

5. El Contexto Político	83
5.1 Las acciones políticas generales	83
5.2 Las respuestas específicas de la Secretaría de la Reforma Agraria	87

5. EL CONTEXTO POLITICO

5.1 LAS ACCIONES POLITICAS GENERALES

Ante la problemática agraria sucintamente descrita en el punto 4.2, la SRA ha movilizado, durante el régimen actual, sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos descritos en el punto 4.3, trazando así una línea de comportamiento que refleja en alguna medida las definiciones políticas del presidente, la concepción que del problema se formaron los funcionarios responsables de la SRA, las corrientes de opinión entre los funcionarios medios de la SRA y las presiones externas, tanto de los grupos del campo (campesinos, agricultores, ganaderos, etc.) como de los grupos de las ciudades (banqueros, comerciantes, industriales, etc.). En los siguientes párrafos se intenta realizar una breve reseña cronológica de las principales acciones del gobierno, de la SRA y de los grupos, que permitan establecer el contexto genérico en el que estaba inmerso el sistema de planeación motivo de este trabajo. Hemos identificado *tres cursos principales de la acción gubernamental en el período estudiado: administrativo, político y económico*. La descripción que se realiza en los párrafos siguientes se ajusta a ellos.

El presente régimen se inició en un clima de tensión en las relaciones del gobierno y el sector privado. Devaluación de la moneda, expropiación agraria en Sonora y rumores constantes constituían las manifestaciones más destacadas de un conjunto de ingredientes que se sintetizan en una palabra: desconfianza. No se debe, sin embargo, generalizar a todos los grupos sociales la tensión que pudiera existir entre el gobierno y la iniciativa privada: para otros grupos tal forma de acción gubernamental podía significar mayores oportunidades, expectativas o legitimación.

De cualquier manera, el Presidente actual adoptó desde su campaña una línea de conciliación, de concordia, de compromiso, de consenso, que se reflejaba en su lema central: "LA SOLUCION SOMOS TODOS". Con estos antecedentes se explica que la tarea inicial del gobierno se dirigiera a "recuperar la confianza" y a subrayar la importancia de la legalidad. Para ello el Presidente solicitó una "tregua inteligente" e inició el primer curso de acción definido y persistente del régimen: la Reforma Administrativa.

Bajo la consigna de "organizarnos para organizar" se promulgó la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal el 1º de enero de 1977 que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Posteriormente, el 17 de enero y 12 de mayo de ese mismo año, se establecería la Sectorización del Gobierno Federal. Bajo la misma consigna, se abrió otro cauce que perseguía los propósitos de legalidad y confianza: combatir la corrupción administrativa. A este respecto es importante hacer una observación.

Pocas acciones del presente régimen muestran tanta continuidad y empeño como el combate a la corrupción: el IMSS en febrero de 1977, la SRA en marzo, Productos Pesqueros Mexicanos en abril, el problema de la chatarra en mayo, Bahía de Banderas en junio, Gómez Villanueva en julio, Félix Barra en agosto y finalmente, Méndez Docurro y Fausto Cantú en marzo y abril de 1978. La pregunta que queda por hacer se refiere a la razón de esta persistencia: ¿Obsesión del régimen? ¿Eficiencia del funcionario responsable? ¿Consolidación política?

En los dos primeros meses del gobierno no encontramos aún manifestaciones del curso político, pero sí del comportamiento económico. Las primeras acciones (dic. 76-enero 77) descansaron en la restricción del gasto público y el intentar reactivar la inversión privada mediante la "recuperación de la confianza" a que antes se aludió. En este contexto el presidente propuso una "Alianza para la Producción".

En este mismo período, la SRA se pronunció repetidamente como la "Secretaría de la Legalidad". Consecuente con este postulado, se abocó a la atención de tres asuntos capitales: la solución del *caso de Sonora*, el estudio para la creación de los *Tribunales Agrarios* y la operatividad de la *Ley de Tierras Ociosas*.

