



COLECCIÓN LEGISLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

La propiedad **agraria** y el desarrollo **rural**

Juan Carlos Pérez Castañeda



LA PROPIEDAD AGRARIA
Y EL DESARROLLO RURAL

CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA

Mesa Directiva

Presidente

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Vicepresidentes

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez

Dip. Cristián Castaño Contreras

Dip. Arnoldo Ochoa González

Secretarios

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez, Dip. María del Carmen Salvatori Bronca

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela, Dip. Ma. Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Patricia Villanueva Abraján, Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Antonio Xavier López Adame, Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

Comité del CEDRSSA

Presidente

Dip. Alejandro Martínez Hernández

Secretarios

Dip. Martín Setefanonni Mazzocco

Dip. Ramón Barajas López

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés, Dip. Adriana Díaz Contreras,

Dip. Javier Hernández Manzanares, Dip. Carlos Ernesto Navarro López,

Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez, Dip. Jorge Godoy Cárdenas,

Dip. Tomás Gloria Requena, Dip. José Amado Orihuela Trejo,

Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña, Dip. Antonio Medellín Varela,

Dip. Felipe González Ruíz, Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez,

Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos,

Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega,

Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz, Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández.

La propiedad agraria y el desarrollo rural



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Cuerpo Administrativo de la H. Cámara de Diputados

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario Interino de Servicios Parlamentarios

Lic. Rodolfo Noble San Román

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

Dr. José Sergio Barrales Domínguez

Director General

Integrantes

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. José Hugo Mariaca Torres
Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas
Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela Rangel Faz
Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ Juan Ponce Salazar
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva
Mtro. Edgar Rivero Cob, Mtro. Samuel Peña Garza
Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús Guzmán Flores
Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza María Covantes Torres
Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León
Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández
Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo
Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Álvarez Macedo
Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar
Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija
Alicia Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández

La propiedad agraria y el desarrollo rural

Juan Carlos Pérez Castañeda



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

México, 2007

La propiedad agraria y el desarrollo rural

Juan Carlos Pérez Castañeda

Coordinador de la colección: *Francisco López Bárcenas*

Primera edición, México, diciembre de 2007

DR © Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura
Congreso de la Unión

ISBN: 970-95143-0-X

Edición: *mc editores*

Portada: *Panorámica del Río Papagayo, 2007*, fotografía de Alfredo Yazbek.

Diseño: *Miguel Ángel Leyva*

Las opiniones y conclusiones de los ensayos son responsabilidad exclusiva
de su autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	9
Los antecedentes de la planeación y la orientación de la política agraria	13
Los primeros antecedentes	16
El golpe de timón	19
Hacia una Reforma Agraria Integral	25
Revaloración de la política agraria	29
Constitucionalización de la planeación	37
Reconocimiento del desarrollo rural integral	40
Mantenimiento de la reforma agraria integral	42
El fin de la reforma agraria	44
Cancelación del reparto agrario	46
Adecuación del sistema de impartición de justicia agraria	47
Desamortización de la propiedad social	49
Reestructuración de la institucionalidad agraria	50
Conformación de la política agraria	53
La política de colonización	54
La política de reparto agrario	58

Evolución del sistema de impartición	
y administración de justicia agraria	63
El sistema original de impartición de justicia	65
El sistema de impartición de justicia de la reforma agraria	68
El actual sistema de impartición de justicia.	
La nueva institucionalidad pública agraria	71
Federalización de la justicia agraria	80
Fortalecimiento de la función registral	82
La nueva procuraduría agraria	83
 La planeación del desarrollo agrario y el ordenamiento territorial	87
El registro de la propiedad	88
Los registros públicos de la propiedad	89
El Registro Agrario Nacional	90
El Catastro Rural	92
 El ejido como célula de planeación	97
Política de organización productiva	98
Política de organización gremial	102
La concepción de la Ley Federal de Reforma Agraria	104
El ejido como empresa social	106
Las asambleas de balance y programación	109
El capítulo de planeación	111
La concepción del ejido vigente en la Ley Agraria	112
La nueva función de los órganos internos ejidales	115
Las Juntas de Pobladores	119
 El componente agrario en los sistemas de planeación del desarrollo rural	123
El sistema original de planeación rural	123
El segundo sistema de planeación del desarrollo rural	126
El sistema vigente de planeación del desarrollo rural	127

Presentación

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, al grado que en la actualidad integra un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Junto con esta evolución han surgido nuevos derroteros y espacios de regulación que antes estaban ausentes y abren nuevos cauces a la regulación jurídica del desarrollo rural. Ejemplo de lo anterior es que el marco jurídico sobre el desarrollo rural ha desbordado las materias clásicas como el derecho agrario, el derecho de aguas, forestal y minero, a los cuales se redujo durante muchos años, para incursionar en temas como planeación, medio ambiente, organización de productores, y biotecnología, entre otros temas.

Esta amplia producción legislativa para regular las actividades del campo y potenciar el desarrollo rural se encuentra dispersa y con un mínimo de interrelación. Por esta razón, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), de la Cámara de Diputados, consideró necesario elaborar un trabajo de reflexión, análisis y sistematización, que muestre el panorama general y aporte elementos para su tratamiento integral, de tal manera que se pueda valorar el alcance de lo que se ha avanzado y los retos que aún quedan pendientes, lo que seguramente marcará líneas de trabajo para el Poder Legislativo Federal.

Dentro de los objetivos que podrían alcanzarse con un conocimiento general de la legislación para el desarrollo rural, se vislumbró la posibilidad de facilitar la acción integrada de las diversas instancias del Poder Ejecutivo Federal que inciden en el campo mexicano, misma que actualmente

no es factible en todos sus aspectos. De igual manera, el trabajo podría repercutir en las actividades de los productores, agentes y familias rurales, en su productividad, rentabilidad, ingresos, empleos, bienestar y manejo sustentable de los recursos naturales.

En función de lo anterior, el CEDRSSA implementó el proyecto de investigación denominado “Legislación para el Desarrollo Rural: Avances y Retos”, cuyo objetivo general fue conocer los contenidos, alcances y limitaciones de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y legislación que guarden relación con el desarrollo rural. Para la realización de este trabajo se integró un equipo de investigadores del propio CEDRSSA quienes llevaron a cabo el programa de investigación referido apoyados por otros investigadores externos, de instituciones públicas o consultorías privadas especializadas en el campo contratados para temas específicos, entre los que se cuentan Aline Rivera Maldonado, Guadalupe Espinoza Saucedo, Jorge Jiménez Ortega, Juan Carlos Pérez Castañeda, Mario Vela Pallares, Rodrigo Gutiérrez Rivas y Yacotzin Bravo Espinosa, todos ellos coordinados por Francisco López Bárcenas de la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad del CEDRSSA.

Producto de ese esfuerzo son los trabajos de la colección “Legislación para el desarrollo rural” que ahora se ponen a disposición de los lectores interesados en el tema, cuyos títulos son los siguientes: La propiedad agraria y el desarrollo rural; El agua y el desarrollo rural; El medio ambiente y el desarrollo rural; La planeación y el desarrollo rural; Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural; Los derechos sociales y el desarrollo rural y El desarrollo rural: una visión de conjunto.

En los análisis y la estructura de los diversos trabajos se adopta una combinación diacrónica de las normas jurídicas objeto de estudio, lo mismo que de la jerarquía de ellas. Por eso, en la mayoría de los casos se analiza en primer lugar el derecho internacional y después el nacional. Se busca de esa manera explicar la influencia que el primero ha tenido sobre el segundo, en muchos de los casos, hecho que se refleja en el contenido de las leyes analizadas. Pero lo anterior no lleva a olvidarse del enfoque sincrónico, en el cual predomina el análisis jerárquico de las normas jurídicas analizadas, más que su historicidad. Esto último es importante porque explica la existencia y validez de las normas que componen el orden jurídico en cada uno de los trabajos. Pensamos que este eclecticismo de enfoques ayuda a comprender tanto la evolución de las disposiciones como su alcance actual.

En cada una de estas obras se analizan las disposiciones jurídicas específicas que regulan las materias de que se trata. En *La propiedad agraria y el desarrollo rural* se comienza con los antecedentes de la planeación y la orientación de la política agraria; en un segundo capítulo se analiza la forma en que se instrumentó la política agraria del Estado mexicano; en el tercero se aborda la forma en que se integró el sistema de impartición de justicia agraria y su impacto en el desarrollo del campo; el cuarto da cuenta de la planeación del desarrollo agrario con enfoque territorial adoptado en los últimos años; el quinto analiza el ejido como la célula de la planeación; y el sexto y último explica el componente agrario en los sistemas de planeación del desarrollo rural. Como puede verse, no se trata de un libro sobre la propiedad agraria en sí, sino sobre la importancia que ésta ha tenido en el desarrollo rural.

Estas investigaciones sobre el marco jurídico que regula el desarrollo rural representan el inicio de un trabajo que no termina ahí porque vienen en camino otras sobre diversos tópicos. Entre las obras que pronto habrán de incorporarse a esta colección se encuentran una relativa a las instituciones de financiamiento al campo y otra al desarrollo en los estados de la república; además de una más sobre el derecho a la alimentación y la biotecnología en el campo mexicano.

Estos trabajos son parte del esfuerzo que el CEDRSSA realiza para cumplir sus funciones como órgano del Poder Legislativo Federal encargado de proporcionar información y conocimiento para el desarrollo de la actividad de los legisladores referida al campo mexicano, pero también son una forma de contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de los actores rurales, a los que el país les debe mucho de lo que es y gran parte de lo que será en el futuro.

No podemos dejar de agradecer a las personas que desinteresadamente y robando tiempo a otras actividades leyeron estos libros y los enriquecieron con sus opiniones. En especial a Héctor Robles Berlanga, Gabriela Rangel Faz, Margarita Álvarez López, Jesús Guzmán Flores, Carlos Menéndez Gámiz, Liza María Covantes Torres, Jazmín Barajas Santinelli, Verónica Lira López y Violeta Remedios Núñez Rodríguez, todos ellos miembros del CEDRSSA, y a Mayra Monserrat Eslava y Diana López Montaña, que sin pertenecer a este Centro aceptaron aportar su esfuerzo.

Dr. José Sergio Barrales Domínguez
Director General del CEDRSSA

Los antecedentes de la planeación y la orientación política agraria

Una de las principales vertientes sectoriales por cuyo conducto se ha expresado la planeación del desarrollo rural en nuestro país es la agraria, por lo que su revisión no puede ser pasada por alto. Durante años ésta constituyó el eje de todas las políticas públicas dirigidas al campo, de suerte que las definiciones de política agropecuaria, hidráulica, forestal, crediticia, organizativa y social, entre otras, se daban prácticamente como suplemento de aquélla. Esto resulta lógico si se considera que nuestro sistema político emanó de un movimiento revolucionario impulsado fundamentalmente por fuerzas campesinas que, en 1917, lograron estampar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un proyecto de nación en el que la justa distribución de la riqueza por medio del reparto de la tierra configuraba el primer imperativo.

Con esa divisa, consagrada en el artículo 27 de la Carta Magna, los gobiernos surgidos de la Revolución dirigieron el rumbo del país durante más de siete decenios, enmarcando el reparto de la tierra entre los propósitos medulares de lo que terminó por erigirse en la finalidad última del Estado mexicano y en la obligación suprema de todo gobernante durante la mayor parte del siglo XX: la reforma agraria. Bajo paradigmas de corte distributivo que presuntamente subrayaban el nacionalismo institucional, ésta se convirtió en el articulador transversal del conjunto de políticas de desarrollo rural hasta la década de los ochenta.

Sin embargo, dicha definición no fue resolución unívoca del conjunto de fuerzas que participaron en el movimiento armado. Algunos planteaban que el camino más corto y sólido para lograr una distribución justa del

ingreso era el que pasaba por una reforma agrícola, en tanto que otros sostenían que la única vía posible pasaba por la democratización de la estructura agraria y la abolición legal de los latifundios. Es decir, mientras que unos veían el problema del agro nacional desde la óptica estrictamente económico-productiva, otros lo observaban desde la atalaya político-social (producción *versus* justicia), sin que se visualizase aún el concepto de desarrollo rural como englobador de aquéllas. Aunque históricamente el agrarismo se impuso, el debate siempre estuvo ahí.

Ciertamente, a la postura agrarista se oponía el reformismo agrícola enarbolando la tesis de que lo primordial no depende del régimen jurídico, ni del grado de distribución de la propiedad inmueble rústica, sino que más importante aún es la atención del problema de la producción agropecuaria, debiendo aquélla alinearse a éste. Esta postura, compartida por Madero, Carranza, Obregón y Calles, había venido siendo impulsada desde el ocaso de la dictadura, como señalan Escárcega y Botey:

Algunos miembros del grupo político que bajo el mando de Porfirio Díaz ocupó el poder durante las últimas dos décadas del siglo XIX y la primera del XX, diseñó, instrumentó y empezó a realizar un proyecto de reforma agrícola consistente en refuncionalizar al latifundio haciéndolo más eficiente en el orden productivo. Para ello consideraron necesario hacer coexistir a las grandes propiedades con un importante sector de pequeños propietarios de rango minifundista que aportaran y reprodujeran fuerza de trabajo barata.¹

De hecho, el enconado posicionamiento de los partidarios de la reforma agrícola y de la reforma agraria salió inevitablemente a flote en los distintos escenarios donde las diferentes fuerzas revolucionarias debatieron las ideas que habrían de definir el futuro del levantamiento popular, como la Convención de Aguascalientes (1914-1915) y el Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917).

Finalmente, en diciembre de 1933, en el congreso celebrado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), tuvo lugar el choque definitivo

¹ Everardo Escárcega López y Carlota Botey Estapé, *La recomposición de la Propiedad Social como precondition necesaria para refuncionalizar el Ejido en el orden económico-productivo*, México, CEHAM, 1990, p. 8.

entre las dos corrientes internas predominantes: la tradicional y la renovadora, mismas que portaban las banderas de la reforma agrícola y de la reforma agraria, respectivamente. Con la victoria de la segunda, el derrotero de los gobiernos posteriores en este renglón quedó sellado. A partir de ahí, el conjunto de políticas públicas nacionales dirigidas al desarrollo del campo gravitaría en torno a la consecución de la reforma agraria. Lo que haría la diferencia sería el tipo de propiedad que cada inquilino del Palacio Nacional se empeñaba en fomentar y el ritmo impreso al reparto agrario.

Esto resulta clave para entender la dirección impresa durante más de seis décadas a las políticas de fomento rural en nuestro país, ya que no falta quien las denueste sin tomar en cuenta las causas que las determinaron y sin valorar las posibilidades reales que las subsecuentes administraciones federales tenían de apartarse de la línea trazada por la ideología oficial dominante: el nacionalismo revolucionario. Como quiera que sea, es difícil regatear a la política agraria el mérito de haber sido la que abrió el camino del desarrollo rural en México.

Aún así, hacia mediados de la década de los sesenta la postura que se inclinaba por la reforma agrícola había evolucionado notablemente, al grado de que se llegó a hablar de una “política agrícola integral”, de la cual, en teoría, la resolución del problema de la tenencia de la tierra formaba parte, pero desempeñando en cualquier caso un papel secundario, como subraya uno de sus principales partidarios: “Una reforma agraria bien planeada no es sino uno de los aspectos, a veces relativamente secundario y a veces muy importante, de una política agrícola que no descuida frentes de ataque, política agrícola a la que, por completa, sí parece acertado calificar de integral”.²

Debe decirse que la connotación impresa a la reforma agraria tampoco se mantuvo estática, pues de un sentido restringido en el que ésta sólo implicaba la distribución de la tierra³ transitó a un sentido amplio en el que pasó a configurar un proceso económico-social cuyos propósitos

² Ramón Fernández y Fernández, *Economía Agrícola y Reforma Agraria* (Conferencias), México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1965, p. 117.

³ *Ibid.*, p. 104.

desbordaron el mero reparto agrario para incorporar, en primera instancia, elementos de carácter productivo, y más adelante, elementos de índole social que incluyeron el mejoramiento general de los niveles de vida de la población rural y la generación de empleo.⁴ En su momento aquí permeó también el enfoque integrador, de manera que se acuñó el concepto de “reforma agraria integral”, como se expone más adelante.

Los primeros antecedentes

Desde finales del siglo XIX el Gobierno Federal pareció mostrar interés por la recopilación y análisis de la información para efectos económicos, como sugiere la creación de la Dirección General de Estadística, en 1882, dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Fomento, a la cual se le encargaron tareas de acopio de datos y estudios. A ello se añade el levantamiento del Primer Censo Nacional de Población, en 1895, elementos ambos que configuran instrumentos esenciales para una adecuada planeación del desarrollo.

Luego del levantamiento armado, no es sino hasta el 12 de julio de 1930, con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República, cuando se retoma legislativamente este asunto. Dicho ordenamiento dispuso, *grosso modo*, la elaboración de un censo o inventario de los recursos naturales del país, para lo cual creó dos órganos que constituyen los primeros antecedentes institucionales en la materia: la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa, cuyas funciones fueron enfocadas básicamente a la integración del *Plano Nacional de México*. Dicha Ley no estableció un sistema de planeación en sí, sino que se limitó a la confección de un instrumento de apoyo a la planeación, lo que si bien encarna apenas un avance parcial, no reduce su valor.

No tardaría en surgir el primer documento programático con visos de guía para el desarrollo nacional en nuestro país. Éste fue el *Plan Sexenal 1934-1940*, elaborado por la corriente renovadora del Partido Nacional

⁴ Sabino Arámbula Magaña, *Términología Agraria Jurídica*, México, EDUG, Universidad de Guadalajara, 1984, pp. 199-200.

Revolucionario (PNR), con la finalidad de apuntalar y otorgar carta de residencia a algunos de los postulados más radicales en materia de tenencia de la tierra plasmados en la Declaración de Principios de dicho partido, así como de proporcionar al general Lázaro Cárdenas una plataforma político-programática que respaldara su candidatura a la Presidencia de la República.

Por las razones antedichas, este Plan se sustentó en la premisa de que, a la sazón, el problema social de mayor importancia en nuestro país era el relativo a la distribución de la tierra, declarando que el ideal agrario contenido en el artículo 27 constitucional conformaba el eje de todas las cuestiones sociales mexicanas.⁵ El también conocido como “Primer Plan Sexenal” centró su atención en las acciones de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población, proponiendo para su agilización la expedición de un código en la materia, así como el establecimiento de una nueva institucionalidad pública compuesta básicamente por el Departamento Agrario a nivel federal y por comisiones agrarias mixtas, a nivel estatal.

Llama la atención el hecho de que —para superar las limitaciones de la dotación como mecanismo de reparto— este Plan se comprometió a impulsar una política agraria de doble propósito. Por un lado, se planteó la meta de satisfacer las necesidades de tierras de los núcleos campesinos establecidos en áreas donde ya no había superficies susceptibles de afectación, y, por el otro, se propuso repoblar el territorio nacional procurando una mejor distribución de sus habitantes mediante diversos mecanismos de colonización interior. Ambas modalidades constituyen políticas públicas del desarrollo nacional usualmente separadas.

Para cumplir los propósitos de ese Plan, en 1934 fue publicado el primer Código Agrario en la historia del país y se modificó la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, para incluir al Departamento Agrario. Las otras metas establecidas en este renglón fueron ampliamente superadas por los logros concretos del gobierno del general Cárdenas, lo cual supone el cumplimiento de una buena parte de lo comprometido en el papel. Quizá

⁵ Véase Manuel Fábila, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)*, México, SRA-CEHAM, 1981, pp. 555-562.

por ello, durante esta gestión presidencial se avanzó sustancialmente en el terreno del consentimiento político a favor de la planeación del desarrollo.

No obstante, el programa económico cardenista que pugnaba por industrializar al país conservando al sector agropecuario y forestal como base de la economía nacional no pudo aplicarse en toda su extensión debido a las enormes presiones y al boicot de que fue objeto el Estado mexicano por parte de las corporaciones y gobiernos extranjeros que se dijeron agraviados a raíz de la expropiación petrolera (1938). A ello se sumó el tradicional repliegue con que los inversionistas privados suelen recibir y expresar su desconfianza hacia las políticas públicas que no son de su agrado.

El siguiente antecedente en la materia es encarnado por el Plan Sexenal 1941-1946. Aunque su elaboración se atribuye de ordinario al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), mismo que lo utilizó como propuesta de campaña del general Manuel Ávila Camacho para respaldar su candidatura a la Presidencia de la República, es un hecho conocido que fue realmente formulado en las oficinas de la Secretaría de Gobernación, lo cual hace patente la intención de la administración cardenista de dar continuidad a sus políticas de desarrollo y el manifiesto apoyo logrado por la planeación.

Este segundo Plan Sexenal sigue las líneas establecidas por su predecesor, de modo que mantiene un fuerte acento en la política de reforma agraria, pero, además, se extiende a otros campos de la economía y al desarrollo social. Resulta significativo que los propósitos en materia de planeación consignados en dicho documento hayan sido previstos en el rubro correspondiente al reparto agrario y la producción agrícola, en el que se señaló que el PRM y su candidato se comprometían: “XII.- A establecer todos los medios y procedimientos que aseguren al Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional”.⁶

Dentro de la ristra de compromisos planteados en el Segundo Plan Sexenal se incluye la elaboración del inventario general de los recursos agrícolas, forestales, ganaderos, de caza y de pesca, existentes en el territorio nacional, mismo que periódicamente se revisaría “en coordinación con las autoridades que manejen la economía industrial”,⁷ lo cual daba vigencia

⁶ *Ibid.*, p. 675.

⁷ *Ibid.*, p. 677.

al objetivo central de la Ley General de Planeación de 1930 y apuntalaba la idea de la necesidad —y obligación gubernamental— de confeccionar los instrumentos básicos de planeación del desarrollo.

Otra característica de dicho plan que acusa el cariz sectorial agrarista impreso a las políticas de desarrollo, es que la red de apoyos brindados a la población rural, tanto en materia productiva como en materia de alimentación, salarios y previsión social, entre otros, se teje en torno a la política vinculada al reparto de la tierra, lo cual reafirma el papel asignado a la reforma agraria como eje rector del desarrollo nacional y meta común de las distintas políticas públicas, cuyo sesgo sectorial era definitivamente inevitable.

El golpe de timón

La política agraria registró en 1940 un golpe de timón como parte del cambio de modelo de desarrollo, situación que determinó la casi nula aplicación del segundo Plan Sexenal. Desde luego, en ello tuvo mucho que ver la coyuntura comercial generada por la Segunda Guerra Mundial, a cuyo amparo se tomaron las principales decisiones de política rural que llevaron a modificar sustancialmente el papel del sector agropecuario en nuestro país. A partir de aquí, éste ya no sería considerado la base de la economía nacional, sino la palanca para sostener el desarrollo de la industria.

El modelo económico impulsado desde Palacio Nacional a partir de la asunción al poder del presidente Ávila Camacho, implicó la reorientación del gasto público basada en una drástica sustracción de los recursos canalizados al campo a efecto de destinarlos al desarrollo del sector industrial. Así, mientras que en 1942 la agricultura recibió el 21.1% del financiamiento federal total, para 1946 solamente se le canalizó el 12%. Por otro lado, el reducido presupuesto que quedó para el desenvolvimiento del agro fue regionalizado y concentrado en el segmento de productores de altos y medianos ingresos, privilegiando la creación y financiamiento de la propiedad privada, lo que a ojos de los ideólogos de la posrevolución se equiparó en los hechos a la perpetración de una contrarreforma agraria.

Efectivamente, al igual que ocurriera en los mandatos de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, la política agraria del gobierno

de Ávila Camacho basculó de nuevo en favor del apoyo a la propiedad privada, tal como expresó en el discurso inaugural:

La seguridad en que se basará el futuro de México descansará principalmente en la energía vital de la iniciativa privada [...] Aumentará la protección a la propiedad agrícola privada, no sólo para defender la que ya existe, sino para formar nuevas propiedades en vastas regiones no cultivadas.⁸

La reorientación de la política agraria no solamente se reflejó en el retorno al apoyo preferente a la propiedad privada, sino también en el sensible impulso dado al individualismo agrario para contrarrestar las políticas y prácticas colectivistas promovidas por el presidente Cárdenas. Tanto así que, apenas a 10 días de su protesta del cargo, esto es, el 11 de diciembre de 1940, Ávila Camacho publicó un decreto presidencial mediante el que disponía el parcelamiento de los ejidos y la expedición de títulos parcelarios individuales, en cuyo texto se expresó:

Sin desestimar las ventajas del ejido colectivo, que por lo que toca a la técnica del trabajo pueden perdurar el empleo de la maquinaria y de los métodos de trabajo más adelantados, debe sin embargo prescindirse de la concepción jurídica del ejido colectivo ante un imperativo superior: devolver la tranquilidad a la masa campesina, consolidar para siempre la reforma agraria y eliminar rencillas e inquietudes cuyo único resultado sería desviar hacia lucha estériles el esfuerzo que debe consagrarse a la población y al mejoramiento de los hombres del campo.⁹

Si bien se considera que en esta administración presidencial la planeación experimentó un retroceso en el terreno de la aceptación política e inició una etapa que algunos han denominado del “pragmatismo gubernamental”,¹⁰ el

⁸ Discurso de toma de posesión de Manuel Ávila Camacho, citado por Cynthia Hewitt de Alcántara, en *La modernización de la agricultura mexicana*, México, Siglo XXI, 1978.

⁹ Confederación Nacional Campesina, *Historia Documental 1938-1942*, México, Instituto de Capacitación Política, PRI, 1981, p. 239.

¹⁰ Luis Ignacio Arbesú Verdusco, *Política gubernamental y planeación en México*. Revista de El Colegio de México, p. 313.