Una segunda etapa del gobierno actual, que puede establecerse de febrero a mayo de 1977, se caracteriza por los siguientes sucesos: la Reforma Administrativa y la lucha contra la corrupción continuaron su marcha; en el curso político, Díaz Ordaz es designado embajador en España y Echeverría "ante los Países del III Mundo"; aparece también la primera manifestación trascendente: el Secretario de Gobernación anuncia el 1º de abril en la ciudad de Chilpancingo "una profunda Reforma Política" que permita la participación de las minorías; en el ámbito económico se abandona la idea de reanimar la actividad productiva a través de la confianza e inversión privada y se empieza a comentar la "salvación petrolera", que incluye la exportación del crudo, emisión de petrobonos, obtención de préstamos garantizados por el petróleo y la construcción de un gasoducto del sureste a la frontera con Estados Unidos: en síntesis, un cambio radical de la política petrolera.

Las acciones que por su parte caracterizan el ámbito agrario en este período (febrero a mayo de 1977) son las siguientes. Se definen las *representaciones de los grupos del campo*: Ramírez Mijares en la Confederación Nacional Campesina (CNC), Garzón Santibáñez en la Confederación Campesina Independiente (CCI), Salomón Faz en la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP), y Arturo de la Garza en la Confederación Nacional Ganadera (CNG). Se logra la aceptación general en el campo de la "*Alianza para la Producción*", después de un fuerte rechazo por

parte de los agricultores de Sonora. El presidente se compromete al *desahogo del rezago agrario*, porque había "llegado el momento de que esta generación, de una vez por todas, resuelva el problema de la tenencia de la tierra y así poder dedicarnos plenamente a la producción".¹ La SRA anuncia, por su parte, la realización de un *Censo Nacional Agrario* para conocer la magnitud del problema del campo, pues no se sabe "cuantos ejidatarios, jornaleros y campesinos con derechos a salvo hay, ni cuáles son los terrenos nacionales, en dónde están, ni cuáles son sus dimensiones".²

Por lo que hace al caso de Sonora, el presidente definió que no daría ni un paso atrás en lo que a la dotación de tierras a campesinos se refería, aunque estaba dispuesto a negociar la indemnización de 17,500 de las 37 mil hectáreas afectadas y que si los agricultores no aceptaban la opción, quedaban en libertad de continuar el trámite judicial. La aceptación de la oferta presidencial dio por concluido en lo esencial, *el caso de Sonora*. En cuanto a los *Tribunales Agrarios*, la SRA solicitó al presidente convocar al Congreso para presentar el respectivo proyecto de creación a fin de que empezaran a funcionar en tres meses.³ La operatividad de la *Ley de tierras ociosas* se incorporó al desahogo del rezago como se verá más adelante.

El periodo que va de junio a diciembre de 1977, podría caracterizarse como preparatorio de la consolidación política: destacan la designación de Echeverría en la UNESCO; la renuncia de Díaz Ordaz a la Embajada en España; la expulsión de Gómez Villanueva como líder de la Cámara de Diputados; el inicio de los ataques al presidente del PRI; las renunciaciones de tres secretarios de Estado: Hacienda, Programación y Educación y el envío a las Cámaras del proyecto de ley para consolidar la Reforma Política. En la línea administrativa, proseguía la reforma y la lucha contra la corrupción. En el área económica la atención se centra en la controversia por la venta de gas a Estados Unidos; en la polémica entre los partidarios de un modelo de desarrollo monetarista (concentracinista) y los sostenedores de uno redistribuidor del ingreso (expansionista); y en el retorno a la importancia del sector rural para el desarrollo del país, languideciendo en parte las esperanzas cifradas en los sectores secundario y terciario.

La actividad en el ámbito agrario se orientó a plantear, por parte de los grupos, la necesidad de definiciones legales y de planeación de la política agraria; y por parte de la SRA, a modificar la organización de la Secretaría.

De las acciones emprendidas por la SRA en los meses anteriores, se contemplaba el siguiente panorama: el proyecto de creación de los *Tribunales Agrarios* quedó en suspenso y el *Censo Nacional Agrario* no conseguía el apoyo presupuestal para su realización; mientras que, en cambio, el desahogo del rezago obtenía todo el respaldo político y financiero necesario para su ejecución, de manera que en agosto se inició en

¹ *El Día*. Marzo 6, 1977, p. 1.

² *Ibid.* Abril 6, 1977, p. 1.

³ *Heraldo*. Abril 6, 1977.

Querétaro la primera etapa del programa nacional de desahogo de rezago, mejor conocida como *Plan Querétaro*.

El último período de interés para este análisis, comprende los meses de enero a junio de 1978. En el ámbito político destacan las siguientes acciones: la reunión del gabinete con los gobernadores en Querétaro el 4 de febrero; el inicio de la Reforma Política; el viaje del presidente a la URSS; la renuncia del Secretario de la SRA; y el apoyo inmediato de la CTM al presidente del PRI, que desataría las adhesiones de todos los grupos. En el ámbito económico resultan relevantes las presiones del gobierno de Estados Unidos (el caso de los indocumentados y el embargo de uranio) para obtener reducciones en el precio del gas, así como el énfasis en la prioridad productiva en energéticos y alimentos. El área administrativa continuaba con la Reforma y la lucha contra la corrupción.

En el ámbito agrario el acento se marcó en los ataques que se desencadenaron en contra de la SRA y del titular, a partir del congreso de la CCI en enero; en los comentarios a favor de la inversión extranjera al campo; y en la definición presidencial emitida en Bulgaria en el sentido de que "la tenencia es secundaria, lo importante es la producción". Por su parte, la SRA orientó su acción a la *reestructuración y desconcentración de la dependencia*.

La etapa de definición del rumbo administrativo del gobierno (diciembre 76 enero 77), corresponde en lo agrario a la reafirmación de la legalidad con la atención al caso de Sonora el estudio de los *Tribunales Agrarios* y la operatividad de la *ley de tierras ociosas*. Al período de fijación del rumbo económico (febrero a mayo de 1977), corresponde en el ámbito agrario la investigación de la realidad de la problemática agraria con el planteamiento del *Censo Nacional Agrario y el Plan Nacional de Desahogo del Rezago*. Los meses de determinación del rumbo político (junio a diciembre de 1977), corresponden en lo agrario con el *planteamiento de la reestructuración*. Por último, de enero a junio de 1978, en ambos casos, se realizaron los preparativos de la acción. Los de la SRA fueron, finalmente, cancelados.

Durante los 18 meses a que este análisis hace referencia, los grupos mantuvieron una línea de presión más o menos constante. Por una parte, las organizaciones privadas, con el propósito del incremento a la producción, solicitaban: seguridad a las inversiones en el campo; otorgamiento de certificados de inafectabilidad; promesas de no tolerar invasiones agrarias; autorización a los predios ganaderos para destinar parte de sus tierras a la agricultura; asociaciones con ejidatarios y comuneros, para legalizar el rentismo de parcelas; apoyo a la tecnificación y mecanización de la agricultura; crear los Tribunales Agrarios; cesar el reparto agrario; fomentar ampliamente la agro-industria; y dar al ejido una forma de organización empresarial. Estos grupos poseen —como es fácil suponer— una variedad de efectivos instrumentos de presión: acceso a —y en caso necesario, control sobre— los medios masivos de comunicación; capacidad económica para realizar movimientos importantes de divisas; relaciones familiares, amistosas o de negocios con los más altos funcionarios públicos y privados.

Por otra parte, los grupos campesinos solicitaban generalmente la realización de afectaciones sobre tierras al margen de los límites legales; ejecución de resoluciones presidenciales de dotación o ampliación que, por algún recurso legal o rezago, se encontraban pendientes; regularización de la situación jurídica de tierras que son reclamadas simultáneamente por dos o más ejidos, comunidades o particulares; reconocimiento de agrupaciones ejidales o comunales, para el efecto de ser sujetos de crédito. Los instrumentos de presión al alcance de estos grupos —no tan efectivos en comparación con los anteriores— son: la toma de oficinas centrales, estatales o locales de la SRA; la realización de manifestaciones y mítines de protesta; el secuestro de funcionarios de la SRA; las “marchas campesinas” a la ciudad de México, entre otros.