9 de julio de 1942 nació la Comisión Federal de Planificación Económica, organismo dependiente de la Secretaría de Economía al que, además de facultades de planeación y programación, se le asignaron funciones de acopio de información y elaboración de estadísticas, es decir, tareas de confección de instrumentos básicos para la planeación del desarrollo, de los cuales se seguía careciendo (sobre todo de inventarios y censos).

Esta medida denota una pequeña variación en el ángulo desde el que se enfocaba el desarrollo nacional, pues el hecho de pasar las tareas mencionadas al ámbito de la Secretaría de Economía significó en el fondo que la óptica institucional empezaba a mirar más allá del sector primario y de los límites del reparto de la tierra, para abrirse al conjunto de las actividades económicas e ir adquiriendo gradualmente un carácter integral, lo que más adelante le permitiría incorporar elementos de orden social y transitar del plano de la reforma agraria al plano del fomento al desarrollo rural.

El presidente Miguel Alemán Valdez no sólo continuó sino que profundizó la línea económica trazada por quien le antecedió en el poder, de modo que mantuvo el acento en la industrialización como fórmula principal para impulsar el desarrollo del país, lo cual significó que el financiamiento destinado al campo siguiera disminuyendo en forma constante. Ello coincidió con el ascenso y consenso que alcanzaba en la región la plataforma propuesta en el mismo sentido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la que sintomáticamente comenzaba a insistir en la importancia de la adopción de esquemas racionales de definición y control gubernamental.

Ese mismo año fue elaborado el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal 1947-1952, el cual ha sido visto como “el primer esfuerzo en la programación de la inversión global y sectorial; detallaba y jerarquizaba proyectos específicos al tiempo que establecía y canalizaba su forma de evaluación y repercusión en las principales variables macroeconómicas.”¹¹ Sin embargo, dicho proyecto no pasó de un mero ejercicio de gabinete.

¹¹ Véase *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, Vol. II, p. 1.

La administración del presidente Alemán conservó a la reforma agraria en el centro de sus políticas pero imprimiéndole otra orientación, ya que frenó la creación de ejidos y de comunidades (propiedad social), es decir, el reparto gratuito de la tierra, para impulsar el reparto agrario oneroso mediante la creación de propiedades privadas. En otras palabras, preferenció la venta de terrenos nacionales y la creación de colonias agrícolas y ganaderas como mecanismo principal para la transferencia de la tierra a los particulares, pero, además, las hizo beneficiarias de las grandes obras de irrigación y de los subsidios más generosos del Gobierno Federal.¹² Esta estrategia se reflejó en la notable disminución de la superficie repartida en concepto de propiedad ejidal y comunal (apenas 3.8 millones de hectáreas, contra 20 repartidas por Cárdenas y 5.5 por Ávila Camacho).

Para refrendar la simpatía del régimen sobre el reparto agrario individual (o privado) bajo la forma de creación de pequeñas propiedades, el 12 de febrero de 1947 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto del Congreso de la Unión por el que se adiciona el Artículo 27 Constitucional”. En éste se introdujeron varias disposiciones tendentes a reforzar las garantías de seguridad jurídica de la propiedad privada, misma que se encontraba inerme ante los eventuales atropellos que en la tramitación de los expedientes pudieran cometerse, pues no existía mecanismo alguno de defensa que pudiese impedirlo. Dichas disposiciones consistieron en: a) el restablecimiento constitucional del derecho de amparo a los propietarios privados; b) la introducción del certificado de inafectabilidad; y c) la determinación de la superficie máxima agrícola o ganadera que podía poseerse en propiedad por un solo individuo.

La política alemanista continuó desarrollando una nueva estructura en la esfera de las instituciones agropecuarias con la finalidad de adecuar la conformación de la Administración Pública Federal a la orientación impresa a la reforma agraria. Ello implicó la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con objeto de reestructurar a la Secretaría de Agricultura y Fomento, convirtiéndola en Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), y de crear la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH),

¹² Joaquín Contreras Cantú y Eduardo Castellanos Hernández, *El Registro Público de la Propiedad Social en México*, México, Registro Agrario Nacional-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000, pp. 71-72.

con las atribuciones que habían correspondido a la Comisión Nacional de Irrigación, organismo descentralizado de la mencionada en primer término. Paralelamente, para dejar constancia de las preferencias de la política agraria del régimen fue creada la Comisión Nacional de Colonización.

El 31 de diciembre de 1947 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual constituye uno de los primeros precedentes en materia de racionalización administrativa. Este ordenamiento asestó un duro golpe a quienes medraban a la sombra de la falta de control de las entidades del sector paraestatal y descentralizado, pues hasta esa fecha la mayoría de éstas se manejaban de manera autónoma, sin someterse a supervisión de ninguna especie y sin la obligación de rendir cuentas a nadie que no fuera el mismísimo Jefe del Ejecutivo Federal, situación que representaba un serio obstáculo para la planeación del desarrollo.

Durante esta administración fue impulsado por primera vez en México el enfoque de cuencas como un intento por ordenar la gestión del agua a partir del concepto de cuencas hidrográficas. Éste fue instrumentado por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos a través de las Comisiones Ejecutivas Interestatales vinculadas a los principales ríos del país, a partir de los exitosos resultados del modelo denominado TAV (por sus siglas en inglés: Tennessee Authority Valley) desarrollado en Estados Unidos. El primer caso se dio en 1947 con la creación de la Comisión del Río Papaloapan, a la que le siguieron otras seis (Grijalva-Usumacinta, Tepalcatepec, Balsas, Pánuco, Fuerte y Lerma-Santiago), mismas que operaron hasta mediados de la década de los ochenta con un alto impacto en las entidades donde funcionaron, habiendo llegado a tener tal influencia que las celosas reacciones engendraron fueron la causa de su liquidación.

Al finalizar la Guerra de Corea, en 1952, la demanda mundial de fibras se retrotrajo provocando la caída de los precios internacionales del algodón y el henequén, hecho que afectó de inmediato a la agricultura nacional que tanta fe había depositado en el monocultivo de las fibras. Para rescatar a quienes se quedaron con su producción en las manos, el 11 de diciembre de 1952 fue anunciado por el titular de la SAG, el Plan Agrícola de Emergencia.¹³ Éste fue un programa de cobertura nacional y

¹³ Olga Pellicer y Esteban L. Mancilla, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1952-1960*, México, El Colegio de México, 1978, p. 117.

carácter coyuntural —con cierto pincelazo agrario—, que si bien se refirió a una sola actividad económica y fue elaborado ex profeso en respuesta a un problema concreto, constituye uno de los primeros antecedentes en materia de programas emergentes y de contingencia en México.

El presidente Ruiz Cortines no introdujo cambio alguno a la política dirigida al campo. El modelo económico enfiló en la misma dirección apostándole a la sustitución de importaciones y la industrialización del país como estrategia para la consecución de un desarrollo nacional sólido. Esto implicó que el sector agropecuario siguiera considerándose soporte del crecimiento de la industria, lo cual en sí no era malo; lo malo era que semejante papel y responsabilidad se le asignara sin inyectarle los recursos necesarios para cargar sobre sus espaldas, de manera sostenida y a largo plazo, el peso de tal empresa.

Pese a que las políticas públicas dirigidas al sector rural seguían situando como columna vertebral de sus propuestas de desarrollo el reparto de la tierra, especialmente en el discurso oficial (dada su elevada rentabilidad política), durante esta administración la reforma agraria siguió desacelerada. Dicha situación se reflejó en la tendencia a la baja de la superficie distribuida (el reparto agrario alcanzó 3.1 millones de hectáreas) y en la continuación del apoyo a la creación de colonias agrícolas y ganaderas, en particular en los distritos de riego que se iban creando, con lo que además de regionalizar las inversiones se concentraron los recursos en ciertos grupos.

Cabe mencionar que el 27 de junio de 1953 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal deberán entregar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativo al sexenio 1953-1958. La expedición de este acuerdo muestra el terreno recuperado por la aceptación política de la planeación y la corriente que pugnaba por la racionalización y control de las tareas de gobierno, así como la relativa superación del pragmatismo programático. Ello de ninguna manera significó el triunfo de la racionalidad administrativa del Sector Público Federal, pero sí que se empezaran a sentar las bases que con el pasar de los años acostumbrarían al capital humano institucional a la realización de sus tareas a partir del establecimiento de metas y propósitos concretos.

Hacia la Reforma Agraria Integral

Un cambio de orientación en materia de política agraria habría de experimentarse en el sexenio 1958-1964. El presidente López Mateos sostuvo la idea de que en un auténtico proceso de reforma agraria el reparto de la tierra representaba apenas el inicio de la actividad del Estado, la cual debía continuar a través de mecanismos que hicieran llegar a los propietarios los recursos económicos, bienes y servicios necesarios para la producción agropecuaria. No obstante, en lo fundamental, esta administración se mantuvo bajo los lineamientos del esquema industrializador y “estabilizador” del modelo de desarrollo puesto en marcha por la gestión que le precedió.

El cambio de estrategia agraria fue de tal envergadura que no sólo se reflejó en el aumento de la superficie distribuida, que superó los 9 millones de hectáreas, sino también en la acción de la mayoría de las dependencias públicas federales que se orientó hacia el desarrollo integral del campo. Así, se avanzó en la construcción de escuelas, centros de salud, vías de comunicación, obras de riego y electrificación, etcétera, apareciendo los primeros centros de bienestar social rural. En materia productiva se acercó a los productores al mercado a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), se creó el seguro agrícola y ganadero, se amplió la banca y el crédito agropecuario, se extendió el seguro social a los trabajadores del campo, etcétera, haciendo crecer notablemente el tamaño del sector paraestatal involucrado en el desarrollo rural.

A raíz de la Carta de Punta del Este, suscrita en 1961 a instancias de la Organización de Estados Americanos (OEA), se intensificó la “reforma agraria integral”, queriendo decir con ello que las medidas de reparto y adecuación de la estructura de la tenencia de la tierra debían acompañarse de acciones de fomento de diversa naturaleza en materia de política agrícola, bajo la consideración de que de muy poco servía la posesión de una parcela si no se le apoyaba con los recursos necesarios para su explotación eficiente.¹⁴

¹⁴ José Marull, *Inflación y reforma agraria*. Seminario sobre el financiamiento de la reforma agraria, Panamá, IICA-CIRA, Bogotá, Colombia, mayo de 1964.

Debe advertirse, sin embargo, que en México dicho concepto surgió a la luz desde mediados de la década de los veinte, como se desprende de la siguiente cita:

El 2 de mayo de 1924, Calles se comprometió a cumplir y hacer cumplir el artículo 27 y a procurar la resolución del problema agrario, planteándolo por primera vez en forma integral, siendo la parcela sólo uno de los factores indispensables para el éxito; entre otros elementos complementarios tendrían que figurar el crédito agrícola, la dotación de aguas, la organización de cooperativas, la construcción de caminos, etc. La “Reforma Agraria Integral” es un cuerpo de ideas bien estructurado, resultado de la experiencia, del conocimiento de la legislación en materia agraria y de los problemas y resultados de su ejecución. Así pues, Calles propuso la solución del problema agrario de tal manera que intervienen todos los elementos afectados.¹⁵

Esta acepción se dijo “integral” en tanto que engloba y articula la distribución de la tierra con el conjunto de elementos que se relacionan directamente con su explotación, incluyendo el asociacionismo agrario, circunstancia que restringe tal integralidad al aspecto meramente productivo —sin que se vaya más allá de las actividades realizadas en el sector primario—, lo cual aunque mantiene el acento en lo económico difiere de la forma en que más adelante se concibió dicha integralidad.

Como era de esperarse, esta acepción no salió sin raspones; algunos especialistas opinaron que se trataba de una simulación, como enseguida se aprecia:

Se dirá, absurdamente, que son reforma agraria la colonización de tierras baldías, la investigación, la divulgación, los mejoramientos territoriales, el crédito, el seguro agrícola, la racionalización del proceso de mercado, etcétera. Así queda abierto el camino para las simulaciones de reforma agraria, porque ya todo lo que se haga a favor de la agricultura es reforma agraria.¹⁶

¹⁵ Laura Herrera Serna, “Plutarco Elías Calles y su Política Agraria”, *Secuencia*, número 4, enero-abril de 1986, p. 46.

¹⁶ Fernández y Fernández, *op. cit.*, p. 105.

Pese a las acusadas críticas, la integralidad cayó como anillo al dedo al desgastado discurso oficial, mismo que no hallaba la forma de plasmar en las políticas públicas agrarias su presunto nacionalismo revolucionario. En consecuencia, el concepto fue retomado de inmediato por los ideólogos del desarrollismo e incorporado al bagaje político conceptual de la época. No había discurso en el que la integralidad de la reforma agraria no fuese invocada.

Durante la administración del presidente López Mateos fue enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Planeación que derogaba la Ley General de Planeación de 1930. Ésta ponía en claro no sólo la aceptación política alcanzada por la racionalización de la gestión gubernamental, sino también el interés puesto en las funciones de planeación del desarrollo y en la programación y presupuestación de las acciones públicas. Sin embargo, acaso por la cercanía de la siguiente administración presidencial, no fue sometida al procedimiento legislativo que correspondía.

El régimen del presidente Díaz Ordaz mantuvo el rumbo estratégico trazado por quien le antecedió en el cargo, de suerte que se recalcó que la reforma agraria debía ser integral o no cumpliría sus objetivos. Sin embargo, el modelo de desarrollo nacional seguía asignando al sector rural el papel de soporte de la industrialización del país y, aunque en términos absolutos el presupuesto destinado al campo aumentaba, en términos comparativos disminuía, lo cual siguió minando las de por sí endebles bases de la economía campesina.

Durante esta administración federal se dispuso la realización de un ejercicio de “planeación agraria” que se tenía que reflejar en programas agrarios regionales, estatales o zonales, y cuyos propósitos eran: cuantificar la tierra susceptible de afectación y clarificar la situación legal de los derechos agrarios.¹⁷ Es decir, por un lado, se trataba de elaborar un inventario que orientara el reparto (habida cuenta de que sin él se seguiría avanzando a ciegas) y, por el otro, se quería regularizar y documentar legalmente la propiedad y la posesión agraria con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

¹⁷ Arturo Sánchez Zavala, *Medio siglo de política agraria visto a través de diez presidentes*, Seminario sobre problemas agrarios en México, siglos XVI al XX, Proyecto Archivos Agrarios de México (CIESAS-RAN), 1998, p. 2.

El proceso de distribución de la tierra siguió avanzando en cumplimiento de los postulados de la Constitución aunque a diferente ritmo, a veces impulsando la vía del reparto social (ejidal), en otras privilegiando el reparto individual (privado), pero siempre sin saber a ciencia cierta el tamaño de la reserva territorial susceptible de destinarse a la satisfacción de necesidades agrarias, fuesen individuales o grupales. Esto es, no se conocía la dimensión de las fuentes del reparto. O sea, no se sabía cuál era la magnitud de los terrenos baldíos y nacionales, la superficie cubierta de presuntos latifundios, ni la cantidad de propiedades inexplotadas, mucho menos se conocía en dónde se localizaban, así como tampoco la dimensión de la demanda. Por consiguiente, no era posible planificar el rumbo del reparto, mismo que, por lo demás, cuando no era utilizado con fines de tipo político respondía a presiones de corte social.

De esta suerte, la propuesta estadística de este régimen resultaba fundamental para crear condiciones que posibilitasen la planeación del reparto, o por lo menos, para llevar un determinado control sobre las reservas territoriales que pudieren destinarse a tal fin y dejarse de especulaciones. Aun cuando el programa correspondiente tuvo un inicio triunfal, la carencia de recursos suficientes imposibilitó el logro de tales objetivos. No obstante, durante esta administración presidencial la superficie repartida por la vía social ascendió a 23 millones de hectáreas, área casi equivalente a lo entregado en las cuatro administraciones que le precedieron y más de lo repartido por Cárdenas.

La Comisión Intersecretarial establecida en 1962 para la elaboración de planes de desarrollo sectorial siguió trabajando durante la administración del presidente Díaz Ordaz. A ésta le correspondió la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, o Plan de Acción del Sector Público, entre cuyos objetivos en materia rural se estableció el impulso a las actividades agropecuarias con la finalidad de lograr el abastecimiento adecuado de productos del campo y el aumento de la productividad en el sector.

Cabe recordar que pese al notable desarrollo registrado en estos años por el campo mexicano en el marco de la Alianza para el Progreso (otro de los productos de la Conferencia de Punta del Este), a cuyo influjo se dio impulso a la “Revolución Verde”, los índices de crecimiento del valor generado por el sector agropecuario comenzaron a decaer, hasta que a

inicios de la siguiente década definitivamente presentaron tasas negativas que movieron al gobierno a revisar con carácter urgente sus políticas de desarrollo rural.

Revaloración de la política agraria

Desde finales del decenio de los sesenta el problema productivo del sector agropecuario y forestal venía agudizándose sin que se le hubiese prestado la debida atención. El aumento de la demanda de tierras empezaba a causar ebullición en el campo debido a la creciente escasez de fuentes de trabajo provocada por el descenso de la producción y la terminación, en 1964, de los programas de braceros (*wetback*), los que en buena medida habían funcionado como válvula de escape. A ello se agregó poco después la sustitución intensiva del patrón de cultivos promovida por el Gobierno Federal para atenuar el desplome internacional de los precios del algodón, mismo que provocó una aguda desocupación rural que no fue enfrentada en su momento mediante acciones pertinentes. Esto aceleró la emigración campesina hacia los centros urbanos y la aparición de “cinturones de miseria” en las grandes ciudades.

La llegada del gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez representó un segundo aire para la reforma agraria, ya que, en el marco de un modelo de desarrollo compartido que hizo acompañar en lo político de una “apertura democrática”, posó de nuevo los ojos en el campo y mantuvo el énfasis en la política de reparto social masivo, iniciando el acento en la organización y en la capacitación, para lo cual canalizó al agro nacional un flujo presupuestal sin precedentes, inversión que en su mayor parte resultó infructuosa debido a la falta de planeación de las acciones emprendidas. De 1970 a 1974, la inversión destinada al sector agropecuario aumentó a un ritmo del 29% anual, mientras que la inversión pública total lo hizo a una tasa del 22 por ciento.

El presidente Echeverría trató de sistematizar y armonizar el marco jurídico relativo a la tierra, el agua y el crédito, a fin de hacerlos converger en el mismo sentido, a saber: el apoyo a la propiedad social y la continuidad del reparto agrario. Al efecto, en 1971 fue derogado el Código Agrario de 1942 y en su lugar se publicó la Ley Federal de Reforma Agraria; en 1974 se expidió

la Ley de Aguas en sustitución de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que databa de 1934, y la Ley de Riegos, promulgada en 1946, entre otras; por último, el 5 de abril de 1976 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Crédito Rural, mediante la cual se abrogó la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño, de 1955.

En el ámbito administrativo, la readecuación del marco legal significó la reestructuración del escenario institucional. En la esfera de la tenencia de la tierra implicó la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), nacido en 1958, en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); mientras que en el terreno del financiamiento y el crédito significó la fusión de las diversas instituciones bancarias (Banco Agrícola, Banco Ejidal, Banco Agropecuario) en el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). Junto a dichas dependencias y organismos se formó una pléyade de entidades públicas relacionadas con distintas actividades del sector que la Administración Pública Federal comenzó a engrosar de modo inusitado (Corett, Fonafe, Tabamex, Inmecafé, Proquivemex, Sesa, Fidepal, Fovigro, Proformex, Fidehule, Profortarah, Finasa, etcétera). Por ello se ha dicho que:

Los años setenta son determinantes en lo que respecta a la expansión del Estado, sobre todo porque se profundiza su crecimiento “no planeado”. Participa en la producción de un amplio número de bienes y servicios a consecuencia de la creación de empresas y organismos, pero, principalmente por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. El Estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.¹⁸

El sector agrario fue, desde luego, el que registró el principal crecimiento de organismos y empresas paraestatales, cuya proliferación tuvo mucho que ver con el surgimiento de prácticas clientelares y el enraizamiento de una cultura paternalista que a la fecha no ha podido ser completamente erradicada. El simple paso de DAAC a SRA implicó que el presupuesto aumentara un 932 %, lo que permitió ampliar la planta laboral de dicha dependencia con 12 mil nuevos empleados.

¹⁸ Jacques Rogozinsky, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 31.

La administración del presidente Echeverría continuó esforzándose por centrar la reforma agraria en el reparto de la tierra, de modo que durante este mandato fue distribuida una superficie que friso en los 12.2 millones de hectáreas. En ello tuvo mucho que ver el estallamiento de movimientos campesinos independientes que entre 1975 y 1976 desencadenaron un explosivo proceso de toma de tierras que obligó al Estado mexicano a intensificar la investigación y afectación de múltiples latifundios tradicionales y simulados que habían logrado evadir la acción de la justicia agraria.

Adicionalmente, además de los programas federales de carácter productivo, tanto de alcance nacional como regional (Plan Chontalpa, Plan Benito Juárez, Proderith), fueron puestos en marcha diversos programas públicos encaminados básicamente al abatimiento del rezago de los expedientes agrarios instaurados y a la normalización de la tenencia de la tierra (en este sexenio se entregaron casi 16 mil carpetas básicas), entre los que pueden mencionarse el Programa Nacional de Regularización de Derechos Agrarios Individuales (Pronardai) y el Programa Nacional de Conciliación Agraria.

Por lo que respecta a la organización económica rural, en esta administración se registró también una reorientación política, toda vez que, a partir de 1971, con la publicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, las normas que regulan la organización económica de los productores fueron ligadas —por primera vez en la historia— a la legislación agraria; antes de ello, siempre estuvieron vinculadas al crédito agrícola y, por consiguiente, incorporadas a los ordenamientos relativos, hecho que refleja el enfoque oficial impreso al asociacionismo agrario desde 1926 (año de publicación de la primera Ley de Crédito Rural) hasta 1971.

A la luz del cambio de óptica, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) puso en marcha un programa de organización centrado fundamentalmente en la formación de figuras jurídicas asociativas de segundo y tercer nivel, especialmente de uniones de ejidos, el cual tuvo un éxito relativo gracias a que se buscó “organizar a los productores en torno a sus propias necesidades, a diferencia de otras instituciones que, por lo general, dejaban al campesino fuera del proceso de toma de decisiones”.¹⁹

¹⁹ Magda Fritscher, *Estado y campo: Echeverría frente a la crisis*, Cuadernos Universitarios, número 53, México, UAM, 1989, p. 69.

Aun cuando hacia estos años ya se nota el avance conceptual en el ámbito del desarrollo, el peso de la cuestión agraria sigue estando ahí. Ello se palpa, por ejemplo, en la implementación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), primer programa de desarrollo del campo de carácter nacional, ejecutado a partir de 1973. Mediante éste se intentó, por un lado, integrar el conjunto de programas que operaban aisladamente en el sector rural, y, por el otro, aplicar el gasto público al desarrollo de las comunidades rurales con un enfoque global.²⁰ Aunque dicho programa fue formulado por la Secretaría de la Presidencia su coordinación se encargó a la SRA, con lo cual se convirtió en uno de los principales instrumentos de transferencia de recursos a los gobiernos de las entidades federativas, canalizados por conducto de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) a partir de 1976.

En efecto, el Pider constituye, por un lado, uno de los primeros mecanismos para la transferencia de recursos a los gobiernos locales destinados a la promoción del desarrollo de regiones rurales específicas, bajo el esquema jurídico de la concertación y coordinación administrativa; y, por el otro, el primer ejercicio de aspiraciones integrales, por estar dirigido a aspectos que cubrían desde lo económico-productivo hasta lo social (salud, educación). Sin embargo, acaso lo más interesante sea el tinte que adquiere la política pública de desarrollo rural con el hecho de que al comenzar el último cuarto del siglo XX sus líneas de acción y estrategias operativas sigan teniendo como eje la reforma agraria y, dentro de ella, la entrega de la tierra.

A la organización de los productores se sumó el fomento de la industria ejidal como otro de los aspectos innovadores de la política rural del presidente Echeverría. A fin de fortalecer la economía de las familias ejidales y crear fuentes alternas de empleo, este proyecto se insertó en el marco jurídico a partir de 1971 en la Ley Federal de Reforma Agraria, reconociendo como organismo rector al Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe).²¹

²⁰ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí, *La política social moderna. Evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, México, Cuadernos de Desarrollo Humano, número 26, Secretaría de Desarrollo Social, julio de 2005, p. 12.

²¹ Fritscher, *op. cit.*, p. 70.

El sexenio echeverrista trajo consigo la proliferación de empresas públicas y, con ello, el aumento de la intervención estatal en el proceso de producción agropecuaria, de manera que a la gran mayoría de los núcleos agrarios se les despojó de la facultad de tomar las decisiones que tenían que ver con la explotación de sus propias tierras, lo que redundó en el atrofiamiento de sus capacidades productivas y en el desaprovechamiento de la energía social de las comunidades.²²

A diferencia de la gestión de Echeverría, la del presidente López Portillo se distinguió por la preocupación impresa al ordenamiento de la administración pública, a la racionalización de las tareas de gobierno y al fomento de la planeación del desarrollo rural, por lo que, si bien se mantuvo la línea agrarista trazada por el nacionalismo revolucionario, las principales acciones se orientaron, más que a repartir la tierra, a promover el uso eficiente de lo ya repartido, o como en su momento se dijo: del imperativo de justicia había que transitar al imperativo de eficiencia. Al efecto, la mayor preocupación de esta administración fue la organización económica de los productores agropecuarios, la cual comenzó a ser calificada como la segunda etapa de la reforma agraria.

Debido a lo anterior, a las adversas condiciones climatológicas, a la fusión de la banca de crédito rural y a la devaluación del peso, durante 1976 el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria registró una estrepitosa caída hasta la tasa negativa del 8.7%, misma que logró levantarse al año siguiente al 1.8% (al 2.3% en 1978 y al 3.2% en 1979), situación que motivó al Gobierno Federal a implementar la Alianza para la Producción, estrategia mediante la cual se pretendía, en el corto plazo, incrementar la producción, generar empleo y combatir la inflación.