Los grupos campesinos justifican sus peticiones, principalmente, en la justicia social y en el espíritu revolucionario; los grupos privados, en el hecho de que todos (?) sus agremiados se encuentran dentro de la ley, pagan sus impuestos y son productores importantes.

En el inciso siguiente, hacemos una descripción más detenida de las acciones específicas que realizó la SRA como respuesta a las presiones políticas que recibió en el período estudiado.

5.2 LAS RESPUESTAS ESPECÍFICAS DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

De las acciones que la SRA realizó en el período de estudio encontramos, a través del análisis periodístico, seis que resultaron ser las más destacadas: el caso de Sonora, los Tribunales Agrarios, la Ley de Tierras Ociosas, el Censo Nacional Agrario, el Plan Querétario y la reestructuración general de la SRA. En las páginas siguientes se hace una descripción breve de cada una de ellas, con el propósito de establecer cuál fue el contexto interno —el ambiente, en términos sistémicos— de la planeación de políticas objeto de este estudio.

1. La solución que diera el nuevo régimen al problema de Sonora, generó una especial atención de la opinión pública —como ya se mencionó— porque marcaría el grado de rompimiento o continuidad con el gobierno anterior. El 18 de noviembre de 1976, el presidente Echeverría había decretado la expropiación de 100,000 hectáreas, desatando una gran movilización de los grupos privados del país que se solidarizaron con los agricultores afectados. El día 22, el Consejo Coordinador Empresarial declaraba que se había violado la Constitución. El día 23, iniciaron 28,00 agricultores de Sinaloa un paro total de actividades. El día 24, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) acusaba a la Secretaría de Gobernación de haber ocultado el Diario Oficial del 18 de noviembre. Las manifestaciones se sucedían y proliferaban por todo el país.

El 11 de diciembre el juez de distrito resolvió que el ex presidente Echeverría había violado la Ley y ordenó que las cosas volvieran al estado en que se encontraban el 30 de septiembre. El día 12 se informó que la SRA no combatiría la decisión del juez,

motivando una declaración de Gómez Villanueva en el sentido de que serían entonces los campesinos quienes harían valer sus derechos. El día 15 se pronunció la Cámara de Diputados en contra de "las interpretaciones particulares de un Juez". El día 16 el gobernador de Sonora informó que el asunto había pasado a la Corte y el día 18 la SRA ordenó que se levantara el censo de beneficiados, pues no se daría marcha atrás a la afectación. El día 20 se conoce que los agricultores ya no esperaban que les devolvieran sus tierras, sino que les pagaran una indemnización. Las negociaciones, presiones y compromisos se prolongarían hasta que el 5 de Mayo, en la visita del Presidente a Sonora, se sostiene la afectación y ofrece negociar 17,500 de las 37,000 hectáreas de riego afectadas. Los agricultores aceptaron y con ello se concluyó, en lo esencial, el caso.

Del análisis de estos hechos parecería que hubo, en principio, un enfrentamiento entre poderes: el judicial contra el ejecutivo, al declarar la inconstitucionalidad de la expropiación y el legislativo contra el judicial al declarar la "intrascendencia" de la opinión "particular" del juez. Sin embargo, no debe perderse de vista que el Presidente cuyos actos se estaban juzgando, no era ya quien estaba en el poder; en tanto que quienes estaban en la Cámara, si eran copartícipes de la acción discutida. Por otra parte, parece descubrirse una discrepancia entre los miembros del régimen saliente y los del entrante, en el rechazo de Gómez Villanueva a la conformidad de la SRA con la sentencia del juez de distrito. Esta discrepancia —si bien entendible— podría explicar la designación del embajador en Italia en agosto de 1977.

El papel que jugó la SRA durante los seis meses que tomó al régimen encontrar el momento adecuado para pronunciar su decisión, fue el de contener las presiones de uno y otro lado, así como mantener la posición de "Secretaría de la Legalidad" y apoyar las acciones de recuperación de la confianza. Pero en este punto surge una pregunta: ¿Resultó conveniente para el país —en una perspectiva histórica más amplia— convertir intempestivamente a la SRA de villano, en caballero de la obra?

2. A la legalidad y a la confianza buscadas por el gobierno, contribuiría también la SRA con el proyecto de creación de los *Tribunales Agrarios*. La cuestión sobre la inconstitucionalidad de que la SRA sea juez y parte en el proceso agrario se ha planteado repetidamente por los especialistas, coincidiendo sus opiniones en la necesidad del establecimiento de un órgano jurisdiccional, independiente de la SRA, que juzgue las acciones de ésta.

En la campaña electoral del presidente actual, destacó y perduró el planteamiento sobre los tribunales agrarios que —entre otros— hizo una asociación de profesionales denominada "grupo Apatzingán". La SRA a partir de diciembre de 1976 empezó a trabajar en la formulación de un proyecto con el mismo propósito y, por otra parte, la diputación campesina se abocó también a estos trabajos.

En abril de 1977 se intensificaron los trabajos y la SRA solicitó al Presidente convocar al Congreso para instrumentar el proyecto de creación.⁴ Los anteproyectos

⁴ *Informática*. Abril 1977. p. 34.

en lo general, satisfactoria. La explicación de falta de claridad no sería aplicable dado lo simple del proyecto. Por otra parte, no hubo señales públicas, ni privadas en la SRA, de la existencia de presiones políticas para impedir el censo, a no ser que se hubieran ejercido, discretamente, a más alto nivel. Finalmente, la hipótesis restante —insuficiente convencimiento de la SPP— parecería ser la más valedera. Sin embargo, la comprobación de lo anterior no podrá tenerse sino hasta conocer la posible realización del censo en 1979.

5. La quinta acción de importancia emprendida por la SRA, fue el *Plan Querétaro*: primera etapa del Programa Nacional de Desahogo del Rezago. Este proyecto surgió de la instrucción que el presidente dio a la SRA en marzo de 1977, en la visita que realizó al poblado de Venustiano Carranza, Chiapas. Los primeros intentos para desahogar el rezago se orientaron al incremento de personal, a la obtención de mayores presupuestos o al envío de brigadas especiales, pero pronto se observó que esas acciones eran insuficientes ante la complejidad del problema.

Ante la imposibilidad de abordar el rezago a nivel nacional, la SRA tomó la decisión de realizar un *plan piloto* en un estado, que permitiera adquirir la experiencia previa necesaria para posteriormente ampliarlo al resto del país. Se escogió Querétaro por la cercanía al D.F., el grado medio de complejidad agraria, la tranquilidad política del medio rural y la disposición de las autoridades locales.⁶

El Plan Querétaro tuvo tres fases: una de planeación o análisis; otra de preparación o infraestructura; y la tercera, de operación o ejecución. En la primer etapa (planeación o análisis) que se inició el 27 de mayo de 1977, se identificaron todos los expedientes agrarios en trámite; los pasos necesarios para concluir el trámite; el factor de rendimiento laboral por especialidades; y el tiempo que los trabajos consumirían. En la segunda etapa (preparación o infraestructura) que se inició en julio de 1977, se establecieron enlaces con otros organismos participantes; se reclutó, entrenó y contrató al personal; se concentraron todos los archivos correspondientes en la ciudad de Querétaro; se acondicionaron las oficinas para alojar al Plan; se delegaron las facultades decisorias y se establecieron los procedimientos y organización específicos. En la tercera etapa (operación o ejecución) que se inició en septiembre de 1977, se realizaron trabajos de campo, de integración de expedientes, de fotografías y mosaicos aéreos, así como de dictamen de la sala regional del Cuerpo Consultivo, necesarios para desahogar el rezago existente en Querétaro.