La Alianza para la Producción comprendió planes sectoriales y programas concretos para fomentar el desarrollo de cada actividad económica en específico. En lo relativo al sector rural señaló, entre otros planes de menor envergadura, el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y el Plan Nacional Hidráulico, estableciendo para el campo los objetivos siguientes:

²² Véase Gustavo Gordillo, *Al asalto del cielo, de la expropiación estatal, a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI, 1988.

- a) Aumentar la producción de alimentos.
- b) Obtener excedentes para la exportación.
- c) Abastecer de materia prima suficiente a la industria.
- d) Generar grandes cantidades de empleos.
- e) Frenar la emigración rural.
- f) Contener la tendencia a la disminución del área agrícola nacional en producción.

Al inicio de su administración, el presidente López Portillo no definía con claridad el criterio que regiría en materia de política agraria, pero, en mayo de 1978, en el Instituto de Suelos y Programación de Cultivos, de la Universidad de Sofía, en Bulgaria, declaró que lo importante no era la forma de propiedad de la tierra, sino la voluntad de un reparto de su producto. Si lo que se quiere es una auténtica justicia, lo que se debe hacer es organizarse primero para producir, dentro de un sistema justo y equitativo del reparto del producto.²³ A los pocos días, el Ejecutivo Federal retomó el tema, declarando en esta ocasión:

La preocupación radica no sólo en hacerle justicia al campesino sino en darle de comer a la población; la obligación de las autoridades es propiciar que ambos intereses sean paralelos y coincidentes y para lograr tal fin es apremiante organizar para la producción y no necesariamente modificar la actual tenencia de la tierra.²⁴

Esta expresión presidencial, que ya había sido formulada con anticipación en el Programa de Gobierno 1976-1982, elaborado por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CIEPES) del PRI, fue la base para que se sostuviera que se había transitado de una política agraria “reparticionista” a una política agraria de tono “productivista”, que se encaminaba a la descampesinización y proletarianización de los productores rurales, especialmente de los ejidatarios y comuneros.²⁵

²³ Periódico *El Día*, 27 de mayo de 1978.

²⁴ Periódico *Excelsior*, 29 de mayo de 1978.

²⁵ Javier Gamboa Villafranca, “1977: Año de la Reconstrucción”, *Revista del México Agrario*, Año XI, Número 4, México, 1978, p. 81.

Ello significó, a juicio de algunos especialistas, que las nuevas formas de dominación ya no fuesen de carácter político (el reparto agrario) sino económicas (organización y crédito rural), habiéndose transferido las funciones y mecanismos de control de las dependencias agrarias a los aparatos económicos del Estado, muy particularmente a la banca oficial.²⁶ Esta observación se refuerza con el notable descenso del reparto agrario registrado en este sexenio, que cayó a 6.4 millones de hectáreas, la mitad de lo que se repartió en la anterior gestión presidencial.

En materia de desarrollo del campo, hacia mediados del sexenio esta administración emitió tres importantes documentos que ratificaron la preocupación del presidente López Portillo por avanzar en la racionalización de la función gubernamental y la planeación, a saber: el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario.

El Plan Global de Desarrollo (PGD), como lo indica su título, se propuso objetivos referidos a la totalidad de los sectores de la economía. Por lo que toca al ámbito agropecuario y forestal, el Plan señala la intención de lograr un aumento sostenido de la producción agropecuaria, el desarrollo de las superficies de temporal y la organización de los productores temporales, el impulso a la producción de bienes básicos, el reforzamiento de la alianza Estado-campesinos canalizando al agro recursos de riesgo compartido y el subsidio para insumos, la creación de una red de almacenes y la multiplicación de los mercados de origen y destino, así como el fomento de la rama agroindustrial.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) configuró la estrategia propuesta por el PGD para elevar las tasas de la producción y de la productividad agropecuaria nacional y asegurar que las necesidades básicas de la población fuesen cubiertas. Dicho programa retomó el índice calórico y proteínico calculado por el Instituto Nacional de Nutrición como mínimo indispensable para una alimentación satisfactoria e integró una canasta básica de productos para el consumo popular, estableciéndose la meta de lograr la autosuficiencia nacional en esos productos y su distribución entre las clases bajas a precios accesibles.

La Ley de Fomento Agropecuario (LFA) constituyó el instrumento a través del cual se aplicarían las estrategias encaminadas a la consolidación

²⁶ Periódico *Uno más Uno*, Gustavo Gordillo, 11 de mayo de 1980.

de la autosuficiencia alimentaria, para cuyo fin trataba de poner orden en el sector estableciendo el primer sistema de planeación del desarrollo rural y fijando una serie de políticas y estrategias para lograr el aumento de la producción y la ampliación de la frontera agrícola. Por ello, sobre ésta se dijo: “La Ley de Fomento Agropecuario se plantea para lograr una planificación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como la introducción de todas las tierras susceptibles de explotación al sistema productivo”.²⁷

Desde luego se trató de un modelo bastante defectuoso dada la incipiente de su bagaje instrumental, la falta de una cultura de la planeación y de experiencia en el ramo, así como la carencia de una base jurídica y programática que diera sustento y encuadre legal a las tareas de planeación, programación y presupuesto de las acciones de gobierno. Sin embargo, tiene el enorme merecimiento de constituir el primer ejercicio de integración legal del conjunto de componentes del sistema de planeación que hasta entonces se hallaban dispersos y regulados por distintos ordenamientos jurídicos (instrumentos, metodología, bases programáticas, órganos).

Adicionalmente a las normas administrativas que daban vida al proceso de planeación, las cuales se agrupaban en un primer apartado, la LFA estaba compuesta por una serie de disposiciones que señalaban las principales estrategias que el Gobierno Federal debía impulsar para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, mismas que —como más adelante se constatará— se centraban en acciones asociadas básicamente a la propiedad de la tierra, imprimiéndole al enfoque de las políticas de desarrollo rural un fuerte tono sectorial, pero, además, de índole agraria.

Efectivamente, no se trataba de una simple pincelada sino de un firme tinte agrario impreso al sistema de planeación establecido por la LFA, elemento que ofrece cabal testimonio sobre la línea del nacionalismo revolucionario mantenida ortodoxamente por el presidente López Portillo, pues, como se comenta en el punto relativo al tema, la influencia agrarista se percibe nítidamente desde la composición de las estructuras institucionales y la representación social involucrada en el proceso de planeación agropecuaria, hasta en las estrategias y criterios de fomento

²⁷ María Elena Azpíroz, *El campo en el México moderno*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Sextante, 1988, p. 278.

que dicha ley contempla, lo que permite determinar con plena certeza su verdadera naturaleza.

Constitucionalización de la planeación

El mismo día en que el presidente Miguel de la Madrid asumió el poder, envió al Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Política, paquete legislativo mediante el cual acondicionó el marco jurídico de la planeación en México, tanto en lo general como en lo relativo al sector rural, capitalizando los logros alcanzados en este terreno por el presidente López Portillo. La iniciativa correspondiente fue aprobada en diciembre de 1982 y publicada en enero del siguiente año.

La reforma del artículo 25 de la Carta Magna implicó la derogación total del texto anterior, el cual aludía a la libre circulación e inviolabilidad de la correspondencia. A partir de ahí, el Gobierno Mexicano asumió que el Estado es el responsable de la conducción del desarrollo nacional y de la adecuación de las condiciones para el desenvolvimiento de la economía apoyando a los sectores que en ella participan.

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que la propia Constitución establece en este numeral la división de los sectores que participan en la economía, clasificándolos en “social” y “privado”, incluyendo dentro del primero a los ejidos y las comunidades. Esto reforzó la ideologización que ya de por sí existía en torno a las formas de propiedad, a cuya sombra se cultivó un ambiente innecesario de antagonismo que polarizó las visiones sobre el sector rural en las esferas gubernamentales, incidiendo en las prácticas institucionales.

Para ejercer con eficacia el papel de rector de la economía que el artículo 25 de la Constitución Política asignaba al Estado, fue enmendado también el artículo 26 de la propia Ley Suprema (mismo que con anterioridad se refería al derecho de las fuerzas armadas de pedir alojamiento en caso de guerra), a fin de establecer un sistema de planeación que posibilitara el cumplimiento de dicha responsabilidad a partir de mecanismos que permitieran el ejercicio de tal función y la racionalización de la administración pública, quedando el nuevo texto como sigue:

ARTÍCULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Como se observa, el numeral transcrito no sólo constitucionaliza una nueva función, sino que además establece un sistema de planeación del desarrollo nacional en toda la extensión de la palabra, pues abarca tanto la totalidad de los componentes que integran un sistema de esta naturaleza (procedimientos, criterios, órganos responsables y bases), como las vertientes que debe cubrir el proceso correspondiente (obligación, coordinación, inducción y concertación), al que se le imprime un carácter democrático a partir de su apertura a la participación social.

Debe señalarse que junto con estas reformas fue publicada la Ley de Planeación, ordenamiento que reglamenta el artículo 26 de la Carta Magna y en el que se abordan con detalle las especificidades del sistema implantado. Dicha regulación jurídica establece un sistema nacional que crea órganos estatales y municipales de planeación e impone a las legislaturas locales la obligación de legislar en la materia, sin que a nivel nacional le corresponda un órgano de semejantes características con la responsabilidad de integrar y ejecutar las acciones planeadas y programadas a lo largo del sistema en el que las propuestas fluyen de manera ascendente.

La última parte del paquete legislativo enviado al Congreso de la Unión por el presidente Miguel de la Madrid, contempló la adición de las fracciones XIX y XX del artículo 27 de la Constitución. En la primera se estableció la obligación del Estado de impulsar el sistema de impartición de justicia agraria y de organizar el servicio de asesoría jurídica; mientras que en la segunda se incorpora un nuevo concepto a la terminología constitucional el *desarrollo rural integral*, quedando en los siguientes términos:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En congruencia con las enmiendas de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, esta fracción del artículo 27 se refiere a la expedición de una ley reglamentaria que tendría la finalidad de planear y organizar la producción agropecuaria y forestal, tratando sin duda de vincularla con el sistema nacional de planeación democrática a fin de dar a su enfoque y tratamiento jurídico visos de holística integralidad.

Las novedades introducidas por las reformas constitucionales mencionadas causaron que el modelo de planeación del desarrollo agropecuario y forestal establecido por la LFA se volviera parcialmente inoperante y cayera en la obsolescencia en lo concerniente a los aspectos programáticos, habida cuenta de que la Ley de Planeación creó una estructura programática sustentada en un plan nacional de desarrollo y en una plataforma de soporte compuesta por cinco clases de programas (sectoriales, institucionales, regionales, especiales y operativos), que no correspondían con los establecidos en la LFA y cuyo proceso de integración variaba. La parte de dicho ordenamiento que aún mantenía vigencia era la relativa a los órganos de planeación y las estrategias de desarrollo sectorial agrario.

Reconocimiento del desarrollo rural integral

El ascenso de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República representó en materia agraria el comienzo del abandono de la ideología de la Revolución, así como el inicio del tránsito hacia la liquidación de la reforma agraria y la entronización del desarrollo rural integral –en tanto categoría de la planeación–, lo cual se realizó en el marco del cambio de modelo de desarrollo registrado en 1982, cuya adopción venía siendo ampliamente recomendada desde los grandes centros financieros acreedores de nuestro país, bajo reglas tendentes a viabilizar la globalización de los mercados y la eliminación de obstáculos para el libre intercambio comercial.

En esta gestión presidencial comenzaron a tomarse medidas encaminadas a superar las trabas que los ideales del nacionalismo revolucionario tradicional imponían al modelo de desarrollo, impidiendo aprovechar oportunidades y robustecer sus fortalezas. Simultáneamente, dio comienzo un intenso proceso de fusión, liquidación y desincorporación de empresas paraestatales que representó un adelgazamiento notable de la estructura pública, pues de 1 155 organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria) y fideicomisos existentes en 1982, se pasó a 412 en 1988.²⁸

Como muestra de que este mandatario sabía a lo que venía, en congruencia con el paquete de enmiendas constitucionales fueron expedidos a los pocos días el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Programa Sectorial Agrario, el Programa Nacional de Alimentación (Pronal) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), en todos los cuales se abordaba el desarrollo rural integral como la estrategia central a aplicar en el sexenio, concebido de la siguiente manera:

El Desarrollo Rural Integral, como estrategia de cambio estructural, se fundamenta en la participación activa y conjunta de todos los agentes del medio rural, involucrados en la concertación de acciones, entre los sectores público, social y privado; en la coordinación de esfuerzos entre dependencias, entidades e instituciones del Gobierno Federal, estatal

²⁸ Rogozinsky, *op. cit.*, p. 46.

y municipal y en la modernización de los procesos productivos y su articulación con los de beneficio social.²⁹

Esta administración trató de sentar las bases para la recuperación del campo dado el abrupto desplome que registró la producción rural los dos años anteriores y la aguda descapitalización de que venía siendo víctima, para lo cual puso en marcha el Pronadri, estrategia a través de la que estableció una serie de directrices señalando las reglas de obligación, coordinación, concertación e inducción, entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para el impulso del desarrollo rural, abriéndose a una participación más amplia, activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y en la defensa de sus intereses.

El Pronadri planteó la necesaria cristalización de una articulación estratégica más eficiente y el mejoramiento de la coordinación multisectorial de las acciones e instrumentos para la reactivación económica del agro nacional, enfilando sus baterías hacia la atención de cuatro ejes básicos:

- a) Bienestar Social.
- b) Reforma Agraria Integral.
- c) Reactivación Productiva.
- d) Empleo e Ingreso.

Lo primero que se observa es que la visión adoptada por el Pronadri incluye aspectos de corte económico y social —haciendo realmente honor a su denominación—, con una ligera inclinación a favor de los primeros y un enfoque sectorial que ciertamente corresponde a las necesidades de los tiempos. Empero, lo que enseguida se observa es que el concepto de reforma agraria integral que subsumido en el marco del desarrollo rural integral, de suerte que ya no es el continente sino el contenido.

²⁹ Cuadernos de Renovación Nacional, *Desarrollo Rural Integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 24.

Mantenimiento de la reforma agraria integral

Como preludio de lo que se avecinaba, si bien la reforma agraria integral ocupó todavía un lugar sobresaliente en el discurso oficial durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid, fue claro que su importancia como eje del desarrollo del campo decayó de manera notoria y que su antes amplio significado que abarcaba diversos aspectos del desarrollo económico y social fue acotado al reparto de la tierra, la regularización de la propiedad y la organización de los productores, como lo expresa la siguiente lectura: “La reforma agraria integral es un factor esencial para lograr el desarrollo del campo, a través de la organización agraria, el reparto de la tierra afectable, y el otorgamiento de la seguridad jurídica de las diversas formas de tenencia de la tierra”.³⁰

En ese contexto, el concepto de *reforma agraria integral* se mantuvo en los planes y programas pero ya no ocupando la posición preponderante, sino en un segundo plano, pasando a formar parte del entonces nuevo concepto en boga: el *desarrollo rural integral*, a cuya luz se le equipara con el bienestar social rural y la soberanía alimentaria.

Es importante hacer notar que las acciones trazadas y metas establecidas en los programas y presupuestos oficiales de esta administración fueron emplazadas directamente hacia el fortalecimiento de las estrategias de reactivación productiva consignadas en la Ley de Fomento Agropecuario, las que habían sido diseñadas en respaldo expreso del sistema de planeación introducido, a la sazón, por dicho ordenamiento, a través del cual cristalizó una efectiva vinculación entre el texto legal y las políticas concretas.

Ello se reflejó, entre otras cosas, en las líneas de fomento a la organización económica rural, en las cuales se intentó reforzar la propuesta de creación de Unidades de Producción, es decir, formas de integración productiva que constituirían parte medular de la estrategia de reactivación económica, como se constata en la transcripción del siguiente fragmento del Presupuesto de Egresos de la Federación 1986:

³⁰ *Ibid.*, p. 19.

REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Con el propósito de contribuir a la solución de los diversos problemas que afronta el campo, la política agraria en el marco de la estrategia rural se orienta a fortalecer la organización de los diversos grupos campesinos, así como continuar con el otorgamiento de la seguridad jurídica y el reparto de la tierra legalmente afectable. En este contexto y a fin de avanzar en la instrumentación de la política de Reforma Agraria Integral, para 1986 se realizarán las siguientes acciones:

- Promover el establecimiento de los convenios de coordinación interinstitucional, a fin de otorgar los servicios de infraestructura económica y social para apoyar el proceso de formación y consolidación de los núcleos agrarios.
- Proseguir el proceso de organización y capacitación campesina a través del apoyo a la formación de Unidades de Desarrollo Rural y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.
- Continuar con el reparto agrario, a través de la ejecución de las resoluciones presidenciales; la simplificación de procedimientos agrarios y el apoyo a organizaciones y campesinos en la realización de los trámites ante las dependencias de la administración pública.

En cuanto a organización y capacitación se integrarán y se consolidarán 2,500 unidades de desarrollo rural y se promoverá el aprovechamiento de los recursos disponibles en 1,700 núcleos agrarios. Finalmente, en lo que al reparto agrario se refiere, se ejecutarán resoluciones presidenciales en 550 mil hectáreas.³¹

En el texto anterior se pueden apreciar fácilmente dos cosas: primero, que sin hablar directamente de la finalización del reparto agrario ya se intuye que se encuentra cerca su cancelación, y, segundo, que esta gestión presidencial cifró sus esperanzas de reactivación de la economía rural en el apuntalamiento de las estrategias reconocidas en la Ley de Fomento Agropecuario, como se constata más adelante. La omisión del reparto agrario en el texto transcrito es elocuente, ya que se refiere a él sólo en términos de la superficie derivada de las resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar, sin señalar la posibilidad de su continuación echando mano de las tierras susceptibles de afectación provenientes de otras fuentes (fraccionamientos simulados, tierras inexploradas, deslinde de terrenos nacionales).

³¹ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1986. Crónica Parlamentaria, 15 de diciembre de 1985.

El fin de la reforma agraria

Al tomar el presidente Carlos Salinas de Gortari las riendas de la Nación, la delicada situación del campo se había tornado más aguda, los indicadores económicos eran cada vez más desalentadores, la inversión no se veía por ningún lado y la descapitalización se había vuelto crónica, sin que las políticas de la administración anterior atinasen a mitigar ni ligeramente los duros golpes de la crisis. Frente a tal escenario, el Gobierno Federal decidió dogmáticamente mantener el rumbo y profundizar las recetas de corte neoliberal en busca de una reforma estructural (política, económica y social) que viabilizase la incorporación del país a la modernidad.

En ese sentido, la reforma iniciada por su predecesor con el propósito de convertir al Estado benefactor en Estado promotor del desarrollo, condujo por varios caminos que —en la esfera del sector rural— se reflejaron en los marcos jurídico, político e institucional. A la postre, esto habría de cambiar la fisonomía del campo mexicano, suspender diversos procesos agrarios de carácter estructural y detonar otros que a largo plazo terminarían por modificar sustancialmente la estructura de la tenencia de la tierra en México.

En el marco jurídico fueron modificados los ordenamientos que tenían que ver con la propiedad y el aprovechamiento de los distintos recursos naturales del país, esto es, las leyes que regulan las materias agraria, forestal, hidráulica y minera. Lo que se hizo, en pocas palabras, fue cambiar su orientación social e imprimirles un acento de corte individualista que les permitiera circular y aprovechar su valor en consecuencia con las reglas del libre mercado. Así, a partir de 1992, los recursos naturales de la Nación quedaron virtualmente convertidos en mercancías, pudiendo circular libremente en el comercio sin más restricciones que la autarquía de la voluntad —autónoma y soberana— de sus propietarios.

Para comenzar, se intensificaron las acciones de reestructuración y adelgazamiento administrativo iniciadas desde el sexenio anterior a través de un atropellado y obsesivo proceso de desincorporación y privatización de empresas y transferencia de funciones, lo cual no sólo redujo el gasto gubernamental, sino que, además, modificó el rostro y la dimensión del sector público federal al pasar de 412 empresas paraestatales y organismos

descentralizados existentes en 1988, a 213 en 1993.³² Dentro del paquete de entidades y empresas liquidadas y transferidas, el mayor número correspondía a las que desarrollaban actividades vinculadas al sector rural.

En materia agraria las transformaciones fueron bastante significativas, habida cuenta que a partir de la enmienda del artículo 27 de la Constitución Política, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, se modificó radicalmente el marco jurídico que regulaba tanto el proceso de reparto de la tierra como los sistemas de propiedad y de impartición de justicia agraria en nuestro país, alineándolos a las necesidades de las fórmulas económicas neoliberales, con lo cual se incorporó masivamente la tierra a los mercados inmobiliarios, meta final de las reformas constitucionales.

Con el fin, según se dijo, de fortalecer los componentes primordiales de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y de brindar certeza a los propietarios e inversionistas, así como con el propósito de fomentar la capitalización del campo y reactivar los mercados inmobiliarios, la legislación agraria fue reformada para:

- Cancelar el reparto de la tierra.
- Adecuar el sistema de impartición de justicia.
- Desamortizar la propiedad social.
- Reordenar la institucionalidad agraria.

Con estas radicales medidas la administración del presidente Salinas de Gortari adecuó las bases del sistema constitucional agrario poniéndolas en orden a las relaciones jurídicas y comerciales imperantes en el libre mercado y alineadas perfectamente al yugo neoliberal impreso a la globalización económica, convirtiendo a la tierra en una mercancía susceptible de transmitirse de mano en mano sin más límites que los derivados de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual y testamentaria.³³

³² Rogozinsky, *op. cit.*, p. 26.

³³ Véase Odile Hoffmann, “La tierra es mercancía... y mucho más: el mercado de tierras ejidales en Veracruz”, en Carton de Gramont y Tejera Gaona, *op. cit.*, pp. 41-80.

Cancelación del reparto agrario

Sobre la base del supuesto agotamiento de las fuentes de reparto y de la incertidumbre jurídica que éste provocaba en el sector de la propiedad privada, el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso al Congreso Federal la derogación de la garantía social agraria, es decir, el derecho campesino a la tierra, y la terminación del proceso de distribución detonado por la Revolución, en cuyo transcurso más de dos terceras partes del territorio nacional habían cambiado de manos bajo dos formas o vertientes de reparto: la grupal (social) y la individual (privada); las cuales presentaban las siguientes características:

- a) *Reparto agrario grupal*. Éste se dio entre 1917 y 1992, sustentado en el artículo 27 constitucional y sus leyes agrarias reglamentarias, para dotar de tierras a los grupos mayores de 20 individuos, aglutinándolos bajo la figura de ejidos y comunidades (propiedad social). Esta vertiente del reparto constituyó el emblema de la reforma agraria durante 75 años. En ese lapso fueron creados alrededor de 30 mil núcleos propietarios (entre ejidos y comunidades), abarcando una superficie aproximada de 103 millones de hectáreas, con alrededor de 3.5 millones de campesinos beneficiados.
- b) *Reparto agrario individual*. Este inició en 1923 con la Ley de Tierras Libres y terminó en 1962 con la derogación de la Ley de Terrenos Nacionales (casi 40 años). Fue la forma de beneficiar a los campesinos pobres que no vivían en grupo sino aislados de los demás y sobre tierras propiedad originaria de la Nación, a los cuales se les asignaban los terrenos gratuita u onerosamente (a precios simbólicos), en concepto de propiedad privada.³⁴ Bajo esta forma se transmitieron a los particulares más de 34 millones de hectáreas. Esta vertiente del reparto fue cancelada en 1962 al destinarse la totalidad de los terrenos baldíos y nacionales

³⁴ Martha Chávez Padrón, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México Porrúa, 1983, p. 205.

exclusivamente a la dotación de tierras a los núcleos agrarios, esto es, al reparto agrario grupal.

De acuerdo con lo anterior, de los poco más de 196 millones de hectáreas que componen el territorio de la República Mexicana, 137 millones se entregaron a los campesinos de escasos recursos durante los tres cuartos de siglo que duró el reparto agrario, lo cual, si bien por un lado habla de un intenso proceso de redistribución de la tierra (por su ritmo y magnitud), por el otro supone el lógico y progresivo agotamiento de las fuentes territoriales de reparto, mismas que no se limitaban a las superficies de los latifundios.

La fracción X del artículo 27 constitucional imponía al Estado la obligación de dotar de tierras a los núcleos campesinos compuestos de más de 20 familias, pero lo hacía de una manera tajante y un tanto irracional, toda vez que establecía que en ningún caso podía dejar de concederse a los pueblos las extensiones que necesitasen, de modo que si en los alrededores no hubiese tierras susceptibles de afectación, el gobierno debía expropiarlas de las propiedades aledañas sin importar su tamaño ni si estaban o no en explotación.

Si esta disposición resultaba de amplio contenido social para los campesinos al consagrar una garantía social agraria a ultranza en favor de los núcleos de población, para los propietarios privados resultaba de suyo draconiana y absurda, pues les mantenía bajo el permanente riesgo de afectación o expropiación, es decir, un estado de incertidumbre jurídica que no invitaba mucho al esfuerzo ni daba margen para invertir en proyectos de mediano y largo plazo. La derogación del citado precepto, por consiguiente, vino a fortalecer la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de propiedad privada.

Adecuación del sistema de impartición de justicia agraria

Desde el inicio, hasta la terminación de la reforma agraria (1917-1992), el sistema de resolución de conflictos en materia de tenencia de la tierra en México fue de naturaleza administrativa, pues era el Ejecutivo Federal quien a través de las dependencias del ramo se erigía en autoridad cuasijudicial ejerciendo facultades jurisdiccionales que propiamente

pertenecían a la esfera del Poder Judicial de la Federación. En tales condiciones, la justicia agraria era impartida por órganos administrativos carentes de profesionales especializados en la aplicación del derecho y a través de un proceso inquisitivo y oficioso en el que no existían las garantías judiciales mínimas de que goza todo juzgador y justiciable (inamovilidad judicial, especialización del juzgador, mecanismo de nombramientos) y cuya indeterminada duración era almácigo de inseguridad jurídica.