El Plan Querétaro no fue estático. Conforme su realización progresaba se ampliaban sus objetivos y alcances. El propósito inicial del plan consistió en desahogar 1002 expedientes que se encontraban en trámite, relativos al Estado de Querétaro. De éstos, lo principal eran 200 expedientes de solicitudes de tierras que abarcaban aproximadamente a 10,000 campesinos. Para lograrlo se introdujeron tres modificaciones al arreglo convencional: 1) realizar aerofotogrametría en vez de trabajos topográficos; 2) desconcentrar todas las actividades y facultades decisorias, de tal manera que ningún

⁶ Unidad de Programas Especiales. *Programa de Desahogo del Rezago*.

de la SRA y del grupo Apatzingán se unificaron en una presentación formal que se llevó al presidente el 27 de julio de 1977, de donde resultó el acuerdo de elaborar el proyecto de Ley correspondiente, con las consecuentes reformas al artículo 27 constitucional, que debía presentarse a más tardar el 10 de agosto siguiente.

Antes de enviarse oficialmente el proyecto de los Tribunales Agrarios al Congreso, se realizaron consultas previas con la diputación campesina y se estableció una discrepancia aparentemente insoluble entre las concepciones de la SRA y la diputación campesina. La conexión que puede existir entre este hecho y la renuncia del líder de la Cámara el 5 de agosto, quedaría aún por establecerse. Si bien el efecto de esta discrepancia hubiera sólo provocado el diferir la discusión de la iniciativa de Ley, debe agregarse que unas semanas después, la SRA tuvo pláticas con los representantes nacionales de los grupos privados.

El sector privado se manifestó finalmente el 14 de octubre, en contra de las modificaciones al artículo 27 constitucional que se orientaban a definir los requerimientos para ser propietario rural y para dar lugar a los tribunales agrarios. Presionaron, en cambio, para que se consignara una entera libertad en la asociación de particulares con ejidatarios; para cancelar en definitiva la etapa de distribución de la tierra; y para "reprivatizar" el campo.

Además de la oposición de Gómez Villanueva y del sector empresarial, un tercer factor que influyó en la decisión presidencial de dejar pendiente el proyecto de tribunales agrarios, fue sin duda la cuantificación que la SRA realizó del rezago existente de tramitaciones agrarias y que podía provocar el nacimiento de un organismo muerto. En la reunión del 27 de julio la SRA informó al presidente de la existencia de 170,000 expedientes en trámite; asimismo, la informó que el Cuerpo Consultivo Agrario —órgano que en dado caso se transformaría en los tribunales— tenía una capacidad de trabajo equivalente a 7,000 expedientes anuales, elevando a 25 años el plazo para desahogar el rezago mencionado; le planteó también que 30,000 del total de expedientes, correspondían a las solicitudes de tierra presentadas por aproximadamente 1.5 millones de campesinos.⁵

Ante el panorama descrito, parecía poco halagadora la perspectiva de crear unos tribunales para dar congruencia jurídica a la acción agraria, a sabiendas de la imposibilidad práctica de resolver el problema real de fondo. La otra opción —no explícita— consistía en buscar la solución al problema de fondo y posteriormente determinar la naturaleza y características del órgano jurisdiccional. Los hechos demostraron que se escogió esta última; al dejar pendiente la decisión de crear los tribunales agrarios.

3. La tercera acción relevante de la SRA, consistió en hacer operativa la *Ley de Tierras Ociosas*, es decir, encontrar la forma de identificar aquellas tierras que no estuvieran cultivándose, con el propósito de entregarlas a quienes pudieran trabajarlas.

⁵ Cada solicitud involucra 50 personas de un núcleo de población. Cfr. UPE. *Programa de Desahogo del Rezago*. S.R.A.

Si bien la Ley en cuestión fue producto de una época de condiciones distintas a la nuestra, 1920, debe aclararse sin embargo que los problemas de aplicabilidad —derivados de lo obsoleto de sus disposiciones— no fueron el problema principal.