Por otro lado, las más de las veces las autoridades agrarias desempeñaban el doble papel de juez y parte, ya que en muchas ocasiones el Estado configuraba la autoridad responsable o representaba a una de las partes involucradas en los conflictos. Esta característica permitía que el Ejecutivo Federal actuara de manera discrecional y resolviera las controversias agrarias cuando políticamente convenía a los intereses gubernamentales, lo que para los justiciables no era garantía de nada, mucho menos de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Es probable que al comenzar el reparto agrario, cuando aún era bajo el número de núcleos ejidales y comunales en el país —y por tanto el número de conflictos—, dicho sistema de impartición de justicia hubiese sido funcional. Incluso puede decirse que se ajustaba a las herméticas características de la propiedad social (inalienabilidad, imprescriptibilidad, intransmisibilidad, indivisibilidad, inembargabilidad), en tanto que las posibilidades de realizar actos jurídicos con la tierra eran mínimas. Sin embargo, al paso de los años este sistema de resolución de conflictos se convirtió en una traba que obstaculizaba el desarrollo del sector.

La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional trajo consigo la modernización del sistema de impartición de justicia agraria al separar las funciones públicas administrativas y jurisdiccionales, mediante la creación de una magistratura dotada de autonomía y plena jurisdicción para resolver las controversias suscitadas en materia agraria. Con ello, el Ejecutivo Federal dejó de concentrar de manera extraordinaria facultades que, en puridad, eran competencia de otros Poderes, lo cual reforzó las bases del sistema político mexicano.

La magistratura de nueva creación, consignada en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política, compuesta de un tribunal superior y una red de tribunales unitarios de cobertura regional y estatal, no sólo vienen a reordenar las funciones fundamentales del Estado y a fortalecer el

equilibrio de poderes, sino también a reforzar en forma integral el sistema de impartición de justicia agraria en beneficio del conjunto de sujetos jurídicos reconocidos en la ley, requisito elemental para modernizar las relaciones jurídicas en el campo y brindar mayor confianza tanto a los propietarios —y sus familias— como a los inversionistas, e incluso, al mismo gobierno.

La creación de un órgano auténticamente jurisdiccional especializado en la resolución de las disputas agrarias representó para los justiciables un apuntalamiento real de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ya que una magistratura de tal jaez elimina toda posibilidad de improvisación y conlleva el establecimiento de diversas garantías de orden judicial (procesales y administrativas) que refuerzan los derechos y la confianza de quienes concurren a sus estrados en busca de justicia.

Desamortización de la propiedad social

A partir de 1917, cada milímetro de tierra que se entregaba a los ejidos y comunidades era una propiedad que se amortizaba, puesto que no podía circular en el mercado bajo ningún concepto (venta, cesión, arrendamiento, asociación, garantía). Se trataba de una paralización total, ya que la única forma de transmisión de los bienes agrarios era la sucesión testamentaria. Esta situación estancaba jurídicamente los inmuebles rústicos ejidales y comunales impidiendo que sus propietarios pudieran aprovechar debidamente sus potenciales usos y valor, hecho que complicaba la inversión y asfixiaba las alternativas de desarrollo.

Efectivamente, antes de 1992 las tierras de propiedad social quedaban sujetas a un estatuto jurídico tan hermético que prácticamente condenaba los bienes a la parálisis legal y comercial, habida cuenta que no se podían vender, rentar, donar, ceder, aportar en sociedad o en fideicomiso ni ofrecer en garantía, entre otras cosas. En consecuencia, hasta esa fecha, el mercado de tierras en México se integraba solamente con las superficies de propiedad privada que existían en el país, a saber, alrededor de 74 millones de hectáreas, únicos bienes rústicos con posibilidades legales de ser objeto de actos traslativos de dominio, uso o aprovechamiento.

Las reformas de 1992 a la legislación agraria transformaron radicalmente el sistema constitucional de propiedad rural a través de la liberación

del estatuto jurídico de los ejidos y las comunidades, lo cual incorporó virtualmente al mercado de tierras más de la mitad del territorio nacional, detonando un amplio proceso de desamortización de la propiedad que a largo plazo terminará modificando la estructura agraria del país. Bajo su nuevo régimen, los núcleos agrarios pueden incorporar sus tierras (parceladas y de uso común) a la circulación mercantil y aprovechar las oportunidades que les brindan sus ventajas competitivas, ya sea transmitiendo su dominio o bajo cualquier acto jurídico reconocido por la ley.

Debe aclararse que para que un bien agrario ejidal o comunal circule no es necesario que se transmita en propiedad (lo cual está permitido), ni mucho menos que se convierta al pleno dominio, basta para ello que sea objeto de cualquier acto jurídico que haga factible que su uso o usufructo pase de manos. En ese sentido, los 103 millones de hectáreas de que constaba la totalidad de la superficie ejidal y comunal en 1992 en nuestro país fueron desamortizados.

La incorporación masiva de la tierra a los mercados inmobiliarios multiplica sus posibilidades de uso y aprovechamiento propiciando la inversión interna y externa, lo que pone en claro que, ante la imposibilidad del gobierno de canalizar mayores recursos al desarrollo agropecuario, la liberación del régimen ejidal y comunal fue concebida como una estrategia para apalancar la capitalización del campo y dinamizar la economía rural, sobre la premisa de que a mayor número de propiedades circulando en el mercado, mayor número de proyectos de desarrollo podrían concretarse.

Reestructuración de la institucionalidad agraria

Las repercusiones de la reforma de 1992 a la legislación agraria en el marco de las instituciones sectoriales (públicas y privadas) fueron considerables. Para comenzar, la modernización del sistema de impartición de justicia significó para las dependencias del sector administrativo agrario la pérdida de las funciones jurisdiccionales que venía desempeñando, y con ello el dejar de realizar una serie de actividades inherentes a las mismas que naturalmente se reflejaban en la magnitud y conformación de la estructura administrativa dependiente del Ejecutivo Federal.

Empero, el impacto fue mayor toda vez que las funciones que se mantuvieron en la esfera del Poder Ejecutivo fueron reordenadas materializando una reestructuración organizativa teóricamente orientada a la atención de la nueva cuestión agraria, mediante la revaloración de la procuración de justicia y el sistema registral de la propiedad ejidal y comunal, que dio lugar a la Procuraduría Agraria (PA) y al Registro Agrario Nacional (RAN), como órganos descentralizado y desconcentrado, respectivamente, manteniendo a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) como entidad coordinadora del sector, cuyo análisis se aborda detalladamente en el capítulo relativo a la evolución de las instituciones agrarias.

Conformación de la política agraria

La actual estructura de la tenencia de la tierra en México es producto de la interacción de varios procesos socio-jurídicos, entre los que se cuenta la transmisión legal de las propiedades de origen dadas entre particulares, la política agraria y la política de colonización. En estos tres rubros se vino conformando a lo largo del siglo XX el mosaico fundario del sector rural en nuestro país. El primero de ellos deviene del tránsito cotidiano de los bienes inmuebles rústicos y la concreción de actos traslativos de la propiedad de auténticas pequeñas propiedades preconstitucionales. Las otras dos son producto de las políticas de Estado implementadas por los sucesivos regímenes presidenciales. En la ejecución de ambas políticas el Gobierno Mexicano centró sus estrategias de desarrollo agrario durante la mayor parte de la centuria pasada.

Como ya se comentó, la historia de la colonización formal en México data de 1824, en tanto la del reparto agrario comienza apenas en 1917. A cada una de ellas ha correspondido una trayectoria y estructura administrativa distinta dentro de la organización del Sector Público Federal. Las dos fueron privilegiadas en su momento por diferentes titulares del Poder Ejecutivo en detrimento de la otra. Ambas tenían como consecuencia la concreción de un acto traslativo de la propiedad, en fin.

Hasta 1958 las políticas de reparto agrario y de colonización avanzaron por carriles diferentes, aunque inicialmente ambas ubicadas bajo la férula de la Secretaría de Fomento y Agricultura, pero mientras una era operada con criterios sociales, la otra respondía a objetivos productivistas y de poblamiento, sin que existiera coordinación entre ambas dependencias y sin

planeación de ninguna especie, lo cual era causa de constantes empalmes o sobreposiciones que normalmente se traducían en disputas campesinas altamente conflictivas y en un magro aprovechamiento de los recursos naturales.

Si bien la colonización y el reparto agrario son formas en que la Nación transmite la propiedad de la tierra a los particulares, se trata de acciones administrativas de contenido distinto. La primera configura una política pública adoptada por el gobierno en potestativo ejercicio de su soberanía, misma que tiene por objeto el poblamiento del territorio nacional; la segunda conforma una obligación constitucional insoslayable para el Estado mexicano con finalidades de eminente corte social, solventada mediante la satisfacción de las necesidades agrarias de los individuos y grupos campesinos. Conviene tener siempre presente la diferencia entre ambas acciones, pues ni toda colonización conlleva un reparto ni todo reparto implica una acción colonizadora.

La política de colonización

La colonización, entendiéndola por ésta toda acción cuyo efecto sea la ocupación de un determinado espacio territorial por parte de un individuo o grupo humano, constituye un proceso de carácter sociodemográfico que puede ser inducido por el hombre o darse por la simple inercia poblacional. De hecho, la colonización es un continuo, un fenómeno permanente, ininterrumpido, que ha ido siempre de la mano de la dinámica del desarrollo, por lo que la historia de la Humanidad no es otra cosa que la historia de la colonización o de la expansión de nuestros congéneres sobre el planeta. Las corrientes migratorias expresan de modo fehaciente la dirección tomada por los procesos de colonización.

Sea que la colonización haya iniciado con la expulsión de Adán y Eva del Paraíso, sea que haya comenzado con la formación de las primeras tribus y clanes, el ser humano ha tendido a ir siempre más allá, a incursionar allende las fronteras geográficas conocidas y establecerse con fines de poblamiento. El crecimiento incesante de la población y el agotamiento de los recursos naturales fueron los principales factores que compelián al hombre a buscar su supervivencia en nuevos horizontes, por lo general, en

los que las oportunidades de trabajo, los recursos naturales o las condiciones de vida aseguraban su bienestar.

Cuando se habla de la colonización inducida se habla por lo general de una política pública tan antigua como la Historia misma, aplicada por gobiernos de toda índole con propósitos determinados, que van desde el poblamiento y la defensa del territorio, hasta la búsqueda de riquezas y la apropiación de la tierra. El arribo de los europeos a suelo americano significó la intensificación del proceso continental de colonización en un incesante desplazamiento hacia Occidente hasta que el Océano Pacífico detuvo su marcha. Sus modalidades dependen invariablemente de las características e historia concreta de cada contexto y del sistema específico de propiedad de la tierra. Por ejemplo, mientras que en los Estados Unidos se practicó una colonización arrasante que casi exterminó a la población nativa, en nuestro país se trató de un proceso incruento que, aunque en algunos casos no respetó la posesión milenaria de los pueblos autóctonos, al menos mostró mayores miramientos por la vida de sus naturales.

En su origen, la dirección de la colonización en nuestro país durante la Colonia –valga la redundancia– respondió a la ubicación de los yacimientos minerales y, posteriormente, a la búsqueda de las mejores tierras para la agricultura. Fuera de la política de poblamiento de reducción de pueblos de indios en congregaciones, aplicada durante el siglo XVI por el gobierno del ultramar, y de los estímulos y canonjías ofrecidas a los habitantes de la Península Ibérica para trasladarse a las Indias Occidentales,¹ no puede hablarse de políticas gubernamentales concretas encaminadas a inducir la colonización con una intención determinada.

Es con el nacimiento de la República Mexicana, en 1824, cuando desde el seno del Congreso Federal se empieza a hablar de la colonización del territorio nacional y a visualizarla como una política pública de imperativa atención, habida cuenta la magnitud del país en ese momento. Durante la primera mitad del siglo XIX la Federación no implementó una política específica, sino que otorgó a los gobiernos de los estados facultades para legislar directamente en materia de colonización. Ello permitió a varias

¹ Cada español peninsular que venía a la Nueva España, por ese solo hecho, tenía derecho a que se le asignaran 300 indígenas a su servicio exclusivo.

entidades federativas expedir leyes que sí imprimían a la colonización una orientación expresa, como fueron los casos de Tamaulipas, Sonora, Coahuila y Texas, que incentivaban el poblamiento de sus áreas más septentrionales para fortalecer la defensa de las fronteras.

Con los gobiernos de la Reforma las facultades en la materia fueron devueltas y concentradas en la Federación, la cual incentivó la colonización militar con fines estratégicos. En 1883, el régimen del general Díaz imprimió a la colonización un sentido productivista, de suerte que se le concibió como mecanismo para favorecer la expansión del capital mediante la apertura de tierras al cultivo, las cuales significarían más fuentes de trabajo en torno a las que irían surgiendo centros de población. Con objeto de acelerar este proceso fueron creadas y contratadas numerosas compañías colonizadoras.

El estallido de la Revolución suspendió la colonización como política pública pues se le vio como una máscara para ocultar en muchos casos fines muy distintos a ella. Aunque desde 1921 algunos acuerdos y reglamentos regularon el otorgamiento de franquicias de colonización, esta situación se prolongó hasta 1926, año en que el vacío prevaleciente fue llenado por una nueva ley en la materia que dio lugar a una también nueva concepción de la colonización. A partir de esa fecha, este proceso se daría a través de la constitución de colonias agrícolas o ganaderas, figuras jurídicas inexistentes que pretendieron ser vistas a imagen y semejanza de los ejidos. Con ello, colonización y colonia fueron conceptos inseparables hasta 1962.

Es decir, de constituir los terrenos individuales un conjunto de propiedades privadas aisladas, independientes y, por lo general, desarticuladas entre sí, pasaron a contemplarse como parte de una figura jurídica colectiva denominada “colonia”, compuesta por un grupo de propietarios —organizados en asamblea y dirigidos por órganos de administración y vigilancia— que además de sus lotes personales contaban con áreas de uso común. Chávez Padrón considera que esta política fue implementada para beneficiar a los campesinos que “podían adquirir a precios bajos un pedazo de tierra”.²

² Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 377.

Cabe señalar que toda colonización realizada en nuestro país entre 1826 y 1934 es catalogada de privada, en el sentido de que todos los terrenos nacionales que se vendieron a los particulares durante ese periodo se transmitieron a éstos en concepto de propiedad individual en pleno dominio. Después de la Revolución esta clase de colonización (privada) estuvo a cargo de una dirección específica dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, lo cual constata la cara estima en que se le tenía y el enfoque distinto al justicialista impreso a esta política de poblamiento.

El Plan Sexenal 1934-1940, documento elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para impulsar la candidatura del general Cárdenas a la Presidencia de la República, después del fraccionamiento de los latifundios, estableció dentro de los propósitos fundamentales de gobierno en caso de su triunfo en las urnas, el impulso a la redistribución de la población rural y a la colonización interior realizada con ciudadanos mexicanos, evidenciando su vigencia. Para reforzar lo dicho, en 1946 fue creada la Comisión Nacional de Colonización.

Así, a partir de 1934, a la colonización privada se añadió una nueva forma de colonización: la ejidal, cuyo impulso y operación se encomendó al Departamento Agrario. Ésta se daba a través de la creación de nuevos centros de población ejidal, es decir, mediante la dotación a los grupos campesinos de terrenos localizados en áreas distintas a donde solicitaron tierra, por lo regular en regiones alejadas, inhóspitas y despobladas (casi siempre terrenos de presunta propiedad nacional), que generalmente implicaban el traslado de los beneficiados y la apertura de tierras al cultivo (con un alto costo ambiental).

En 1958 la Comisión Nacional de Colonización y el Departamento Agrario fueron fusionados para dar origen al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC). Así, la unificación de funciones registrada a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, permitió imprimir a la política agraria y a la política de colonización una misma dirección, dejando a cargo de una sola autoridad administrativa tanto la colonización privada como la ejidal, así como la facultad de constituir, declarar y regular todas las formas de tenencia de la tierra. A partir de ahí, la redistribución de la población y el reparto agrario avanzaron, en teoría, de manera coordinada.

En 1962, con la derogación de la Ley de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías y la reforma del Código Agrario de 1942, fue suspendida la colonización privada, mientras que la ejidal continuó siendo operada por el DAAC, luego convertido en Secretaría de la Reforma Agraria (1971), hasta que en 1992 con la cancelación del reparto de la tierra se dio final sepultura a la única forma de colonización que mantenía vigencia, la ejidal. Cabe mencionar que a la fecha de la terminación de la reforma agraria, alrededor de 5.7 millones de hectáreas estaban en manos de colonias agrícolas, ganaderas y agropecuarias.

La política de reparto agrario

La política de reparto agrario perseguía finalidades de corte justicialista, en términos de reivindicaciones sociales, constituyendo el puntal de la reforma agraria mexicana. Éste configuraba un mandato ineludible del Estado cuyo cumplimiento se sustentaba en la Carta Magna, de suerte que —a diferencia de la colonización— su inclusión en los presupuestos anuales de la Federación estaba prácticamente garantizada. Cuantimás que se trataba de una tarea de indudable marbete revolucionario, cuya realización sirvió de referencia durante mucho tiempo para medir el talante nacionalista de cada uno de los portadores de la banda presidencial.

Como se señaló, mientras que en el proceso de colonización la tierra se transmitía a sus adquirientes de manera onerosa (dentro de los que no cabían los labradores pobres), en el reparto agrario ésta se transfería en forma gratuita a los campesinos de escasos recursos, de acuerdo al tipo de propiedad que se creaba (ejidal, comunal o privada), cada una de las cuales tenía su correspondiente vía legal de tramitación, a saber: la dotación, la restitución y la adjudicación de terrenos nacionales, respectivamente. Es por ello que la superficie detentada por los particulares en las colonias rurales no se contabiliza dentro de lo repartido por los gobiernos emanados de la Revolución.

Como se dijo, desde la óptica del número de personas o sujetos jurídicos beneficiados con cada acción de tierras, el reparto agrario se clasifica en individual y grupal, en tanto que desde la perspectiva del estatuto jurídico éste puede clasificarse en ejidal, comunal y/o privado, quedando esquematizado de la siguiente forma:

Reparto agrario	Individual	Pequeñas propiedades privadas
		Ejidos
	Grupal	Comunidades

Este modelo de reparto se aplicó cuando el proceso de reforma agraria ya tenía un trecho avanzado y una vez que los responsables de su implementación se percataron de que la sola restitución de los ejidos de los pueblos y el fraccionamiento de los latifundios no eran suficientes para dotar de tierras a los diferentes estamentos campesinos, es decir, una vez que se cayó en cuenta de que existían grupos e individuos que quedaban fuera de las hipótesis marcadas por la ley para ser beneficiario del reparto. Ello es observado por Horacio Mackinlay cuando expresa que lo hecho entre 1916 y 1933 no modificó la estructura agraria heredada del Porfiriato, pero sí delineó algunos de los rasgos básicos de gran parte del reparto agrario posterior.³

Si la principal demanda de la lucha revolucionaria fue la restitución de los ejidos de los pueblos, seguida del fraccionamiento de los latifundios, es evidente que se trataba del ejido colonial, esto es, de aquel que desde su creación constituía las tierras de uso común de los pueblos o comunidades, donde los lugareños podían libremente ir a recoger agua o leña, acampar o llevar a pastar a sus animales, no una nueva figura jurídica creada bajo tal denominación como a la postre ocurrió producto de su evolución conceptual.

Ésa es una de las razones por las que Escárcega y Botey consideran que la verdadera reforma agraria en México como proyecto de Estado comienza en realidad en 1934, una vez que el presidente Lázaro Cárdenas asume las riendas de la Nación, pues, a su modo de ver, ninguno de los siete

³ Horacio Mackinlay, "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional", en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, p. 119.

presidentes de la República que antecedieron en el poder a este mandatario mostró efectiva voluntad política para acabar definitivamente con la estructura latifundista de tenencia de la tierra que imperaba en el país, la que dos décadas después de la Revolución casi se mantenía intocada. Ante un panorama que parecía dar marcha atrás a la reforma agraria e introducirse en el terreno de la reforma agrícola (se acababa de decretar la creación de Distritos Ejidales por el presidente Abelardo L. Rodríguez, asentándose en el Código Agrario recién publicado diversas medidas contrarreformistas), Cárdenas decidió enfrentar el cúmulo de solicitudes rezagadas y las consecuencias de haber dotado a los núcleos campesinos de tierras impropias para su cultivo.

Efectivamente, aun cuando entre 1917 y 1934 se repartieron alrededor de 8 millones de hectáreas, la mayoría de éstas se ubicaban en zonas donde no se afectaban latifundios y la calidad de los suelos dejaba mucho que desear, quedando miles de solicitudes entrampadas en un laberinto de trámites sumamente intrincado y burocratizado, por lo que al iniciar la gestión cardenista la demanda de tierras no había disminuido gran cosa y el campo todavía no estaba totalmente apaciguado.

Desde esa perspectiva, los citados autores dividen la reforma agraria mexicana en cuatro etapas, periodizadas desde 1934 hasta el año de la edición de su obra (1990),⁴ las que adaptadas a la radical enmienda legislativa de que fue objeto el sistema de propiedad en 1992 —y que por claras razones no alcanzaron a considerar—, pueden ser complementadas de la siguiente forma:

Primera etapa (1934-1940)

Esta etapa cubre el periodo presidencial del Tata Lázaro distinguiéndose tanto por el impulso sin precedentes cuanto por la dirección que recibió el reparto agrario. Por un lado, se entregaron más de 18 millones de hectáreas (dentro de las que quedó el grueso de las tierras de riego existentes en ese tiempo); y, por el otro, la mayoría de éstas se dotaron en concepto de propiedad ejidal, dando al proceso una orientación colectivista.

⁴ Everardo Escárcega y Carlota Botey, *op. cit.*, pp. 8-12.

Segunda etapa (1940-1963)

Esta fase se caracteriza por el repunte del individualismo en la política agraria, reflejado en la preferencia que se dio tanto al reparto privado de la tierra (mediante la enajenación de terrenos nacionales) como a la creación de colonias agrícolas y ganaderas, destinándose a ese fin la mayor parte de la infraestructura hidroagrícola de grande irrigación construida por el Gobierno Federal.

Esta etapa culmina con la derogación de la Ley de Colonización y la prohibición de la enajenación de terrenos nacionales a los particulares (mediante reformas al Código Agrario), habiéndose repartido en su transcurso –a título de propiedad social– un total de 26.8 millones hectáreas, de las que 21.0 millones fueron para ejidos y 5.8 millones para comunidades, sin que sea posible cuantificar lo repartido en concepto de propiedad privada.

Tercera etapa (1964-1976)

En este periodo se afecta la mayor parte de los grandes latifundios que aún subsistían y el reparto agrario se empieza a desplegar sobre los bosques templados y las selvas tropicales, entregándose también enormes superficies de agostadero de mala calidad. Durante estos años se distribuyeron 37.6 millones de hectáreas, la mayoría de ellas de muy baja calidad, inadecuadas para la explotación agrícola, cuyas pésimas condiciones se pretendió superar mediante el impulso a la organización económica de los productores.

Cuarta etapa (1977-1992)

Ésta constituye la última etapa de la reforma agraria, pues culmina con la derogación del sistema constitucional de propiedad vigente desde 1917, distinguiéndose por la abrupta caída del ritmo del reparto de la tierra y el empeño puesto en la regularización y normalización documentada de todas las formas de propiedad, lo mismo que en la integración del catastro rural.

Durante el mandato del presidente López Portillo el reparto fue de 6.4 millones de hectáreas; con Miguel de la Madrid disminuyó a 4.8 millones y con Carlos Salinas de Gortari no llegó ni a las 800 mil, haciendo un total entre los tres sexenios de un poco más de 12.0 millones de hectáreas.

Escárcega y Botey explicaron adelantadamente el sustento de la reforma legislativa que en 1992 habría de enmendar el artículo 27 constitucional,

dando por cancelado el reparto de la tierra, al observar que el proceso de reforma agraria en México ya había logrado su cometido, a saber: la erradicación del sistema latifundista. Cabe observar que si bien plantean que la reforma agraria ya concluyó, en ningún momento sugieren o hablan de presuntas segundas etapas ni de fases inferiores ni superiores de la misma, como se aprecia en la siguiente lectura:

Con base en la información anterior, es dable consentir el hecho de que como todo proceso finito, el de reforma agraria aplicado para destruir el sistema latifundista de tenencia de la tierra ya concluyó, al ser distribuidas las grandes propiedades de la nación y de los particulares; y sólo resta dar fin a la etapa terminal de regularización y documentación de la propiedad.⁵

Además de dividir a la reforma agraria en cuatro etapas, los citados autores expresan que la fase terminal de este proceso consiste en regularizar lo repartido, lo cual es incompatible con diversos planeamientos formulados desde algunas instancias gubernamentales que proponen una ulterior etapa de la reforma agraria destinada a la organización económica de los productores.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

Evolución del sistema de impartición y administración de justicia agraria

Uno de los principales rasgos que ha caracterizado la estructura orgánica del Sector Público Federal en nuestro país desde la segunda década del siglo XX, ha sido la inclusión permanente de entidades administrativas encargadas de la atención específica del problema de la tierra, las cuales han registrado diversas variaciones de forma y fondo a lo largo de los años que le han permitido adecuarse a las oscilaciones de la política agraria y al modelo de desarrollo impulsado por cada gestión presidencial, lo que ofrece una idea de la importancia asignada por la Constitución a este renglón.

De hecho, de 1915 a la fecha, esto es, en más de nueve décadas posteriores a la Revolución, el campo mexicano ha conocido tres sistemas de impartición y administración de justicia agraria, a saber:

- a) El primer sistema, que podríamos llamar original, inicia con la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y culmina en 1934 con la creación del Departamento Agrario; este sistema correspondió al texto original del artículo 27 de la Constitución vigente, que fue una transcripción de la Ley mencionada, misma que se desarrollaba a partir del concepto de *ejido colonial* (tierra de uso común propiedad de los pueblos).
- b) El segundo, que pudiéramos catalogar como el sistema de la reforma agraria, comienza en 1934 y finaliza en 1992, junto con la terminación de dicho proceso. Este sistema nace a consecuencia de la primera gran modificación y nuevo texto del artículo 27

constitucional, manejando el concepto de *ejido mexicano* (núcleo agrario propietario de tierras amortizadas).

- c) El tercero, que pudiéramos denominar de la posreforma agraria, empieza en 1992 y aún se encuentra vigente. Este sistema nace a raíz de la segunda gran modificación registrada por el artículo 27 constitucional, en el cual se establece un concepto de *ejido liberal* (núcleo agrario propietario de tierras desamortizables).

Obsérvese que a cada concepto de ejido consagrado en la Carta Magna le ha correspondido un sistema específico de administración e impartición de justicia y —consecuentemente— una determinada estructura institucional, que necesariamente deben ser compatibles con el estatuto jurídico y la noción de ejido de que se trate. Ello constata que la norma jurídica sustantiva determina al órgano (norma administrativa), de donde se deduce que la primera es principal, mientras que la segunda es accesorio.

Por lo que hace a las estructuras, a cada uno de los periodos señalados le ha sido inherente una institucionalidad pública propia, las que en una visión de conjunto pueden presentarse de la siguiente forma:

Sistema original (1934-1934)

Presidente de la República
Comisión Nacional Agraria
Gobernadores de los Estados
Comisiones Locales Agrarias
Delegaciones estatales de la Comisión Nacional Agraria
Comités Particulares Ejecutivos

Sistema de la Reforma Agraria (1992-1992)

Presidente de la República
Departamento Agrario (luego SRA)
Gobernadores de los Estados
Comisiones Agrarias Mixtas
Comités Ejecutivos Agrarios
Comisariados Ejidales

Sistema vigente (1992- 2007)

Administrativas:

Secretaría de la Reforma Agraria

Procuraduría Agraria

Registro Agrario Nacional

Jurisdiccionales:

Tribunales Agrarios

Cabe resaltar que la conformación de la estructura administrativa adoptada por el Gobierno Federal para atender la problemática agraria es resultado de la evolución de las estructuras institucionales mencionadas (ligadas al reparto) más la de las dependencias vinculadas a la política de colonización. Con la suma de ambas se tiene el cuadro completo de la institucionalidad pública general para el desarrollo rural.

El sistema original de impartición de justicia (1915-1934)

El 1º de julio de 1910, en pleno ocaso del régimen del general Porfirio Díaz, dentro del organigrama de la Secretaría de Agricultura y Fomento fue creada un área administrativa con el nombre de Dirección Agraria, a la cual se le confió la realización de actividades cartográficas y de presunto reparto de tierras. Empero, dado que se trató de una medida coyuntural desesperada con el claro propósito de desactivar el inminente levantamiento revolucionario y cuenta habida su total desconexión administrativa con las dependencias agrarias nacidas al calor de la Revolución, no se le considera un antecedente directo de éstas.

En efecto, la Ley Preconconstitucional del 6 de enero de 1915 dio vida a la Comisión Nacional Agraria, órgano administrativo de carácter federal que fue establecido a comienzos del siguiente año y prácticamente construido sobre la marcha, habiendo funcionado casi durante dos décadas y logrado regular un proceso de entrega de la tierra para el que no existía precedente o punto de comparación ni referencia alguna. Su mérito crece si se considera que lo hizo en un periodo en el que el país seguía convulsionado y en las entidades federativas continuaba pesando más el poder de los caudillos y caciques, inclusive el de la Iglesia, que el del gobierno.

Desde esa perspectiva, la Comisión Nacional Agraria cumplió una doble función. Por un lado, dio respuesta inmediata y concreta a la demanda justicialista del reparto de la tierra enarbolada por la masa campesina que se incorporó a la Revolución; y, por el otro, dio forma jurídica procesal a un procedimiento de carácter administrativo que fue definiendo a base de circulares y directrices normativas, apoyado en las entidades federativas por comisiones locales, de modo que al paso que se establecía y estructuraba, legislaba y ejecutaba sus resoluciones.

Nadie mejor para describir este proceso que uno de sus principales protagonistas, el ingeniero Marte R. Gómez, quien escribió al respecto:

Las experiencias y enseñanzas que iba acumulando, permitían a la Comisión Nacional Agraria irse estructurando con normas que establecía al responder consultas y expedir circulares. Esta labor, aunque interferida por otras colaboraciones [...] fue seguramente la más valiosa que heredó a quienes la sucedieron en periodos presidenciales posteriores.¹

Aunque la existencia de dicha Comisión se encontraba establecida en la Carta Magna, ésta no era autónoma, sino que dependía administrativamente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, con lo cual —a partir de 1926— esta entidad controlaba las dos actividades básicas que conducían a la creación de la propiedad rústica en nuestro país, las derivadas de la colonización y las surgidas del reparto, circunstancia que servía de referencia a los apólogos de la reforma agrícola para respaldar su supuesta hegemonía sobre la reforma agraria.

El 4 de enero de 1927 fue expedida la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, en cuyo artículo 4º se hizo por primera vez un señalamiento respecto de las autoridades en materia agraria, siendo las siguientes:

- Presidente de la República.
- Comisión Nacional Agraria.
- Gobernadores de los Estados.

¹ Marte R. Gómez, *Historia de la Comisión Nacional Agraria*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, SAG, 1975, pp. 104-105.

- Comisiones Locales Agrarias.
- Delegaciones estatales de la Comisión Nacional Agraria.
- Comités Particulares Ejecutivos.

Se trataba de una estructura mixta (Estados-Federación), cuya intervención correspondía a instancias diferentes del proceso social agrario y sus procedimientos, habiendo sido diseñados de esa forma en virtud de que se consideró necesario desarrollar procedimientos biinstanciales para hacer contrapeso al poder de los gobernadores y caudillos. Esta organización administrativa agraria fue reproducida fielmente por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1929.

La Comisión Nacional Agraria estaba dotada de una estructura administrativa departamentalizada, clasificada en áreas que desahogaban tareas todavía no muy clarificadas, propias de un proceso incipiente de reparto de la tierra, dentro de las que resaltaban los departamentos de estadística y archivo por lo que representan en el ámbito de los instrumentos de planeación del desarrollo del campo. Puede decirse que inicialmente esta estructura orgánica era adecuada, en términos administrativos, al tamaño de la demanda, al principio compuesta solamente de solicitudes de restitución de ejidos, pero a medida que ésta se fue incrementando al amparo de la creación de otras acciones de entrega de la tierra y del cambio de concepto de ejido, el número de los asuntos que se retrasaban iba también en aumento.

De conformidad con el texto del artículo 27 de la Ley Fundamental, las comisiones locales estaban subordinadas a la Comisión Nacional Agraria, situación que recubría al proceso de un aparente carácter centralista, ya que parecía que ello permitía al Gobierno Federal mantener cierto control y atenuar el grado de influencia de los ejecutivos estatales, lo cual sólo era aparente, pues los miembros de las comisiones eran nombrados por los gobernadores. Asimismo, en este primer sistema se incluyó a los comités particulares ejecutivos en calidad de gestores de las solicitudes de tierras, pero subordinados a las comisiones locales agrarias, lo que además de evidenciar que no se tenía claro el papel de tales órganos, revela cierta tendencia corporativista.

Por otra parte, dado que la totalidad de los expedientes instaurados en los estados debía pasar a una segunda instancia que implicaba su centralización

en la capital del país, hecho que acabó por rebasar la capacidad instalada de la Comisión y que se sumó a la crítica de que su falta de autonomía le imposibilitaba un imparcial desempeño.

El sistema de impartición de justicia de la reforma agraria (1934-1992)

El 10 de enero de 1934 nace el segundo sistema de impartición de justicia agraria y la segunda estructura institucional agraria en México al aparecer publicado en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo texto del artículo 27 de la Constitución Política, cuya elaboración, en palabras del general Lázaro Cárdenas, correspondió “a la evolución del concepto de ejido”.² Dicho numeral estableció que para la atención del problema de la tenencia de la tierra se creaban:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal (Departamento Agrario).
- b) Un Cuerpo Consultivo Agrario.
- c) Una Comisión Agraria Mixta por entidad Federativa.

Esta medida refrendó la seguridad jurídica de que gozaban las instituciones de la reforma agraria ya que su existencia siguió consagrada a nivel fundamental, lo que implicaba que su derogación requeriría no de una adecuación legislativa cualquiera sino de una enmienda constitucional, lo cual era mucho más complejo. Sin embargo, el Código Agrario publicado en abril de 1934 fue más detallado que la Norma Fundamental y señaló como autoridades agrarias a las siguientes:

- Presidente de la República
- Departamento Agrario (luego SRA)
- Gobernadores de los Estados
- Comisiones Agrarias Mixtas
- Comités Ejecutivos Agrarios
- Comisariados Ejidales.

² Mensaje del general Lázaro Cárdenas sobre el problema de La Laguna, en *La esencia de la Nación*, México, Confederación Nacional Campesina-PRI, 1993, p. 70.

Como se ve, se trataba de una estructura institucional muy parecida a la que le precedió, aunque ahora incorpora a los Comisariados Ejidales, los que junto con los Comité Ejecutivos Agrarios confirmaron el sesgo corporativista que se le imprimió a la reforma agraria desde las esferas gubernamentales, convirtiendo al ejido en un aparato de control estatal.³

Lo que enseguida se advierte es que el Cuerpo Consultivo Agrario, aun cuando a lo largo del texto del Código citado aparece con funciones concretas, no es considerado por la ley reglamentaria como autoridad. De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política, dicho Cuerpo se componía de cinco miembros designados por el presidente de la República, con la función de aprobar, rectificar o modificar los dictámenes sometidos a la consideración del Jefe del Ejecutivo Federal para su resolución, sin ninguna otra intervención en los procedimientos de tierras. Debe señalarse que las funciones operativas desempeñadas por la Comisión Nacional Agraria fueron asignadas al Departamento Agrario, mientras que las normativas se transfirieron al Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que tenía facultades para emitir acuerdos y circulares.

Las Comisiones Locales Agrarias se convirtieron en Comisiones Agrarias Mixtas, y se componían de igual número de representantes del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados, estableciendo un espacio para la representación campesina, con la responsabilidad de realizar los trabajos inherentes a las acciones agrarias ejercidas por los grupos solicitantes (dotación, restitución, ampliación) e instaurar diversos tipos de acciones (juicios privativos de derechos agrarios individuales, nulidad de actas y documentos).

El Código Agrario de 1940 pretendió ordenar a mayor detalle la estructura institucional agraria, pero lo único que logró fue confundir al sector campesino al introducir una división entre autoridades y órganos agrarios. La exposición de motivos de la iniciativa de ley correspondiente expresa que esa diferenciación obedece a que las autoridades tienen facultades de ejecución, en tanto que los órganos carecen de ellas. Chávez Padrón añade que las segundas son plurales, mientras que las primeras son singulares.⁴ Este criterio se mantuvo en el Código Agrario

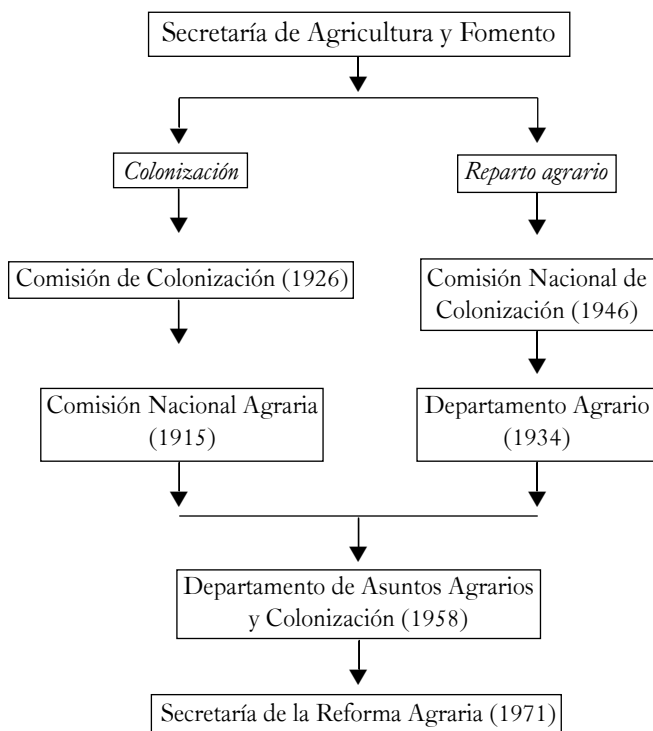
³ Gustavo Gordillo, *Más allá de Zapata*, México, Cal y Arena, 1992, p. 163.

⁴ Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 73.

de 1942 aumentando la confusión en el sector de la propiedad social, pues frecuentemente ejidatarios y comuneros recurrían a la protección de la Justicia Federal solicitando erróneamente amparo en contra de los reconocidos como órganos agrarios.

El Departamento Agrario se mantuvo con la misma denominación hasta el año de 1958, cuando se le fusionó con la Comisión Nacional de Colonización (creada en 1946) para dar a luz al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), organismo que operó hasta 1971, cuando fue elevado de rango para transformarlo en la Secretaría de la Reforma Agraria, convirtiéndose desde entonces en dependencia coordinadora del sector, ropaje administrativo bajo el cual la conocemos aún hoy en día como prueba persistente del movimiento social que dio origen al actual Estado mexicano y que explica la configuración de la Administración Pública Federal desde 1917 hasta la actualidad.

Con tales antecedentes, la evolución de las dependencias y entidades del Sector Público Federal, de 1915 a 1992, vinculadas a las políticas de tierras se comportó de la siguiente forma:



Aunque la Ley Federal de Reforma Agraria trató de evitar esa división, debió plegarse al texto del artículo 27 constitucional que disponía que el Cuerpo Consultivo Agrario era un órgano de consulta, por lo que, no obstante que incluyó entre las autoridades a dicho cuerpo colegiado, su libro primero se denominó “Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo”, dedicándole un capítulo especial a este último.

Con esta estructura administrativa se atendió el problema de la tenencia en México, tanto en lo concerniente a las actividades relacionadas con el reparto agrario, como con la colonización. Tal urdimbre administrativa—considerando el cambio de nivel de Departamento de Estado al de Secretaría registrado en 1971 por el DAAC— fue la institucionalidad pública responsabilizada de la política de reforma agraria hasta 1992.

Desde la instauración del sistema original de impartición de justicia hasta 1992, las autoridades y órganos agrarios desempeñaban dos funciones públicas indelegables: las funciones administrativas del reparto y las funciones jurisdiccionales de la resolución de las disputas de derechos suscitadas en el campo, especialmente las que involucraban intereses de ejidatarios y comuneros, registrándose el doble papel de juez y parte cumplido por el Estado. Ello causaba gran incertidumbre en el campo debido a que junto con las características de los procedimientos agrarios (oficiosos, inquisitivos, sociales) la impartición de justicia se volvía impredecible.

El actual sistema de impartición de justicia. La nueva institucionalidad pública agraria

En 1992 fue modificado radicalmente el sistema constitucional agrario, con lo cual nació un nuevo sistema de impartición de justicia agraria y una nueva estructura institucional para la atención del problema de la tenencia de la tierra en nuestro país. Dicha modificación impactó tanto la norma sustantiva agraria como el proceso social agrario y sus procedimientos, lo que dio lugar a la renovación y transformación de las instituciones del sector para adaptarlas al nuevo tipo de relaciones jurídicas:

- Reclasificación de autoridades y órganos agrarios.
- Federalización de la justicia agraria.

- Ampliación y reforzamiento de la función registral.
- Fortalecimiento de la procuración agraria.

La integración de la institucionalidad agraria federal y estatal sufrió un notable giro que dio lugar al surgimiento de una nueva institucionalidad. Ésta comenzó con la separación de las funciones públicas agrarias de carácter fundamental, en materia administrativa y jurisdiccional, las cuales eran concentradas por el Ejecutivo Federal, aspecto que explica el epíteto de “presidencialista” aplicado al sistema político mexicano. Las reformas de 1992 suprimieron la fracción XI del artículo 27 de la Constitución y con ello la institucionalidad establecida desde 1934, por lo cual dejó de importar si el Cuerpo Consultivo era o no una autoridad.

A diferencia de los ordenamientos que le antecedieron, la Ley Agraria no clasifica ni enumera las entidades que deben ser reconocidas como autoridades o como órganos agrarios. El artículo 4º, en su Título Segundo destinado al desarrollo y fomento agropecuarios, señala que “el Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural” e involucra en forma reiterada a las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal sin precisar a cuáles se refiere.

Hacia el interior de los núcleos ejidales y comunales también se acabó la confusión, toda vez que la asamblea general, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia dejaron de considerarse autoridades internas, como lo reconocía la legislación derogada (por cuya causa no fueron pocos los que recurrieron al amparo en su contra considerando que realizaban actos de autoridad). En la actualidad, la Sección Tercera del Título Tercero de la Ley Agraria los considera simplemente órganos internos del núcleo ejidal o comunal de que se trate.

Esta nueva institucionalidad agraria se sustenta, entonces, en la estricta diferenciación de los órganos que se avocan al cumplimiento de cada una de dichas tareas, eliminando toda posibilidad de incurrir en la invasión de facultades de antaño, ni aún disfrazada de colaboración entre Poderes de la Unión o de una pretendida jurisdicción delegada.

En consecuencia, desde 1992, junto a las entidades de la Administración Pública Federal, coexiste una magistratura agraria autónoma integrada por una estructura de tribunales unitarios de carácter estatal y regional coordinados por un tribunal superior, cuyos integrantes son designados por el Senado de la República, clasificándose de la siguiente forma:

	Secretaría de la Reforma Agraria
	Procuraduría Agraria
Autoridades administrativas	Registro Agrario Nacional
	Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Autoridades jurisdiccionales	Tribunal Superior Agrario
	Tribunales Unitarios Agrarios

Esta nueva estructuración institucional tuvo un resonante impacto en el proceso de impartición de justicia agraria, pues para garantizar una auténtica seguridad jurídica era necesario arrancar literalmente la función jurisdiccional del órgano administrativo que la venía desempeñando desde el origen de la reforma agraria. Era imperativo refuncionalizar los aspectos sustantivos y adjetivos del marco jurídico agrario adecuándolos al tiempo y a las circunstancias, pero igual de importante era renovar y sustituir al órgano encargado de aplicarlo y de resolver los conflictos de tenencia de la tierra.

Autoridades administrativas

El reordenamiento de las estructuras institucionales vinculadas al desarrollo agrario desde la esfera administrativa provocó un notable adelgazamiento al quitar a las autoridades locales (gobernador y comisiones agrarias mixtas) atribuciones en la materia, hecho que implicó una federalización en sentido opuesto a la registrada por la gestión del desarrollo rural, en tanto que las facultades de intervenir en el ramo se reservaron para la Federación.

En la actualidad, las dependencias del Ejecutivo Federal reconocidas como autoridades en materia agraria son la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), las que cuentan con las siguientes funciones:

Secretaría de la Reforma Agraria

Esta dependencia, creada en 1971, continuó existiendo con la misma denominación y jerarquía administrativas. De conformidad con el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de la Reforma le compete:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
- II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural.
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.
- VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.
- VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.
- IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

- X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social.
- XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

Procuraduría Agraria

Contra lo que de ordinario se cree, este organismo no fue creado en 1992, sino transformado, pues, como se comenta más adelante, su precedente inmediato era la Procuraduría de Asuntos Agrarios establecida en 1953 con el carácter de órgano desconcentrado. De acuerdo con el artículo 136 de la ley de la materia, la Procuraduría Agraria tiene a su cargo el desahogo de las siguientes funciones:

- I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a las que se refiere el artículo anterior en asuntos y ante autoridades agrarias.
- II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a las que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley.
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.
- IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos, instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.
- V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

- VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente.
- IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a las que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda.
- X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en la gestión de los comisariados.

Registro Agrario Nacional

Esta entidad sectorizada en la SRA fue la que mayormente resintió el cambio de la estructura institucional agraria, al haber pasado de Dirección General a órgano desconcentrado. Según lo previsto en el artículo 155 de la Ley Agraria, al Registro Agrario Nacional le corresponde el cumplimiento de las siguientes tareas:

- I. Llevar clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones de serie T y denominaciones de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.
- II. Llevar clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso.
- III. Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía a que se refiere el artículo 46, así como las de los censos ejidales.
- IV. Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo.
- V. Participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta Ley.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Conforme dispone el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a esta Secretaría de Estado corresponde, entre otras cosas, lo siguiente:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.
- II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.
- III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.
- IV. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia.
- V. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural.
- VI. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.

- VII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- VIII. Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales.
- IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía.
- X. Promover la integración de asociaciones rurales.
- XI. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural.

Autoridades jurisdiccionales

Con las reformas de 1992, las funciones jurisdiccionales agrarias que antes ejercían dependencias administrativas, específicamente las facultades de resolución de conflictos, fueron encomendadas a una magistratura creada especialmente para la atención de la problemática agraria, organizada en una estructura jerarquizada que cuenta con un tribunal superior y una red de tribunales unitarios, con el carácter de órganos autónomos dotados de plena jurisdicción que salen de la esfera administrativa y se ciñen a un sistema de nombramientos que depende del Poder Legislativo (a propuesta del Poder Ejecutivo).

Tribunal Superior Agrario

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al Tribunal Superior Agrario compete conocer:

- I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.
- II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal.
- III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.
- IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios.
- V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.
- VI. De las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.

Tribunales Unitarios Agrarios

En orden con lo dispuesto en el artículo 18 de la mencionada Ley, a estos tribunales corresponde conocer:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.
- III. Del reconocimiento del régimen comunal.
- IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.
- VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales.
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.
- IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas
- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria.
- XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria.
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables.

Federalización de la justicia agraria

La redistribución de las facultades ejecutivas y judiciales en materia agraria, sumada a las características de los procedimientos, originaron una reorganización funcional y espacial (territorial) en la esfera de la Administración Pública Federal que se expresó en tres diferentes

sentidos, a saber: como una centralización material de la justicia agraria; como una descentralización funcional; y como una descentralización o desconcentración territorial.

En el primero de los sentidos, las reformas a la legislación trajeron consigo un modelo centralizado de impartición de justicia agraria que excluyó la participación de los gobiernos de los estados (a través de los gobernadores y las comisiones agrarias mixtas), suprimiéndolos de tajo como autoridades del ramo. Así fue dispuesto por la enmienda al artículo 27 constitucional, pues la fracción XIX señala desde entonces que son de jurisdicción federal todas las cuestiones vinculadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Esta medida, sustentada en los objetivos de interés público que persigue la ley y en la facultad soberana de la nación establecida en materia agraria, equivale a una federalización total de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales agrarias y, por ende, desde el punto de vista de la división política, representa una centralización material de las mismas. Con ello se sigue enarbolando el criterio sustentado por el Constituyente de 1917 en el sentido de que la cuestión agraria debe ser exclusivamente federal.

En el segundo de los sentidos mencionados, la impartición de justicia agraria fue funcionalmente descentralizada, puesto que de corresponder con anterioridad la facultad jurisdiccional agraria al Poder Ejecutivo Federal, ésta le fue asignada a órganos autónomos de plena jurisdicción que salen de la órbita administrativa y se ciñen a un sistema de nombramientos dependiente del Poder Legislativo (a propuesta del Ejecutivo). Esta descentralización funcional sugiere una mayor imparcialidad de los órganos jurisdiccionales, dado que aleja a sus titulares de eventuales presiones provenientes de la esfera administrativa, lo que debe traducirse en términos de una mayor seguridad de los juzgadores (magistrados) para impartir justicia.

El producto de este tipo de descentralización es el mayor grado de autonomía de que se dota a la función jurisdiccional agraria, mismo que según los especialistas de la materia es un requisito indispensable para garantizar la imparcialidad de los juzgadores. Tanto así que para algunos la independencia de los tribunales es equiparable al principio de libertad de la ciencia, aplicada a las ciencias jurídicas prácticas.⁵

⁵ Gustav Radbruch, *El fin del Derecho*, México, Editorial Imprenta Universitaria. UNAM, 1975, p. 69.

En un tercer sentido, la impartición de justicia registró una descentralización espacial o territorial, en tanto fue creada una magistratura compuesta de un tribunal superior que funciona a nivel central con tribunales unitarios distritales establecidos en casi toda la República, en congruencia con el carácter uniinstancial que le fue conferido al actual juicio agrario. Esta desconcentración promueve el acceso a la justicia por parte de los gobernados, acercando las instancias contenciosas a los lugares donde surgen los problemas, sin necesidad de que un solo procedimiento transcurra necesariamente por una segunda instancia procesal centralizada y excesivamente alejada de sus posibilidades económicas.

Fortalecimiento de la función registral

Cierto es que con las nuevas disposiciones agrarias en materia registral la propiedad ejidal y comunal tiene garantizada una mayor seguridad jurídica, pero cierto es también que dicha actividad fue revestida de rigorismos innecesarios, los cuales no concuerdan con las prácticas ni con las condiciones económicas y culturales del campesinado mexicano, lo que muchas veces provoca que las transacciones inmobiliarias efectuadas con tierras ejidales o comunales permanezcan en la irregularidad legal.