La SRA se propuso, en primer término, encontrar un procedimiento para identificar las tierras ociosas del país; si este aspecto se resolvía favorablemente, el siguiente paso sería afinar y establecer el mecanismo para ponerlas a trabajar. En cuanto al primer punto se contemplaron cuatro posibilidades: 1) que los vecinos de predios ociosos hicieran las denuncias correspondientes; 2) que a algún cuerpo institucional ya existente —ejército, maestros, extensionistas agrícolas, comisariados ejidales, presidentes municipales, etc.— o creado ex profeso, se le asignara la función de localización de predios ociosos; 3) que la identificación se realizara mediante fotografía aérea; 4) que se hiciera por fotografía de satélites.

La posibilidad de alentar las denuncias de vecinos, se desechó ante el riesgo de provocar conflictos por la posesión de la tierra, cuyas consecuencias resultarían más graves que la situación que se deseaba remediar. Este temor se encuentra apoyado en la existencia de 1,000 resoluciones presidenciales dotatorias que comprenden 2.8 millones de hectáreas, que no se pueden ejecutar por la existencia de conflictos jurídicos o de hecho.

Asignar la función localizadora a un cuerpo nuevo o existente, presentaba también la inconveniencia apuntada en el párrafo anterior y, adicionalmente, la de convertirse en un instrumento de control y presión política que después resultaría difícil desintegrar. En cualquier caso, no podían olvidarse los excesos de las compañías deslindadoras del porfiriato y los postulados del Plan de San Luis y del Plan de Ayala, para combatir los abusos cometidos al amparo de la Ley de terrenos baldíos.

Para identificar tierras ociosas por fotografía aérea se establecieron pláticas con organismos públicos (Dirección de Estudios del Territorio Nacional, DETENAL) y privados capaces de realizar esos trabajos. Este procedimiento incrementaba el grado de certidumbre en las indentificaciones, disminuía las posibilidades de corrupción burocrática y reducía tiempos y costos, pero requería también apoyo terrestre.

Por último, se investigó también la posibilidad de utilizar las fotografías proporcionadas por satélites. El Instituto de investigaciones en matemáticas aplicadas y sistemas (IIMAS) de la UNAM y el Instituto científico de IBM de México, trabajaron en determinar la factibilidad de aplicación práctica de ese método. Se llegó a la conclusión de que era la forma más rápida, económica y confiable para localizar tierras que aparecieran repetidamente en las fotografías periódicas (cada 18 días) sin modificar sus características, es decir, tierras presuntamente ociosas.

Sin embargo, existía una limitante. Para las regiones del país donde las extensiones de los predios son grandes, debido al bajo rendimiento de las tierras, este método podía dar resultados satisfactorios; pero en las regiones de tierras mejores, donde el tamaño promedio de los predios es muy pequeño y la conflictiva agraria muy alta, la fotografía de satélite no podía utilizarse con igual resultado.

De las cuatro posibilidades se escogió una combinación de fotografía aérea y brigadas terrestres. Este método no tenía la ventaja del satélite de proporcionar hasta 20 series anuales de fotografías de todo el país, pero en cambio brindaba una base geográfica exacta donde las brigadas terrestres podían vaciar con precisión los datos recabados en los predios. Tampoco lograría identificar con tanta rapidez las tierras, como el método de denuncias o de localizadores, pero evitaba en cambio los conflictos políticos y sociales que se derivarían de éste. La solución adoptada carecía, lamentablemente, de espectacularidad e inmediatez: ingredientes, ambos, de primer importancia en el ambiente político. En síntesis, la búsqueda de operatividad de la Ley de tierras ociosas se convirtió en el Plan Nacional de Desahogo del Rezago, tal y como se verá más adelante.

4. La cuarta acción de relevancia en la SRA, fue el *Censo Nacional Agrario*. Este proyecto surgió de la falta de información suficiente y confiable sobre el número, ubicación y características de ejidatarios, comuneros, solicitantes, campesinos con derechos a salvo, etc., así como de la ubicación, extensión y características de los ejidos, comunidades y demás formas de tenencia de la tierra. La necesidad de dicha información se hacía más palpable cuando se tenían que tomar decisiones urgentes ante las presiones de los grupos y había serias dudas sobre la veracidad de los planteamientos.