Por otro lado, algunas actividades secundarias, si bien no corresponden propiamente a la función registral, dejaron de ser ejecutadas por la nueva dependencia, complicando la vida de los sujetos agrarios. Tal es el caso de las credenciales expedidas a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales, mismas que servían para acreditarse ante terceros, incluyendo cualquier autoridad. En la actualidad los cargos se comprueban con la copia certificada del acta de asamblea de la elección de órganos internos, la que no convence a nadie sobre su utilidad práctica pues no es lo mismo identificarse con un documento expedido por la autoridad competente que con la copia certificada de un acta de asamblea que tiene el carácter de documento privado. Ni tampoco es igual portar en la billetera una credencial que los papeles de un acta.

No obstante, tanto la institución administrativa como los sistemas operativos de registro e inscripción adoptados por la Ley Agraria para el control de la propiedad ejidal y comunal causa más bienes que males, empezando porque fortalece directamente las garantías de seguridad jurídica

en la tenencia de la tierra, ofreciendo mayor certeza a los inversionistas sobre el estado legal que guarda la propiedad inmueble, lo cual constituye una indiscutible precondition para la ejecución de proyectos de desarrollo.

La nueva procuración agraria

Uno de los problemas más complejos que enfrenta la administración de justicia, en general, es el del acceso de todos los gobernados a los tribunales para ejercitar las acciones jurídicas a que creen tener derecho o bien para defenderse de pretensiones de terceros, el cual se ve frecuentemente obstruido por la falta de medios de grandes capas de la población para sufragar el costo de los servicios de asesoría jurídica profesional y lo que surge de ser parte en un proceso judicial. Ello se agudiza en el sector rural, ya que por sus características (grandes distancias, pocos medios de comunicación, bajos ingresos, analfabetismo, pobreza extrema, desconocimiento de la lengua), la población campesina encuentra obstáculos más difíciles de salvar.

Los mecanismos jurídicos encaminados a proteger los intereses y derechos de los gobernados cuando su situación económica es desventajosa pueden presentarse tanto en el ámbito procesal como en la esfera institucional. En el primer caso, la protección se da mediante figuras tutelares, como, por ejemplo, la suplencia de la queja o el sistema de valoración de pruebas. En el segundo caso, la tutela se realiza a través de la creación de entidades públicas encargadas de asesorar y/o representar jurídicamente a quienes no están en posibilidades económicas de recurrir a los servicios privados de asesoría especializada, o de asumir su defensa legal cuando las circunstancias así lo ameriten. En este último supuesto, la actividad protectora estatal se ha dado en llamar “procuración de justicia”.

La procuración de justicia agraria en nuestro país tiene un largo historial, con raíces que se remontan a la Colonia y pasan por las diversas etapas del México Independiente, habiendo tomado mayor importancia luego de consumada la Revolución e iniciada la reforma agraria. En este contexto, en 1921 fue creada la Procuraduría de Pueblos, misma que dependió de la Comisión Nacional Agraria y desempeñó un papel trascendental en el apoyo y defensa de los grupos solicitantes de tierras, habiendo sido transferida al Departamento de Asuntos Indígenas en 1936, lo cual redujo su función a la asesoría de las etnias.

Con un mutis de casi dos décadas, esta figura protectora reapareció en 1953 bajo la denominación de Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el carácter de órgano desconcentrado del entonces Departamento Agrario, lo que hipotéticamente le confería cierto grado de autonomía. Sin embargo, por una aberración jurídica, mediante el Reglamento Interno publicado el 1º de julio de 1960, dicho órgano fue subsumido a la estructura interna del DAAC con la categoría de dirección general. Este cambio colocó al área responsable en una difícil situación, pues la mayoría de sus intervenciones era en asuntos en contra de servidores públicos de la misma dependencia.

La procuraduría de Asuntos Agrarios cambio de nombre a Procuraduría Social Agraria por Reglamento Interior de la SRA del 26 de agosto de 1985, con facultades exclusivas de asesoría y representación, pero por acuerdo secretarial de 1987 le fueron asignadas funciones conciliatorias de conflictos agrarios, convirtiéndose en un importante desactivador de controversias, aunque de muy limitado alcance.

Las modificaciones constitucionales de 1992 repercutieron también en esta materia al ser creada la Procuraduría Agraria, en calidad de organismo descentralizado, de servicio social, con personalidad jurídica y con patrimonio propio, lo cual manifestó un notable avance con respecto a la institución que le antecedió. Ésta fue facultada para actuar a petición de parte o de oficio, teniendo a su cargo, según el artículo 135 de la Ley Agraria y 2º de su Reglamento Interior, la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinado en general, lo cual cubre casi toda la gama de sujetos que viven en el campo.

Las anteriores procuradurías estaban impedidas de prestar un servicio eficaz a los campesinos, simplemente porque la misma autoridad administrativa desempeñaba el doble papel de juez y parte, ya que los defensores o asesores agrarios estaban obligados a actuar frente o en contra de la dependencia en la que cada quincena cobraban su sueldo. Bajo el actual sistema de impartición de justicia y con una Procuraduría Agraria descentralizada, los servicios de asesoría jurídica gratuita tienen la posibilidad de ser más eficientes, habida cuenta de que actúan ante órganos jurisdiccionales especializados en la resolución de controversias, siguiendo un determinado proceso legal y frente a autoridades que no pertenecen a la misma dependencia.

Los servicios de facilitación del acceso de los gobernados a la administración de justicia adquieren mayor relevancia en un contexto de libre mercado de tierras (o de desamortización agraria) en el que, debido a los cambios registrados por la propiedad ejidal y comunal, el número de operaciones legales realizadas diariamente se multiplica. Por tanto, la creación de un órgano de esta naturaleza resulta perfectamente congruente con la nueva institucionalidad agraria nacional y con los objetivos de las políticas económicas neoliberales de incorporar los recursos naturales del país a la circulación comercial.

La planeación del desarrollo agrario y el ordenamiento territorial

El sesgo acentuadamente agrarista impreso a la política rural a lo largo del proceso de reforma agraria en México significó la búsqueda compulsiva de metas cuantitativas en materia de reparto de tierras, como si a mayor superficie redistribuida mayor fuese la vena revolucionaria que caracterizara al presidente de la República en turno. En ese atropellado afán se descuidaron aspectos torales del desarrollo agrario, como la titulación efectiva de la propiedad repartida y la organización económica para la producción de los sujetos a quienes el gobierno entregaba la tierra (ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios nacionales).

En un entorno en el que las cifras hacían la diferencia, los sucesivos regímenes presidenciales se volcaron hacia la localización a ultranza de terrenos susceptibles de repartir, sin importar su calidad ni la precariedad de las condiciones de su entrega. Esta política agraria llevó a la postre a la distribución irracional de la tierra, pues lo mismo se dotaba a los campesinos de páramos y desiertos que de bosques y selvas, a veces en perjuicio de sus legítimos propietarios o poseedores y muchas otras en detrimento del medio ambiente y la biodiversidad. No hubo nunca una brújula que orientara el rumbo del reparto agrario y si algún mandatario la pretendía imponer, el siguiente la hacía a un lado.

El descuido de la parte documental del reparto agrario dio por resultado la ingente falta de regularización e incertidumbre jurídica que hoy hace presa de todos los sectores propietarios, situación que no sólo resta valor al patrimonio individual de los dueños de la tierra, sino que también frena la libre circulación de la propiedad rústica en los mercados inmobiliarios

(a la que tiene acceso desde 1992 la ejidal y la comunal), imposibilitando el aprovechamiento de las oportunidades de inversión que potencialmente pudieren surgir.

El desdén por la titulación y documentación de la propiedad se reflejó también en la disminuida importancia dada a los registros y catastros, los cuales constituyen herramientas invaluable para la planeación y el ordenamiento territorial, toda vez que sirven para identificar tendencias inmobiliarias rurales, conocer el comportamiento de los mercados de tierras y mantener un determinado control sobre la propiedad fundaria rústica. Dichos instrumentos fueron poco estimados a lo largo del proceso de reforma agraria debido probablemente a las características jurídicas de la propiedad ejidal y comunal, mismas que amortizaban la tierra impidiendo a sus tenedores transmitirla bajo ningún concepto y aprovechar las eventuales ventajas competitivas que ésta pudiese presentar.

Dicho de otro modo, en un sistema de propiedad agraria en el que más de la mitad de la superficie del país sólo circula por herencia, los dispositivos de registro y titulación pasan a un segundo plano, ya que el número de actos jurídicos traslativos del uso, del usufructo o de la propiedad será sumamente escaso. En realidad los mecanismos de registro y catastro comenzaron a modernizarse y adecuarse a las necesidades a raíz de las reformas al artículo 27 constitucional acaecida en la última década del siglo pasado. En consecuencia, presentan aún notables atrasos que impiden utilizarlos confiablemente como instrumentos de planeación del desarrollo rural.

El registro de la propiedad

La función registral efectuada por el Estado en ejercicio de la fe pública de que se encuentra investido, tiene un valor trascendental desde los puntos de vista del Derecho y de la planeación. Desde el primero, porque la inscripción y el registro legal de los actos jurídicos configura un mecanismo que garantiza –tanto a propietarios como a poseedores– una mayor seguridad en la tenencia de la tierra; mientras que desde el punto de vista de la planeación los registros constituyen un auxiliar de primer nivel, en tanto permiten hacer cálculos y estimaciones que brindan certeza a los planes de desarrollo y proyectos de inversión.

La función registral de la propiedad se sustenta básicamente en la necesidad de dar publicidad y legitimidad a los actos jurídicos mediante los cuales se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones sobre un determinado bien inmueble, a fin de que adquieran mayor validez y surtan efectos legales frente a terceros. Sin embargo, cabe destacar que dicha función también adquiere relevancia para el Estado, pues desde la perspectiva hacendaria representa una importante fuente de ingresos para el erario público.

La inscripción registral constituye un evento de efectos meramente declarativos puesto que sólo convalida la celebración de un acto jurídico concreto del cual dimanen derechos y obligaciones y que continúa produciendo efectos aun cuando no haya sido inscrito en el registro correspondiente. Esta actividad deriva de la fe pública de que está investido el Estado y se encamina a dar mayor credibilidad y confiabilidad a aquello que se certifica. Por ende, representa un acto orientado a otorgar mayor certeza respecto de la situación jurídica de la que goza, lo que se refleja en una mayor seguridad documental en términos de la formalización de los actos jurídicos por parte del Estado.

Los registros públicos de la propiedad

En nuestro país, la actividad registral que tiene que ver con la propiedad rústica se caracteriza por la existencia de tres sistemas de registro distintos, mismos que se ligan a las diferentes modalidades de tenencia de la tierra reconocidas por la ley, presentándose de la siguiente forma:

- a) *Registros públicos de la propiedad.* Estos registros son operados por cada gobierno estatal para el control de la propiedad privada. Su origen se encuentra en los códigos civiles que desde la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a ser expedidos en cada una de las entidades federativas, con lo cual se comenzaron a suplir los archivos notariales. Su existencia se fundamenta en el artículo 121 de la Constitución Política, que faculta a los estados a dar fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales.
- b) *Registro Agrario Nacional.* Éste funciona para el control documental de los ejidos, las comunidades, las colonias y los terrenos nacionales, es decir, los regulados por la legislación agraria federal.

Su existencia se fundamenta en la Ley Agraria (artículos del 148 al 156).

- c) *Registro Público de la Propiedad Federal*. Este registro opera para el control de los bienes propiedad de la Federación y su existencia se fundamenta en la Ley General de Bienes Nacionales (artículos del 41 al 48).

Con este sistema registral el Estado mexicano lleva a cabo el control documental de la totalidad de la propiedad rural en nuestro país, existiendo una notable dispersión que si bien no se refleja ni disminuye el valor jurídico de sus inscripciones, impide ejercer un control efectivo sobre la totalidad de la estructura agraria.

El Registro Agrario Nacional

El precedente más remoto que se conoce de este registro en el México independiente es el Gran Registro de la Propiedad de la República establecido por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 25 de marzo de 1894. Éste dependía del Ministerio de Fomento y en él se inscribían los títulos sobre terrenos baldíos y nacionales expedidos por el Gobierno Federal, así como los concernientes a sus arreglos y composiciones. A partir de la inscripción de dichos documentos la propiedad era considerada, según el artículo 48 del mencionado ordenamiento, como “perfecta, irrevocable y exenta de toda clase de revisión”.¹

Para darnos una idea cabal de la clara concepción y fines que se tenían de dicho registro, vale la pena citar a José L. Cossío, quien transcribe las palabras del señor Fernández Leal sobre el tema, insertas en la Memoria de Hacienda de 1892 a 1896, quien expresó:

El principal de todos ellos es el dar a la propiedad seguridad completa, el librarla de una vez para todas del amago del denuncia, el secuestrarla a la fiscalización de parte de las autoridades, el de reducir al minimum los litigios frecuentes y enojosos, a que da ocasión la propiedad territorial, y por todos estos medios hacerla menos precaria, más valiosa, más atractiva y menos peligrosa su explotación. Todo paso legislativo que se da en el

¹ Fabila, *op. cit.*, p. 198.

sentido de hacer más segura y estable la propiedad privada, repercute en el progreso económico y social del país.

En efecto, esa tendencia esencialmente liberal ha sido la de suprimir trabas, allanar obstáculos y abreviar trámites que tanto dificultan su adquisición, transmisión y explotación del género de propiedad a que se refiere, y a la vez hacerla sólida, inmovible, perpetua, precaverla contra la denuncia inmotivada y el litigio doloso, contra la codicia del colindante y el exceso del celo del fisco y de las autoridades, y ofrecer al nacional laborioso y al inmigrante emprendedor, no la incertidumbre y las inquietudes de una propiedad precaria, sino una posesión tranquila y duradera que no sólo les permita, sino que les estimule a emplear sus capitales y sus energías en el cultivo del suelo. Sólo a esta costa podrá haber emigración y colonización.²

El siguiente antecedente surge con la Comisión Nacional Agraria, creada en 1916, en cuyo primer reglamento interno —expedido el 26 de febrero de 1926— fue prevista la existencia de una sección denominada de Registro Agrario en la que se inscribía la propiedad ejidal proveniente de las restituciones y dotaciones de tierras, bosques y aguas, así como un registro para la propiedad de cada ejidatario (éste fue reglamentado el 10 de mayo siguiente). Esta nueva función fue retomada por la Ley del Patrimonio Ejidal, publicada el 25 de agosto de 1927, al establecer el Registro Agrario Parcelario. A los pocos meses, el 24 de abril de 1928, fue publicado el Reglamento del Registro Agrario,³ a secas, es decir, sin que éste alcanzara aún el rango de nacional, otorgándole el nivel de oficina.

Poco después, las funciones registrales fueron transferidas al Departamento Agrario, creado en 1934, el cual siguió manteniendo en su estructura interna un área responsabilizada de las mismas.⁴ Días más adelante, el 6 de abril de 1934, fue publicada la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en cuyo artículo 11, relativo a las funciones del Departamento Agrario, señaló que corresponde a éste el “Registro Agrario Nacional”.⁵

² José L. Cossío, *¿Cómo y por Quiénes se ha monopolizado la propiedad rústica en México?*, México, Colección México Heróico, Editorial Jus, 1966, p. 19.

³ Fabila, *op. cit.*, p. 502.

⁴ *Ibid.*, p. 563.

⁵ *Ibid.*, p. 565.

Hasta 1992, las funciones registrales comentadas estuvieron a cargo de oficinas adscritas a las sucesivas dependencias federales creadas para la atención del problema de la tierra, esto es el Departamento Agrario (DA), el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), a veces con el nivel de oficina y otras de dirección general.

Con las reformas al artículo 27 constitucional y la expedición de la Ley Agraria en vigor, ambas en 1992, el Registro Agrario Nacional (RAN) sufrió un ascenso escalafonario en la estructura de la Administración Pública Federal al ser transformado en órgano desconcentrado de la SRA. En lógica adecuación a los cambios experimentados por el sistema constitucional de propiedad, dicho Registro fue dotado de amplias facultades para inscribir el nuevo tipo de actos jurídicos surgidos de la nueva normatividad jurídica, cuya diversidad se multiplicó a raíz de la posibilidad de convertir el régimen de cualquier forma de propiedad. Esa medida resultó sumamente benéfica para el mencionado Registro, ya que recibió una importante inyección de recursos que le permitió modernizar sus sistemas operativos y adecuar sus instalaciones y personal a las necesidades reales.

El Catastro Rural

El catastro ha sido definido comúnmente como el “censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas”,⁶ es decir, una suerte de plano general (campo-ciudad) que contiene la superficie, linderos y titulares (poseedor o propietario), de cada uno de los predios localizados dentro de una determinada circunscripción territorial que, por lo regular, corresponde a una entidad de gobierno administrativamente organizada.

Con una data que le remonta a Mesopotamia y Egipto —con más de cuatro mil años de antigüedad—, el catastro fue ideado originalmente para la consecución de cometidos fiscales, específicamente en la recaudación de impuestos por el uso de la tierra, utilizándole para determinar la base gravable de los predios a partir de la identificación de su extensión, límites,

⁶ Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para Juristas*, México, Mayo Ediciones, 1981, p. 236.

medidas y tenedores. En el marco del mundo occidental, el primer catastro apareció en Roma desde el siglo VI a.C., establecido por el rey Servio Tulio, con la característica de que, además de los componentes mencionados, tomaba en consideración factores que sólo encontramos en los catastros modernos, como el tipo y la calidad del suelo, la clase de cultivo y la productividad.⁷

En nuestro país los antecedentes se remontan a la Era Prehispánica, hacia cuyo ocaso surgen diversos sistemas de control de la propiedad básicamente dirigidos al cobro de tributos. Por obvias razones, la cultura que más los desarrolló fue el Imperio Azteca, en donde se estampaban sobre telas o papel amate que incluían desde los límites territoriales fronterizos (o de cada calpulli), hasta el tamaño, linderos y clase de suelo de cada parcela.⁸ Con la llegada de los españoles dicho sistema fue desplazado, empezando a elaborarse los catastros urbanos por vía de los ayuntamientos, esto es, de los pueblos, pero de manera extremadamente lenta y sin dar paso alguno en los de corte rural.

De hecho, ni durante la Colonia, ni en la época Independiente, ni en la Reforma ni en la Dictadura, se llevaron a cabo trabajos catastrales sistemáticos respecto al mosaico de la propiedad fundaria del medio rural. Si bien en 1905 se comienzan a realizar algunos levantamientos en ese sentido, éstos no pasaron de esfuerzos aislados por resolver la apremiante carencia del catastro rural, cuya falta era motivo de constantes reclamos de la población, pues tras de ella se parapetaban numerosos terratenientes que defraudaban al fisco pagando impuestos que no correspondían al valor real de sus propiedades.⁹

Al crearse la Comisión Nacional Agraria, en 1916, dentro de su estructura interna se estableció una oficina cuya tarea consistió concretamente en la expedición de cartas agronómicas (después agrológicas), misma que se mantuvo en su organigrama incluso luego de la transformación de dicha Comisión en Departamento Agrario, en 1934, y la cual fue acogida,

⁷ Contreras Cantú y Castellanos Hernández, *op. cit.*, p. 239.

⁸ Rubén Herrera Cabrera, "El Catastro Rural en México", en Periódico *La Jornada*, Suplemento La Jornada del Campo, año 4, número 44, 28 de febrero de 1996, p. 5.

⁹ Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, CREA-CEHAM, 1984, p. 114.

más adelante, por las diversas dependencias que le sucedieron, estando desde 1976 prevista como una función de la SRA en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En realidad, no es sino hasta la década de los ochenta cuando realmente se repara en la necesidad de tan importante instrumento, poniéndose en marcha el denominado Programa Nacional de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, mismo que pese a no contar con muchos recursos para el cumplimiento de sus funciones registró algunas aportaciones valiosas en la integración de la carta del territorio nacional que hoy opera el INEGI, habiendo sido utilizado incontables veces como instrumento para la detección de propiedades privadas afectables y terrenos nacionales susceptibles de reparto.

Merced a las reformas a la legislación agraria y a la modificación del sistema constitucional de propiedad, el 11 de agosto de 1992 el Registro Agrario Nacional adquirió el rango administrativo de órgano desconcentrado de la SRA, dotado de autonomía técnica, jurídica y presupuestal, dentro de cuya estructura se estableció la Dirección General de Catastro Rural, a la que entre otras funciones se le asignó la tarea de coordinar los programas que se llevasen a cabo para la adecuada integración y actualización del Catastro Rural Nacional.¹⁰

Desde entonces, la función del catastro rural se ha diversificado y modernizado, convirtiéndose en uno de los instrumentos de mayor ayuda para la planeación del desarrollo rural en nuestro país, de suerte que ahora se le concibe en los siguientes términos:

El Catastro Rural se define como el inventario de la Propiedad Rústica en sus diversas modalidades, cuyo objetivo es lograr la adecuada identificación y correlación de sus titulares, poseedores o usufructuarios, mediante el archivo y registro de la información a través de los instrumentos informáticos, cartográficos y documentales.¹¹

Como se observa, de un mero instrumento de carácter fiscal se transitó a la de un inventario general de la propiedad rústica del país cuya utilidad

¹⁰ Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, artículo 21, fracción V.

¹¹ Herrera Cabrera, *op. cit.*, p. 5.

en el terreno del ordenamiento ecológico territorial¹² será de gran valor práctico en los próximos años, dado el creciente y grave deterioro de los recursos naturales y la alarmante complejidad que viene adquiriendo el calentamiento global del planeta.

Cabe señalar al respecto que durante los últimos años la integración del catastro rural se ha visto favorecida con la ejecución del Programa Nacional de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), cuyos productos han resultado de ponderado valor no sólo para el fortalecimiento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra del sector ejidal, sino también para enriquecer el acervo documental, cartográfico y planimétrico con que cuenta el RAN para alimentar y complementar el catastro rural, en cuyo proceso nos encontramos.

¹² Carlos Toledo Manzur, “El ordenamiento ecológico como instrumento para el desarrollo rural sustentable: un estudio de caso en Alcozahuá, Guerrero”, en Hubert Carton de Gramont y Héctor Tejera Gaona, *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, Volumen III, “El acceso a los recursos naturales y el desarrollo sustentable”, México, 1996, pp. 284-285.

El ejido como célula de planeación

Desde su concepción original hasta la actualidad, el ejido ha revestido distintos significados que han hecho de él una de las figuras jurídicas agrarias nacionales de mayor movilidad conceptual y al cual se le han asignado históricamente objetivos y funciones diferentes, llegándole a ver en un tiempo como “la única salida para México”¹ e, incluso, como el “pasado, presente y futuro de los campesinos del país”.²

Lo que en el presente capítulo nos interesa analizar no es la función cumplida por el ejido a lo largo de la historia del país, sino las posibilidades reales que éste tiene de participar en la reactivación de la economía campesina y en el proceso de planeación del desarrollo rural, a la luz de las disposiciones, estrategias e instancias creadas para tal efecto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en el marco de la construcción de una nueva institucionalidad marcada por su orientación territorial, a cuya luz se pretenden sentar las bases para impulsar un desenvolvimiento consistente, equitativo y equilibrado del campo mexicano.

La actual conformación interna de los ejidos y de las comunidades se fue delineando al paso de los años, a medida que las autoridades del ramo se percataban de la necesidad de organizar a los núcleos campesinos beneficiados con tierras, a fin de posibilitar la realización conjunta de

¹ Eyler N. Simpson, “El ejido: única salida para México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, número 4, volumen IV, México, 1952.

² Gordillo, *op. cit.*, p. 65.

diversas tareas de corte legal-agrario y la gestión productiva agropecuaria. De ahí surgió, paulatinamente, la estructura de asambleas, comisariados y consejos de dichos núcleos de población que hoy conocemos con el nombre genérico de “órganos internos”.

Aun cuando el ejido fue visto durante la administración cardenista como el motor del desarrollo nacional habiendo recibido una notoria consideración gubernamental, no se le concibió como una unidad productiva capaz de competir con la empresa privada, sino como una instancia de integración de los productores agropecuarios únicamente para efectos de la administración de la tierra, esto es, como la simple aglomeración de propietarios individuales, los cuales podían asociarse para la adquisición de créditos y otros insumos (algo semejante a lo que ocurre con la propiedad condominial).

De hecho, el ejido careció durante varias décadas de capacidad y posibilidades reales para desenvolverse de manera organizada en el terreno de la producción, la comercialización y la industrialización, debido a que las políticas institucionales escasamente lo visualizaron como una persona moral o sujeto colectivo susceptible de integrarse funcionalmente para el desarrollo de actividades económicas (sobre todo si carecía de personalidad jurídica propia), situación que propició que durante muchos años se desaprovechase lastimosamente su potencial empresarial y productivo, sin que hasta la fecha haya podido superar dicha situación.

En ello mucho tuvieron que ver las regulaciones jurídicas vinculadas a dos cuestiones sustanciales para la producción agropecuaria, cuyas disposiciones antes que impulsar procesos de desarrollo rural bloquearon las capacidades humanas y sociales de los núcleos agrarios, a saber: el crédito y la organización gremial. A lo largo del siglo XX el Estado mexicano se empeñó en demostrar su incapacidad para manejar adecuadamente estos dos instrumentos de política económica, de suerte que sus efectos han sido contrarios a los deseados y su estela en la organización rural sigue ahí como testimonio de su evidente incompetencia.

Política de organización productiva

Entre 1917 y 1971 no existió una política específica de organización económica dirigida a los productores rurales. Durante ese lapso, ésta se promovió en función del otorgamiento del crédito, al extremo de que las

normas relativas al asociacionismo agrario expedidas en ese lapso quedaron inscritas en los ordenamientos que regulaban el mencionado insumo, los que, además de numerosos, se distinguieron por establecer políticas erráticas y contradictorias, causa fatal del atraso organizativo que hoy adolece el campo.

Las sucesivas leyes de crédito agropecuario (1926, 1934, 1935, 1942 y 1955) obligaban a los productores del sector social a la integración de figuras asociativas distintas al ejido y la comunidad para la obtención de financiamiento, debido a que estos últimos carecían de personalidad jurídica para la realización de ese tipo de operaciones, lo cual operó directamente en contra de la integración de los núcleos agrarios como tales, dividiendo la representatividad y socavando la primacía de sus órganos internos.

Tan sólo la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño, de 1955, si bien mantuvo como figuras jurídicas para estos efectos a las sociedades locales de crédito ejidal, redujo el número mínimo de socios a 10 individuos, lo cual fragmentó la escasa organización ejidal que existía y minimizó el papel de los comisariados ejidales. Ello se agravó con la creación de los “grupos solidarios”, figuras aparecidas al amparo del mismo ordenamiento que se podían formar tan sólo con tres personas, innovación que acabó de profundizar la fragmentación interna de los núcleos agrarios.

Para colmo, esta Ley suprimió las figuras asociativas de segundo y de tercer nivel (Uniones de Sociedades Locales de Crédito y Uniones Rurales de Interés Colectivo Agrícola), debiendo liquidarse las pocas que estaban organizadas, con lo cual se desmontaron las contadas estructuras que pudieran haber sustentado o apalancado el desarrollo empresarial de los núcleos ejidales y comunales, supliendo las carencias administrativas y gerenciales de las figuras asociativas de primer nivel. A lo anterior se suma la inconstancia mostrada por la institucionalidad pública crediticia, que afectada por la ideologización nacida de la coexistencia de la propiedad social y de la propiedad privada originó que en unos periodos hubiera un solo banco para atender a ambos tipos de dueños de la tierra (ejidatarios y pequeños propietarios), mientras que en otros periodos existieran bancos distintos para cada clase de propietario (Bangrícola y Banjidal), e incluso, uno más que atendía indistintamente a éstos. Todo esto vino a fomentar el clientelismo y la cultura del “no pago”.

No fue sino hasta 1971, con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), cuando la legislación comenzó a ver al ejido de manera distinta y le abrió posibilidades reales de desenvolverse como una persona moral, *per se*, en el terreno productivo, con capacidad legal para competir en el ámbito económico, de modo que es a partir de ahí cuando ya puede hablarse de los núcleos agrarios ejidales y comunales como entidades susceptibles de organizarse para finalidades empresariales. Cabe señalar que esta regulación jurídica daba preferencias a los ejidos organizados en forma colectiva, sin que ello hubiere tenido mayor trascendencia.

Simultáneamente, la LFRA restableció en la legislación las figuras asociativas de segundo y de tercer nivel (uniones de ejidos y de comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo), mismas que recomenzaron un proceso de organización titubeante encabezando proyectos productivos, muchos de ellos técnica, económica y socialmente inviables, promovidos desde las dependencias públicas en el marco de una política rural paternalista que tendía a suplir las capacidades de los propios productores, sobre todo de los pertenecientes al sector social.

En este escenario, si antes fueron las sociedades locales de crédito ejidal las que socavaron la figura y representación del ejido, con la LFRA este papel lo desempeñaron las nuevas formas de organización superior, como se desprende de la siguiente lectura:

Promovidas por las instituciones en forma vertical, muchas de las nuevas figuras asociativas no pasan de ser un mero membrete, controladas por los funcionarios y técnicos oficiales. Para los campesinos no son más que una nueva imposición que es necesario aceptar si requieren recibir crédito y asistencia técnica. Al principio, estas uniones de ejidos (UE) y asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC) desplazan a los comisariados ejidales y comunales, concentrando la gestión del proceso productivo en los nuevos consejos de administración y los técnicos.³

³ Manolo Fernández Villegas, “No queremos que nos den, nomás con que no nos quiten. La Autonomía campesina en México”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, Cuadernos Desarrollo de Base 2, México, ADN Editores, 1991, p. 29.

Ciertamente, en su nuevo concepto, las facultades de los ejidos y de las comunidades quedaron reducidas y éstos fueron sometidos a un complejo institucional que escapaba a su control. De cualquier suerte, la organización económica campesina conoció entre los setenta y ochenta un periodo de relativo auge⁴ que les ubicó en el centro de las políticas públicas agropecuarias, haciéndoles sujetos preferentes de los apoyos, servicios, estímulos y subsidios a la producción otorgados por el Estado en el marco de una política de concertación. Empero, tal situación habría de cambiar con la implementación de una nueva estrategia de desarrollo anunciada en diciembre de 1988 por el presidente Carlos Salinas de Gortari: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Aun cuando este giro se registró en el marco del tránsito de la visión sectorial agraria de la planeación del desarrollo a la visión sectorial agropecuaria, a cuya luz las organizaciones económicas para la producción se transformaron en los sujetos sociales participantes en la planeación, el Pronasol sustituyó en las preferencias gubernamentales las estructuras organizativas campesinas de carácter económico legalmente reconocidas (entre ellos, el ejido y la comunidad) como conducto tradicional para la canalización de recursos públicos destinados al desarrollo del campo, por una multitud de pequeños agrupamientos especializados (llamados comités de solidaridad) que permitían presumiblemente una participación social más amplia y dinámica.⁵

La entrada en funcionamiento de tales figuras, sin personalidad jurídica propia, socavó las de por sí endeble estructuras organizativas campesinas de carácter económico de los tres niveles, muchas de las cuales, al verse sin apoyos, dejaron de operar (sobre todo del segundo y tercer grado), tendencia que habría de agudizarse con la política de desincorporación de empresas públicas iniciada en el gobierno de Miguel de la Madrid e

⁴ En 1981 existían en México 428 uniones de ejidos que aglutinaban a más de 772 mil ejidatarios de 7039 núcleos agrarios. Jesús Carlos Morett Sánchez, *Alternativas de modernización del ejido*, México, Instituto de Propositiones Estratégicas, 1991, p. 89.

⁵ Horacio Mackinlay y Juan De la Fuente, "Pronasol y el Campo: ¿Un viraje motivado por los sucesos de Chiapas?", en *Tiempo Sociológico*, UAM-Iztapalapa, septiembre de 1993-abril de 1994, p. 117.

intensificada durante esta gestión presidencial, al haber sido instrumentada sin reforzar previamente las estructuras económicas campesinas.

El Pronasol comenzó a declinar hacia mediados de la siguiente administración presidencial y con ello el presupuesto destinado al sector rural se reorientó hacia las organizaciones económicas campesinas legalmente reconocidas, mismas que empezaron a recuperar terreno. Si bien desde entonces éstas se encuentran inmersas en esa tarea, se carece aún de una urdimbre organizativa lo suficientemente amplia y sólida como para sustentar un proceso de planeación del desarrollo rural que asegure una efectiva participación social a través de estas estructuras.

Política de organización gremial

En el rubro de la organización gremial agropecuaria (cámaras) se da uno de los fracasos más sonados del Gobierno Federal en materia de desarrollo rural, acaso porque al parecer la función de las entidades gremiales no ha podido ser cabalmente comprendida por las instituciones públicas nacionales, situación que, entre otras cosas, ha frenado el fortalecimiento de las figuras asociativas de corte social y ha hecho a aquél permanente rehén de las organizaciones campesinas de sello agrario, las que en el contexto de un proceso posterior al reparto de la tierra parecen ser un mal necesario.

El primer ordenamiento que reconoció a las organizaciones de este tipo fue la Ley de Cámaras Agrícolas Nacionales, expedida en diciembre de 1909 por el agonizante régimen del general Díaz con el propósito de utilizarla como punta de lanza de una tardía política de reforma agrícola que pretendía neutralizar la creciente inconformidad y ebullición campesina y rescatar a los grandes propietarios de los apuros financieros que los apremiaban,⁵ por lo cual, lo mismo que las otras medidas impulsadas en esos años, no alcanzó a tener aplicación práctica.

La Ley de Asociaciones Agrícolas (1934), aún vigente, y la Ley de Asociaciones Ganaderas (1936), derogada en 1999 por la Ley de

⁵ Everardo Escárcega y Efrén Caraveo, *Inafectabilidad Agraria y Pequeña Propiedad*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1989, p. 58.

Organizaciones Ganaderas, reprodujeron el esquema organizativo de la Ley de Cámaras del Comercio y de la Industria (expedida en 1908 y reformada en 1936), aunque sin retomar la obligatoriedad de la afiliación prevista por aquélla, la cual estaba adaptada a las necesidades propias de los giros comerciales o industriales, en su gran mayoría localizados en las zonas urbanas, circunstancia poco común en la agricultura y la ganadería, donde las principales características son el individualismo, el atraso y la dispersión.

Como se sabe, el secreto del éxito de numerosos establecimientos de pequeña escala —o microempresas privadas— dedicadas al comercio o a la industria, estriba en buena medida en la eficacia de los servicios especializados que proporcionan los organismos gremiales o cámaras que les representan, mismos a los que todos tienen acceso y de los cuales —generalmente— cuentan con uno a la mano. Ciertamente que en el agro nacional las condiciones son distintas, sin embargo, ello no significa que esta clase de figuras asociativas no puedan funcionar tratándose de las actividades económicas sectoriales, cosa que por desgracia, en México todavía no se ha podido probar.

Fuerza mencionar, no obstante, que las asociaciones agrícolas han seguido distinto camino que las ganaderas. En el primer caso, con excepción de algunas uniones específicas (como las de los productores de caña de azúcar), los productores y las figuras económicas para la producción agrícola carecen de los servicios técnicos y de representación prestados por los entes gremiales, espacio que ha sido ocupado —hábil pero ineficientemente— por las organizaciones campesinas de corte agrario, mismas que se han venido trasladando del terreno de la lucha por la tierra a la esfera de la gestión económico-productiva, papel desempeñado en otro ámbito por las cámaras empresariales.

Las asociaciones ganaderas, en cambio, gracias a la participación que el gobierno les ha dado en el proceso de traslado y certificación de ganado y productos pecuarios, así como en algunos rubros de la sanidad animal (lo cual representa en el peor de los casos una fuente segura de ingresos para sufragar sus gastos de operación), han logrado funcionar —aunque no con la eficiencia idónea— y mantenerse a flote, constituyendo en algunos casos poderosas federaciones ganaderas estatales y una confederación que representan un verdadero grupo de interés a nivel nacional, siempre presente en los presupuestos anuales del sector público.

En tales circunstancias, las cosas están así: salvo el caso una o dos uniones relativas a productos específicos, se carece de estructuras agrícolas gremiales que pudieren permitir a los productores participar en el proceso de planeación a través de los consejos de desarrollo rural sustentable en cualquiera de los tres niveles de gobierno. En cambio, en todas las entidades donde la ganadería configure una actividad económica importante, las asociaciones gremiales respectivas representan una organización que debe ser tomada en cuenta para la integración de dichos consejos, lo cual da la pauta para el diseño de las políticas públicas dirigidas al sector.

La concepción de la Ley Federal de Reforma Agraria

Frente a las delicadas condiciones que comenzaba a presentar el agro nacional, con una producción anual agropecuaria en constante disminución y un movimiento campesino que empezaba a mostrar visos de inconformidad, agudizado por la terminación de los acuerdos de trabajadores migratorios y la incapacidad del campo para absorber a los jornaleros desplazados con motivo de los programas de sustitución de cultivos, el Gobierno de la República decidió superar el enfoque reduccionista impreso en la legislación anterior que observaba al ejido solamente como el patrimonio inmobiliario de un grupo de campesinos.

Desde el discurso de toma de posesión, el presidente Echeverría anunció sus intenciones de transformar al ejido en eje de la agricultura nacional, llevándolo de la concepción de simple núcleo de población al de empresa agropecuaria, para lo cual expresó: “Fortaleceremos al ejido para convertirlo en célula activa de la democracia y verdadera unidad productiva. Donde sea posible y donde los campesinos quieran, crearemos por el reagrupamiento de parcelas y el trabajo cooperativo, verdaderas empresas rurales”.⁶

Lo dicho no quedó en el discurso, pues a los pocos días el citado mandatario envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria que a la postre sería aprobada, cuyo artículo 23 consideraba al ejido en los siguientes términos: “Los ejidos y las comunidades tienen

⁶ Luis Echeverría Álvarez, “Discurso de toma de posesión”.

reconocida personalidad jurídica; la asamblea general es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos”.

En su nueva redacción resalta el hecho de que el concepto *núcleo de población* utilizado durante mucho tiempo para suplir los conceptos de pueblos, rancherías y congregaciones, fue sustituido por los de *ejido* y *comunidad*. Si bien, en su momento, aquél fue producto de la necesidad nacida con la evolución legislativa de diferenciar a los integrantes del grupo de individuos que solicitaron y recibieron tierras de los demás vecinos residentes o integrantes del asentamiento campesino, ya no se adecuaba a los nuevos tiempos y tampoco se avenía a la necesidad de identificar al ejido como una empresa rural.

Refiriéndose a la Iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria, uno de sus principales artífices, Augusto Gómez Villanueva, a la sazón jefe del DAAC, expresó:

La iniciativa propicia en cada ejido su transformación en un moderno núcleo empresarial que calcule sus propias operaciones, analice costos, determine metas, canalice el producto en mercados favorables e industrialice, cuando sea posible, la materia prima [...] Estas razones explican las facultades de programación que se otorgan a la asamblea de secretarios auxiliares que atiendan las cuestiones crediticias, la comercialización de los productos y el desarrollo social; además, el comisariado podrá asesorarse de los técnicos que juzgue necesarios en los trabajos de programación.⁷

Si bien a partir de la Ley Federal de Reforma Agraria el ejido adquiere mayores posibilidades de convertirse en una empresa económica, también inicia aquí un periodo en que el Estado intensifica su intervención en los núcleos agrarios, convirtiéndoles prácticamente en una suerte de empresas públicas, por lo regular pésimamente administradas, que condujeron al atrofiamiento de sus capacidades sociales y humanas y al enraizamiento del paternalismo oficial, con el obvio desperdicio de la energía social de las comunidades.

⁷ Raúl Lemus García, *Ley Federal de Reforma Agraria Comentada*, México, Editorial LIMSA, 1971, p. 24.

Para reforzar la autoridad de los órganos internos ejidales, en especial la de los comisariados, los artículos 157 y 158 del mismo ordenamiento les otorgaron facultades para realizar los trámites de las solicitudes de crédito de los miembros del núcleo agrario, así como los de comercialización de la producción ejidal obtenida con el mismo.⁸ Ésta fue una medida de suma trascendencia para el campo mexicano, pues eliminó el amplio espectro de agentes intermedios legitimados por la ley de crédito, entonces vigente, y conformados en torno a las sociedades locales de crédito ejidal, en beneficio de la figura del ejido, a lo que se añadió que de acuerdo al artículo 156 del invocado ordenamiento, el nuevo sujeto de crédito era el núcleo agrario y no los ejidatarios aglutinados en sociedades o grupos solidarios, dando preferencias a los ejidos organizados colectivamente. Más adelante, la Ley General de Crédito Rural, expedida en 1975, convalidó la personalidad jurídica de los núcleos ejidales.

A partir de estas disposiciones, así como del conjunto de preceptos referidos a los aspectos económicos y a las facultades y conformación de sus órganos internos, el ejido mexicano es visto como un ente jurídico capaz de realizar actividades agrícolas, ganaderas y forestales en forma organizada y de funcionar como cualquier empresa de corte capitalista, circunstancia que marca un parteaguas en la trayectoria histórica de esta forma de propiedad, asignándole una nueva función en la economía y en la vida nacional.

El ejido como empresa social

La idea de enfocar al ejido y a la comunidad como una empresa de carácter económico ya había permeado a diversos sectores de especialistas de la cuestión rural al momento de ser introducida por la Ley Federal de Reforma Agraria, entre ellos Ramón Fernández y Ricardo Acosta, quienes habían dicho que el ejido:

[...] es como una cooperativa primordial de tenencia de la tierra que diversifica sus actividades superponiendo a la anterior otras acciones cooperativas, de servicios o de producción. La meta es que cada ejido pueda

⁸ *Ley Federal de Reforma Agraria*, Libro Tercero, capítulo III, arts. 157-158. México, Porrúa, 1982.

ser considerado como una empresa cooperativa de objetivos múltiples, o mejor aún, como una empresa cooperativa integral.⁹

Mucha tinta había corrido criticando a la política crediticia y organizativa del Gobierno Federal y señalando la pertinencia de reconocer al ejido y a la comunidad como entes agrarios con personalidad jurídica propia, a fin de que pudieran organizarse económicamente y asumir *per se* compromisos encaminados a su operación como empresa campesina. Sin embargo, como era lógico, eran las mismas instituciones financieras nacionales de fomento y desarrollo las que más resistencia oponían al respecto.

La Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria refleja con proverbial claridad el sentido impreso a los núcleos agrarios y su función en la economía rural al señalar:

El ejido es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que los componen, procurando con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos.¹⁰

Al efecto, la LFRA reconoció personalidad jurídica a los ejidos y las comunidades, reestructuró y renovó las funciones de sus órganos de dirección interna, dispuso las normas a que se debían sujetar en materia económica, estipuló las reglas para la explotación de los recursos naturales y definió las figuras asociativas susceptibles de constituirse para la organización productiva agropecuaria, entre otras cosas. Ello reforzó sus estructuras administrativas internas y capacidades formales para fungir como entidades de objetivos económicos, esto es, como empresas de corte capitalista.

El simple reconocimiento de la personalidad jurídica del ejido y de la comunidad significó que éste pasase a formar parte de los sujetos de

⁹ Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, *Política Agrícola*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 29.

¹⁰ Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, Exposición de Motivos, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 10 de enero de 1971.

operación del sistema oficial de crédito rural, pudiendo contratar préstamos en forma directa para sus integrantes, es decir, en su calidad de ejido o de comunidad, sin necesidad de integrar ex profeso figuras asociativas para tal fin (sociedades locales de crédito ejidal o grupos solidarios). Esto puso fin a la división interna que provocaba la política crediticia en los núcleos agrarios, fortaleciendo a sus órganos de dirección y decisión y ampliando sus posibilidades y capacidades de operar como una empresa rural.

Entre las innovaciones introducidas por la LFRA para homologar su estructura a las de las sociedades mercantiles y reforzar su papel como empresa social, se encontraba la posibilidad de que el comisariado ejidal contase con secretarios auxiliares por materia para apoyar sus tareas (de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que fuesen necesarios de acuerdo al reglamento interno del ejido), así como la creación de las Asambleas Generales de Balance y Programación.

Ahora bien, con la intención de viabilizar y de reforzar su papel como tal, la LFRA impulsó el concepto de *empresa social* con el propósito de dar a entender que se trataba de un ente económico que buscaba la obtención de utilidades en beneficio de todos, para lo cual promovió la organización colectiva —traducida básicamente en la compactación de parcelas—, como lo expresó la Exposición de Motivos ya invocada: “El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios de agrupar sus unidades de dotación de tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida”.¹¹

La política agraria colectivista impulsada por el presidente Echeverría en el marco del modelo de desarrollo compartido (y retomada por su sucesor en Palacio Nacional), fue reforzada a través de las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras, cuyo ejemplo más elocuente lo constituye el caso de los más de 30 núcleos ejidales colectivos creados en 1976 en los Valles del Yaqui y del Mayo en el estado de Sonora a raíz de la toma de tierras escenificada en esa entidad federativa, luego de la crisis del mercado del algodón registrada a nivel internacional, aglutinados en torno a la ARIC Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo (CECVYM).

¹¹ *Idem.*

Empero, a contrapelo de las pretensiones colectivistas, el propio ordenamiento incubó el huevo de la serpiente al atribuir facultades excesivas a los representantes gubernamentales, especialmente a los de la SRA, para intervenir en la vida interna de los núcleos agrarios, dando pie al atrofiamiento de sus capacidades humanas y sociales y a la expropiación del control del proceso productivo por parte de las dependencias del Estado, lo que impidió aprovechar la energía social de las comunidades rurales. En efecto:

A diferencia de la legislación agraria anterior, según la cual los organismos encargados del reparto—el DAAC fundamentalmente—dejaban de intervenir tan pronto se efectuaban las dotaciones provisionales o definitivas y la SAG tan sólo contaba con atribuciones de carácter general, la nueva LFRA da poderes especiales de intervención a las autoridades agrarias, dando prioridad a la Secretaría de la Reforma Agraria, institución que deberá responsabilizarse por la organización económica del ejido.¹²

Al calor de la nueva institucionalidad introducida por la LFRA, las pretensiones de los legisladores por convertir al ejido y a la comunidad en una empresa social se vieron truncadas por el paternalismo a ultranza inmerso en el propio ordenamiento jurídico, cuya sobreprotección del sector ejidal y comunal otorgaba a éstos un tratamiento tuitivo semejante al brindado a los sujetos jurídicamente incapaces (como los menores de edad), situación que dio pábulo para que los representantes del Estado suplantaran a los productores en la toma de decisiones vinculadas con el proceso productivo.

Las asambleas de balance y programación

Este género de asambleas generales para ejidos y comunidades fue introducido por la LFRA con objeto de analogar lo más posible el funcionamiento de los núcleos agrarios al de las figuras asociativas de carácter mercantil, mismo que representa uno de los primeros esfuerzos concretos de planeación

¹² Fristcher, *op. cit.*, pp. 55-56.

interna de la producción y actividades colaterales en los núcleos de población, pero cuyos efectos prácticos fueron casi nulos al no fomentar ni siquiera una cultura empresarial ni alentar el asociacionismo agrario.

De conformidad con lo estipulado en la LFRA (Art. 30), las asambleas de balance y programación se debían celebrar al finalizar cada ciclo productivo o anualmente, según fuese el caso, teniendo por objeto informar a los integrantes del núcleo agrario acerca de los resultados de la organización, el trabajo y la producción precedentes, así como programar las actividades correspondientes al periodo venidero y los plazos y el financiamiento de los trabajos individuales, grupales y colectivos, para el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.

Como tampoco en la parte productiva de la vida interna ejidal el intervencionismo estatal podía fallar, la LFRA establecía que en las asambleas de balance y programación podían asistir sendos representantes de la delegación agraria de la entidad y de la banca de crédito oficial con la que operase el núcleo, así como asesores de las dependencias públicas relacionadas con la comercialización y la producción, aun cuando su presencia era potestativa, no obligatoria.

Algunos autores consideran que la introducción de esta clase de asambleas consolida definitivamente el carácter societario del ejido, en su aspecto jurídico, y su carácter de empresa, en su aspecto económico, habida cuenta de que otorga a la asamblea general facultades globalizadoras al permitirle programar las actividades productivas a realizar por todos los derechosos de los núcleos agrarios (sea individualmente, en grupos o en colectivos), con lo cual la actividad productiva ya no queda al libre arbitrio de los productores en lo individual, debiendo ajustarse a las decisiones de la asamblea, hecho que “precisa el carácter del ejido, en su primera etapa, de empresa cooperativa de fomento agrícola”.¹³

Sin duda, la introducción de este tipo de asambleas fortalece conceptualmente la vida democrática y económica de los núcleos agrarios, al igual que la solidaridad y la cooperación entre los integrantes de los mismos, estructurando al ejido como un ente jurídico y económico basado principalmente en la cooperación de sus miembros, en el disfrute y

¹³ Romeo Rincón Serrano, *El Ejido Mexicano*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980, p. 170.

aprovechamiento común de los bienes que les pertenecen; en los hechos sin embargo tal encomienda fue escasamente lograda debido al paternalismo estatal.

El capítulo de planeación

Otra de las novedades introducidas por la LFRA en 1971 fue la inclusión de un Libro Sexto, en el cual contempló lo relativo al registro y la planeación agrarios, dividido en dos títulos, uno para cada apartado (el segundo de ellos, en un capítulo único, artículos del 454 al 457, se destina exclusivamente a la planeación agraria), lo que refleja una concepción más avanzada del uso que debe darse a los sistemas registrales en términos del contenido de información para efectos de planeación del desarrollo rural, cuya visión se había limitado hasta entonces a objetivos meramente jurídicos e inmobiliarios.

Empero, bajo la óptica de instrumento de planeación del desarrollo, la LFRA no limita las facultades de acopio de datos solamente a la información obtenida en los registros agrarios, sino que autoriza a la SRA a que la recabe de donde considere necesario a fin de conocer el desarrollo agropecuario e industrial de los ejidos y comunidades para realizar la planeación económica y social correspondiente, aunque se debe aclarar que ello no se da con la intención de generar a partir de ahí un proceso integrador de la programación comunitaria que tendiese a la formulación de un plan general, sino una planeación aislada que no aprovechaba el proceso para articular los esfuerzos de los núcleos agrarios.

Es importante hacer notar que adecuándose a los pasos dados simultáneamente en el terreno de la racionalización de la Administración Pública Federal, dicha regulación jurídica dispuso el funcionamiento de áreas específicas de organización y métodos dentro de la SRA a fin de analizar sus propias operaciones, pero, además, poniéndolas al servicio de las asociaciones, uniones y sociedades mencionadas en la propia ley para semejantes efectos.

La concepción del ejido vigente en la Ley Agraria

Durante la década de los ochenta del siglo pasado comenzó a filtrarse en la opinión pública la tesis de que el ejido mexicano se había vuelto inoperante debido a que la legislación permitía a las agencias gubernamentales intervenir en su vida interna de manera excesiva, suplantando a quienes debiesen ser los protagonistas de su propio desarrollo, lo que a la postre había neutralizado su potencial y atrofiado sus capacidades, ubicándolo en el imaginario colectivo como un sector campesino poco responsable y afecto a la tutela estatal. Al iniciar el decenio de los noventa, la difusión de esa imagen arreció.

En ese contexto, recomponer al ejido y a la comunidad como unidades básicas de producción y consumo en tanto fórmula para la reactivación del agro nacional devino estrofa infaltable en todo discurso relacionado con el desarrollo rural. Para ello, se proponía impulsar la autogestión y apropiación campesina del proceso productivo agropecuario, sustentada principalmente en aparatos económicos de nuevo cuño (uniones de crédito, fondos de autoaseguramiento, empresas comercializadoras), a fin de facilitar la retención de una mayor parte del excedente generado y de avanzar en el replanteamiento de los términos del intercambio campo-ciudad.

En mayo de 1988, como oferta de campaña para la Presidencia de la República, el candidato Carlos Salinas de Gortari propuso promover el desarrollo rural atacando los siguientes cuatro ejes de política:

- a) Reconocimiento e incorporación de los nuevos actores sociales.
- b) Modernización del marco jurídico; garantía a las tres propiedades de la tierra.
- c) Modernización de la política agropecuaria.
- d) Modernización de las instituciones que atienden el campo; disminución de la injerencia del gobierno en la vida interna de las comunidades e impulso a su participación en el desarrollo rural.¹⁴

¹⁴ Luis Hernández, "Autonomía y Desarrollo: la lucha en el campo en la hora de la concertación", en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, Cuadernos Desarrollo de Base 2, México, ADN Editores, 1991, p. 112.

Sobre la base de las propuestas contenidas en cada uno de los ejes señalados, Carlos Salinas de Gortari —ya como residente de Los Pinos— emprendió una profunda reforma que implicó la enmienda del artículo 27 de la Constitución Política y de la pléyade de disposiciones secundarias que tienen que ver con la propiedad, uso y explotación de los recursos naturales (suelo, agua, bosques, selvas, minerales), acompasadas por una intensa reestructuración institucional y transferencia de funciones que se tradujo en la privatización de múltiples empresas públicas.

En la propuesta de política para el campo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se señala que el objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y la productividad en el campo, para cuyo efecto se propone: la descentralización hacia los estados de facultades y recursos humanos, materiales y financieros; el reforzamiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; la concertación entre el gobierno y los productores agropecuarios para la elaboración y ejecución de programas de desarrollo rural con la mezcla de recursos privados y públicos disponibles; el fomento a la eficiencia productiva y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Así, con la divisa de que el estatuto jurídico de la propiedad social representaba una camisa de fuerza que impedía hacer uso efectivo y pleno de sus recursos humanos y naturales, lo que a su vez representaba un fardo que impedía aprovechar la energía social de las comunidades, el 6 de enero de 1992 fueron publicadas las reformas al artículo 27 constitucional, las cuales pusieron fin al reparto de la tierra —y de la reforma agraria en México—, desamortizaron la propiedad social, transformaron el sistema de impartición de justicia y crearon una nueva institucionalidad agraria, en la que destacó el cambio de concepción del ejido y de la comunidad.

A la luz de las enmiendas registradas en la Carta Magna, la concepción del ejido perpetuo y cerrado que imperaba en la LFRA experimentó un radical giro que le situó de lleno ante un nuevo horizonte en el que la posibilidad de convertir su estatuto legal al régimen del pleno dominio o al comunal, e incluso extinguirse como tal, fue consagrada como una de sus principales características. Así, la otrora propiedad social fue “liberada” para dar cabida a los principios de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual, circunstancia que provocó que su reputado hermetismo jurídico y territorial quedara hecho añicos, como lo confirma lo siguiente:

Como persona moral, su actuación está limitada a su objeto legal y a la voluntad de sus integrantes. La Ley es deliberadamente parca respecto de su configuración, con el propósito de no imponer moldes rígidos a la figura del ejido, dejar a la voluntad de las partes el diseño de su objeto, su estructura su operación corporativa, considerando la complejidad y la enorme diversidad de ejidos. Así, el ejido puede constituirse y funcionar como lo deseen sus integrantes, siempre y cuando no se violen los límites amplios y mínimos que para cumplir el ordenamiento constitucional le impone la Ley: el ejido debe respetar los lineamientos legales y operar conforme a la voluntad de sus integrantes.¹⁵

Dentro del marco regulatorio derogado en 1992, el ejido era visto como una sola unidad productiva con capacidad jurídica para desenvolverse en el terreno económico, esto es, como una empresa social, por lo cual la ley garantizaba su integridad jurídica y territorial. Con el marco legal vigente el ejido vuelve a ser visto como una mera aglomeración de parcelas, reconociendo a cada una de sus partes el derecho de circular en el comercio sin necesidad de tomar en cuenta a los órganos internos ejidales, e inclusive de separarse del núcleo agrario o de destinarse a actividades diferentes a la explotación que ocupa al ejido, situación que suprimió a éste facultades globalizadoras e integradoras que le permitían detentar un determinado control sobre la totalidad de las partes ejidales.

En efecto, en el contexto del nuevo marco jurídico la voluntad de los derechosos del núcleo de población se convierte en el elemento definidor de su futuro, cuya visión se encuentra plasmada *grasso modo* en el reglamento interno elaborado al efecto, mismo que describe las bases generales para su organización económica y social, regulando su funcionamiento y estructura administrativa. Dicho reglamento cuenta con obligatoriedad y validez legal a partir del momento en que queda inscrito en el Registro Agrario Nacional.

El mismo derecho agrario individual sufrió una evidente fragmentación que revela la tendencia individualista y liberal que inspiró las reformas, pues si con anterioridad la propiedad sobre las parcelas y sobre la parte proporcional de los terrenos de uso común constituían un solo

¹⁵ Luis Téllez (coord.), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 27

derecho, a partir de 1992 éste se dividió en dos derechos autónomos, ambos con posibilidades de circular en los mercados de tierras de manera independiente y, en especial, de transmitir su dominio a sujetos jurídicos que no necesariamente tienen que ser ni de su familia ni residentes del núcleo campesino.

La nueva función de los órganos internos ejidales

En materia de órganos de dirección ejidales y comunales antes catalogados como autoridades internas por la LFRA, la estructura de los núcleos agrarios no experimentó mayor transformación externa habida cuenta de que conserva su conformación piramidal con semejantes posiciones jerárquicas, empezando por una asamblea general como órgano supremo, seguida de un comisariado ejidal como órgano ejecutor de los acuerdos de aquélla y un consejo de vigilancia con facultades de supervisión y apoyo.

La asamblea general

La asamblea general se mantiene como el órgano supremo de los ejidos, sin embargo sus actuales facultades son ahora sumamente restringidas con relación a las que tenía asignadas por la LFRA, en cuyo marco ésta constituía un órgano verdaderamente controlador de la vida productiva de los núcleos agrarios al estar revestida de atribuciones de planeación del desarrollo comunitario ejidal y de programación de actividades productivas, lo que le daba cobertura sobre la totalidad de las tierras ejidales. Con sus actuales facultades, las asambleas generales tienen un papel muy acotado en materia productiva

De hecho, pudiera decirse que luego de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación, a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, la asamblea general pierde gran parte de sus facultades y capacidad de control sobre los ejidatarios en lo individual. Es decir, una vez regularizadas las tierras del núcleo agrario, éstos pueden realizar cualquier transacción jurídica u acto traslativo del uso, usufructo o dominio con sus parcelas (venta, renta, aparcería, asociación, garantía, fideicomiso) sin necesidad de pedir autorización de la asamblea. De hecho, prácticamente sólo mantiene efectiva jurisdicción sobre las superficies mancomunadas, toda

vez que sobre éstas goza de un derecho de copropiedad de la cual se puede desprender en forma directa o transformarla al pleno dominio, pudiendo aportarla incluso al capital social de las sociedades civiles o mercantiles.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Agraria, la asamblea general tiene facultades para conocer de los siguientes asuntos:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones.
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros.
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos.
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido.
- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios.
- IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta Ley.
- X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación.
- XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos.
- XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia.
- XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal.

- XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.
- XV. Los demás que establezca la Ley y el reglamento interno del ejido.

Mientras que la LFRA establecía tres tipos de asambleas generales, a saber, ordinarias, extraordinarias y de balance y programación, la Ley Agraria mantuvo sólo las dos primeras (la segunda con el carácter de especial) y suprimió la tercera, medida que constata el cambio de visión respecto del ejido registrado por la legislación de la materia y el claro alejamiento de la concepción del ejido-empresa social a la que las asambleas de balance y programación eran inherentes. Por otro lado, las asambleas generales ordinarias que de acuerdo con la regulación derogada en 1992 debían celebrarse mensualmente, en la actualidad pueden efectuarse con una periodicidad de seis meses entre cada una.

Para fomentar la democracia interna y dar espacios de expresión a las minorías, la Ley Agraria dispone que las asambleas pueden ser convocadas por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o a petición de al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de derechosos que integren el núcleo de población ejidal. Si aquéllos no lo hicieren en el plazo indicado, éstos pueden acudir a la Procuraduría Agraria para que convoque a la asamblea solicitada.

El comisariado ejidal

La Ley Agraria introdujo un importante cambio en la legislación al modificar la concepción del comisariado ejidal, mismo que en el marco de la LFRA tenía funciones de auténtica autoridad pudiendo influir en la vida de los núcleos agrarios de manera determinante, lo cual no favorecía las prácticas democráticas. La regulación vigente acota notablemente las funciones del comisariado ejidal acercando su papel al efectuado por los órganos de administración de las personas morales, los que al igual que éstos tienen la responsabilidad de ejecutar los acuerdos de las asambleas.

La configuración de este órgano sigue siendo colegiada, constituida por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes, pudiendo contar con las comisiones y secretarios auxiliares que disponga

el reglamento interno. Según prevé el artículo 33 de la Ley Agraria, los comisariados ejidales y comunales tienen las siguientes funciones:

- I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas.
- II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios.
- III. Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas.
- IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren.
- V. Las demás que señalen la Ley y el reglamento interno del ejido.

Con el propósito de poner obstáculos a posibles abusos por parte de estos órganos ejidales, la Ley Agraria prohibió a sus integrantes la adquisición de tierras u otros derechos, excepto por herencia, durante el tiempo que ocupen esos cargos, impedimento que no incluye las tierras de propiedad privada ni los derechos inherentes a sus propios terrenos.

De acuerdo con la LFRA, los comisariados ejidales desempeñaban una serie de funciones que abarcaban desde la participación en el proceso de solución de las controversias (facultades conciliatorias), hasta la programación y planeación de la producción agropecuaria, pasando por las responsabilidades que correspondían a la representación general del ejido, mismas que le hacían figurar como una autoridad en la materia. En la actualidad, para facilitar las prácticas democráticas ejidales, las facultades de dichos órganos internos se han restringido en forma notoria, en correspondencia con las nuevas características de la propiedad inmueble ejidal.

El consejo de vigilancia

Este órgano siguió operando como instancia de supervisión y control del ejercicio del comisariado ejidal, constituido por un presidente y dos secretarios, propietarios y suplentes, siendo sus facultades –de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Agraria– las siguientes:

- I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea.
- II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado.
- III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado.
- IV. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Debe señalarse que el impedimento establecido a los miembros del comisariado ejidal de adquirir tierras o derechos mientras desempeñen su encargo no se hizo extensivo por la Ley Agraria a los integrantes del consejo de vigilancia.

Las Juntas de Pobladores

Tradicionalmente, el comisariado ejidal había sido el responsable de la gestión social del núcleo agrario, esto es, de gestionar la apertura y reparación de caminos, la introducción de servicios públicos a las comunidades, el establecimiento de escuelas y clínicas rurales, en fin, con lo cual desbordaba con mucho el papel de mero representante del ejido en lo concerniente a las cuestiones jurídicas ligadas a la propiedad de las tierras.

La Ley Agraria trata de aliviar a dicho órgano colegiado de esta función mediante la creación de una instancia específica compuesta por los ejidatarios y aquellos habitantes del núcleo agrario que no cuentan con tierras, para participar en la solución de las cuestiones que tienen que ver con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios de asentamiento humano, asignándole en su artículo 42 las siguientes atribuciones y obligaciones:

- I. Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas.
- II. Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores.
- III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad.
- IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización.
- V. Las demás que señale el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la Ley ni a las facultades previstas por la Ley para los órganos del ejido.

De acuerdo con la Ley Agraria, la conformación y funcionamiento de esta clase de juntas se determinará en los reglamentos que al efecto formulen los miembros de las mismas, pudiendo contemplar las comisiones que se crean convenientes para la mejor gestión de los intereses de los pobladores. Con esta disposición el invocado ordenamiento da la impresión de que trata de diferenciar la gestión agraria de la gestión social e intenta detonar la energía social de las comunidades mediante la activación de la participación social.

Si bien no falta quien observa la creación de esta figura como el “reconocimiento a los miembros del núcleo de población que no tienen la calidad de ejidatarios, que son principalmente familiares de éstos o personas que se avecindaron en el poblado ejidal” de algunos derechos, como “el de participar en las decisiones que atañen a la comunidad en su conjunto”,¹⁶ la realidad es que se trata de una diferenciación cuyo nacimiento tiene más que ver con la necesidad práctica surgida de la creciente especificidad de la gestión que demanda espacios para la planeación comunitaria con el gracioso reconocimiento de derechos a los ciudadanos.

¹⁶ *Ibid.*, p. 37.

Visto desde otra óptica, pudiera pensarse que la creación de estos espacios para los habitantes no propietarios de los núcleos agrarios se efectuó para compensarlos por haberlos ubicado en el grado más bajo de la escala que corresponde a la nueva estratificación interna ejidal en la que los pobladores salieron perdiendo, toda vez que en el marco de la LFRA el solo hecho de vivir en el poblado hacía a los moradores obtener la calidad de avecindados, lo cual no ocurre en la actualidad, pues para obtener esa categoría (necesaria para comprar tierras ejidales) se requiere que ello sea reconocido por la asamblea ejidal.

Más allá de ese insustancial debate, las juntas de pobladores representan estructuras sociales que debidamente organizadas pudieran acoplarse al sistema nacional de planeación implantado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, vinculándolas a los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, lo cual permitiría al sistema aprovechar efectivamente la energía social de las comunidades y descender empíricamente al nivel de la planeación comunitaria.

El componente agrario en los sistemas de planeación del desarrollo rural

Tratándose de una cuestión que representó el componente principal de las políticas públicas instrumentadas durante más de 75 años por el Estado mexicano para el desarrollo del campo, era natural que el componente agrario estuviese presente en el proceso de construcción del sistema de planeación en nuestro país, es decir, entre los rasgos que le caracterizan. Si bien su presencia es determinante en el modelo original de planeación del desarrollo rural establecido por la Ley de Fomento Agropecuario, para luego diluirse en el siguiente y desaparecer definitivamente en el tercero, aquello es suficiente para afirmar que también en el nacimiento del sistema de planeación del desarrollo rural influyó el factor agrario.

Puede decirse que este sistema nació y ha evolucionado en congruencia con las transformaciones del país y a una velocidad poco usual, modernizándose en cada una de sus nuevas versiones, en cuyo contexto la presencia del componente agrario cumplió su función y se retiró a su nuevo papel, no sin antes dejar constancia clara de que su impronta en el sistema original de planeación del desarrollo rural es inocultable.

El sistema original de planeación del desarrollo rural (sectorial agropecuario)

La Ley de Fomento Agropecuario estableció un sistema de planeación del desarrollo rural que, pese a su incipiente, resultó lo suficientemente sólido y práctico como para servir de soporte en la construcción de la plataforma

mínima que requiere la consolidación de un sistema de esta naturaleza, al cual, por otra parte, no se le podía exigir mucho si se considera que en ninguno de los otros sectores se contaba con modelos que pudieran haber servido de referencia para orientar su conformación y desenvolvimiento.

En 1981, año de la expedición del ordenamiento citado, el conjunto de componentes propios de este tipo de sistemas se encontraba prácticamente en pañales. Es decir, se carecía de las bases, actores (públicos y sociales), metodología e instrumental que pudieran operativizar efectivamente el proceso y que constituyen la parafernalia de la planeación, empezando porque ni siquiera se contaba con el respaldo constitucional que obligase al Estado a planear el desarrollo nacional y estableciera los criterios con los que debía hacerlo.

Los actores institucionales, aún con el pragmatismo a cuestas y las consabidas resistencias al cambio, carecían de experiencia en las tareas concretas que implicó la creación del sistema original de planeación del desarrollo rural, pues si bien a estas alturas ya se habían familiarizado con algunos métodos de presupuesto por programas, éstos se habían dado en el contexto de una cobertura estatal sin estructura territorial y, sobre todo, sin participación de los estados, municipios ni actores sociales. La Ley de Fomento Agropecuario marcó la primera regionalización de las entidades federativas a través de la creación de circunscripciones territoriales de carácter distrital que operarían como células básicas de la planeación del desarrollo rural, nivel en el que se carecía completamente de experiencias (distritos de temporal, riego, acuacultura y drenaje).

Las condiciones históricas del momento determinaron que el sistema original de planeación del desarrollo rural fuese diseñado todavía bajo la ya desgastada visión agrarista, a cuya luz el desarrollo nacional se soportaba en el avance de la reforma agraria y ésta, a su vez, en el reparto de la tierra. En ese sentido, los espacios de participación social fueron asignados exclusivamente a las organizaciones de propietarios rurales. Ellos son para este sistema los únicos actores sociales, mismos que se encontraban más atrasados que aquéllos y en medio de un escenario organizativo que de ninguna manera podía asegurar el éxito de su participación en el proceso de planeación, todavía acostumbrados al trato paternalista de las instituciones del sector.

La Ley de Fomento Agropecuario instauró un sistema de planeación vertical, centralizado y autoritario. Vertical porque, según su mecánica, de los distritos se pasaba a la delegación estatal y de ahí a las oficinas de la Secretaría en la capital del país. Centralizado porque todo el proceso es operado por dependencias del Ejecutivo Federal dejando nulo margen para la participación de los estados y municipios. Y autoritario porque los espacios de participación social que da no son suficientes para calificarlo de democrático. Por si fuera poco, se puso a funcionar sin que existiera el instrumental adecuado para sustentar el proceso de planeación y una efectiva toma de decisiones.

Otro de los rasgos que subrayan el matiz agrario de este sistema de planeación es el papel de secretario asignado a la SRA en los comités directivos de cualquiera de los cuatro tipos de distritos en que se dividió territorialmente a las delegaciones estatales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), compuestos en su aplastante mayoría por dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, frente a las que la participación de los otros dos órdenes de gobierno era insignificante.

La presencia del elemento agrario en este sistema de planeación se notó también en la participación social reconocida en los mencionados comités directivos, misma que se le otorgó a cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de comuneros, de colonos y de pequeños propietarios, esto es: a la Confederación Nacional Campesina (CNC), a través de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos en los estados, en representación de ejidatarios y comuneros; a la Federación Nacional de Colonos Agrícolas (FENCA) en representación de los colonos, y a la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios (CNPP), luego Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR). Esta integración reconocida a los representantes sociales corrobora el sesgo corporativista que marcó tanto a la Ley de Fomento Agropecuario como a este primer sistema de planeación, habida cuenta de que el conjunto de organizaciones de productores citadas estaban, y están aún, afiliadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dicho precepto implicó que numerosas organizaciones de cobertura nacional y regional (UNORCA, UGOCM, CCI, CIOAC, CNPA) quedaran fuera, imprimiendo al sistema una orientación que excluía y negaba participación a las minorías.

El enfoque sectorial agrario que permeó el sistema original de planeación aflora también en los rubros que conformaron el apartado de políticas y estrategias de la Ley de Fomento Agropecuario, cuyo sello agrarista era innegable (agrupamiento de minifundios y compactación de áreas, combate a las tierras ociosas, reconversión de suelos ganaderos a agrícolas, formación de unidades de producción), mismo que se mantuvo vigente hasta 1992, al ser derogado con las reformas al artículo 27 constitucional.

El segundo sistema de planeación del desarrollo rural

El sistema de planeación fue modernizado en 1988 con la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, misma que derogó los preceptos de la Ley de Fomento Agropecuario relativos a la planeación dejando incólumes las disposiciones concernientes a los criterios y políticas de fomento. Aunque se observa con claridad que este segundo sistema superó el enfoque agrarista original y adoptó uno productivista, más acorde con el signo de los tiempos, también es notorio que su visión sigue siendo sectorial en tanto sus objetivos se centran en el apoyo y fomento a las actividades económicas agropecuarias y forestales, es decir, las que corresponden estrictamente al sector primario.

La instauración de este sistema implicó su modernización metodológica, programática, instrumental e, incluso, procedimental, lo cual significó un notable avance, especialmente en el ámbito del federalismo, la descentralización y la participación social. De entrada, la unificación del papel de célula básica de la planeación antes desempeñado por los cuatro tipos de distrito y su asignación a los Distritos de Desarrollo Rural, representó un enorme paso administrativo y metodológico que, además de facilitar el control y la consolidación del proceso, auspició el mejor uso de los recursos al evitar la dispersión que provocaba la división en cuatro instancias gubernamentales distintas que, además, respondían a diferente línea de mando en el nivel central.

A partir de aquí, la regionalización base para la planeación del desarrollo rural ya no se definió en función de las especificidades agrológicas y el uso de los terrenos (temporal, riego, acuacultura y drenaje), sino en función de elementos de carácter geográfico y económico, lo cual fortaleció la planeación

regional. Esta demarcación territorial creó una nueva institucionalidad que a su vez requirió de nuevas prácticas.

El sistema empezó a sentir alientos descentralizadores al otorgarse a los gobiernos de los estados la presidencia de los comités directivos distritales, reservándose para la SARH la función de secretario técnico de los mismos en detrimento del papel de la SRA, a la que se le dio el de vocal secretario junto con otras dependencias. Ello evidenció el tránsito que se estaba operando del plano sectorial agrario al plano sectorial agropecuario, aun cuando los criterios de fomento siguieran siendo los mismos. El empuje federalista se sintió también al ampliarse los espacios para la participación de los municipios, a cuyos representantes se les otorgó el papel de vocales.

Sin embargo, el aspecto que indicó en definitiva el cambio de enfoque de la órbita agraria a la agropecuaria lo constituyó el sujeto social a quien se le reconoció participación en los comités directivos distritales. A partir de aquí, quienes gozaban de capacidad de representación social ya no fueron las grandes organizaciones nacionales de propietarios, sino las figuras asociativas de segundo y de tercer nivel que operaban en la circunscripción territorial de cada distrito (uniones de ejidos y/o de comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo).

El sistema vigente de planeación del desarrollo rural

El sistema de planeación implantado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en diciembre de 2001 registró un nuevo avance conceptual, institucional, metodológico e instrumental, que en los hechos ha desencadenado una serie de fenómenos y procesos de carácter económico, político y social en la que actualmente nos encontramos inmersos. Este nuevo sistema, diseñado a la luz de un enfoque conceptual que superó la visión sectorial-productivista de su antecesor, se puso en marcha sin que en las estructuras públicas y privadas existiera el suficiente soporte que garantizara su eficaz funcionamiento.

Se debe reconocer que el sistema establecido por la LDRS registra considerables avances en los diferentes rubros inherentes al proceso de planeación, habida cuenta de que fortalece las bases jurídicas y programáticas, amplía el instrumental de apoyo, democratiza la participación, multiplica

las instancias de planeación y moderniza su enfoque, añadiendo a los criterios para la regionalización –base de la planeación del desarrollo– a las cuencas hídricas.

La superación del enfoque sectorial agropecuario del sistema de planeación implicó que el campo dejara de verse como aquel espacio donde las únicas actividades económicas que se realizaban eran la agricultura, la ganadería y la silvicultura, para ser visto como el territorio donde se llevan a cabo actividades económicas de todo tipo (turístico, artesanal, comercial, de servicios). En ese sentido, los productores agropecuarios dejaron de estar en el centro de las políticas de desarrollo rural para convertirse sólo en uno de sus principales soportes. En consonancia, en las estructuras de los consejos se considera la participación de todo tipo de organizaciones económicas en general, sin que en ningún momento se haga mención especial de las organizaciones de propietarios de la tierra.

Si con la Ley de Distritos de Desarrollo Rural el componente agrario dejó de ser factor importante para el funcionamiento del sistema de planeación, con la LDRS su opacamiento es definitivo, reduciendo su presencia al terreno de las estrategias de fomento. En efecto, el enfoque del desarrollo rural impreso en la LDRS se refiere solamente a las cuestiones agrarias y a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, no como actores específicos en las instancias municipales y distritales de planeación, sino como sujetos de políticas concretas de contenido agrario, a saber:

- Reestructuración de unidades de producción rural (art. 173).
- Apoyo de las inmobiliarias ejidales (art. 154 fr. III).
- Creación de reservas territoriales (art. 154 fr. III).
- Compactación de unidades de producción rural (art. 144 fr. VII).
- Reagrupamiento de predios y parcelas de minifundio (art. 144 fr. VII).

Fuera de dichas disposiciones de corte estratégico y del contenido tutelar de los artículos 175 y 176, la LDRS no hace más referencias de carácter agrario, lo que indica su desplazamiento definitivo como factor de influencia en el rumbo impreso al desarrollo rural en nuestro país. Esto resulta congruente con la entrada a un nuevo siglo y milenio en los que la participación de nuevos actores sociales, ya no los vinculados a la tierra, es determinante para la definición de las políticas públicas.

La propiedad agraria y el desarrollo rural, de la colección Legislación para el desarrollo rural, del CEDRSSA, se terminó de imprimir en diciembre de dos mil siete. En su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. El tiraje consta de mil ejemplares impresos sobre papel cultural. Edición e impresión *mc editores*, Texcaltitla 27, 01830 Ciudad de México [mceditores@hotmail.com].



La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano se ha transformado sustancialmente en los últimos años, integrando un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Como consecuencia de esta evolución, al lado de materias clásicas como el derecho agrario y de aguas, podemos encontrar otras como el medioambiental, el de planeación y unas más referidas a los nuevos sujetos, como son los pueblos indígenas y los diversos actores sociales.

La colección Legislación para el desarrollo rural, que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados ofrece a los mexicanos, representa un esfuerzo por explicar las transformaciones que el marco jurídico para el desarrollo rural ha experimentado; analizando el contenido de las normas vigentes, tanto desde un punto de vista de su evolución temporal como de su articulación jerárquica –normas constitucionales–, tratados internacionales, en su caso, y leyes federales.