El Censo agrario pretendía, en síntesis, capturar en forma similar a la de los censos de población, los datos necesarios para conocer la realidad de la población y organizaciones agrarias del país. Adicionalmente, se obtendría en forma simultánea un registro dactiloscópico de la población rural, a quienes se otorgarían fichas de identificación.

Los tratos para obtener recursos y para preparar la ejecución, se iniciaron desde abril de 1977, una vez que el proyecto general se había definido. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) estuvo apoyando en los aspectos técnicos a la SRA, a través del Sistema Nacional de Información y la Dirección General de Estadística. Aunque no se había determinado con precisión la fecha de celebración del censo, pues hacerlo tenía algunas complicaciones por los movimientos migratorios estacionales de la población rural, sin embargo, el avance proseguía, si bien lento, hasta fines de 1977.

El cambio de Secretario de Programación provocó una demora en los avances del censo. La decisión de su inicio se posponía y, finalmente, en mayo de 1978 se sugirió que, por razones presupuestales, sería mejor esperar a 1979. Dado el curso de los hechos, pueden plantearse varias hipótesis: simple negligencia de la SRA o de la SPP; insuficiente claridad de la SRA en el planteamiento; insuficiente convencimiento de los beneficios de un censo en la nueva administración de la SPP; presiones políticas orientadas a impedir la realización del censo.

La explicación de negligencia no parece satisfactoria, pues a la SRA no sería atribuible dado que el censo era una de sus seis acciones relevantes; a la SPP tampoco sería imputable, pues su organización y funcionamiento para este tipo de decisiones es,

asunto de Querétaro tuviera que regresar al D.F. —excepto para firma del Presidente— para lo cual se integró una sala estatal del Cuerpo Consultivo agrario; y 3) concentrar toda la información del Estado en un solo archivo en la ciudad de Querétaro, para lo cual se trasladaron todos los expedientes que pudieran encontrarse en la ciudad de México.

El objetivo de desahogo, en una primera instancia, se amplió —principalmente debido a la utilización de aerofotogrametría— a la identificación de tierras disponibles (es decir, ociosas), a resolver sobreposiciones de predios (es decir, problemas existentes pero que no habían sido planteados aún a la SRA) y a la elaboración de la aerocartografía rural (es decir, un catastro rural). La ampliación descrita hace patente que lo que se inició como desahogo, se había convertido en programa de regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, la evaluación del plan Querétaro no se detuvo ahí. Al lograrse la certidumbre sobre la ubicación y condiciones de los predios (regularización), se descubrió en una segunda instancia, la necesidad de definir un sistema permanente de registro y titulación que permitiera dar una solución definitiva al aspecto jurídico de la problemática agraria.

En términos tradicionales, al resolver la problemática jurídico-agraria, la SRA culminaba sus responsabilidades en materia rural. Sin embargo, el Plan Querétaro mostró que de no contemplar el problema agrario en forma integral (es decir, tanto en su aspecto jurídico como en su aspecto social) se corría un riesgo grave de provocar una crisis nacional mayor que la relativa a la seguridad jurídica. Fue así cómo, en una tercera instancia, el Plan Querétaro desembocó en la búsqueda de una solución al aspecto social: la promoción de la ocupación rural. Esta solución tenía como propósito servir de salida alternativa para todos aquellos solicitantes que no serían beneficiados por el reparto.

La observación derivada del Plan Querétaro en el sentido de que era imposible separar los aspectos jurídico y social del problema agrario, parecían tener apoyo histórico. En 60 años de reforma agraria, se han repartido 83 millones de hectáreas a 3 millones de familias de campesinos y en este momento, existen ya en el campo 3 millones de adultos sin tierra y 6 millones más de potenciales jefes de familia, que reclamarán alternativas en breve tiempo. Tal situación muestra que la política del reparto en su mero aspecto jurídico será insuficiente para resolver la problemática agraria.

El plan Querétaro fue formalmente inaugurado el 13 de julio de 1977 e inició sus actividades normales en la primera semana de septiembre. El 8 de diciembre se realizó una reunión de evaluación con la asistencia del Presidente, donde se mostraba que el plan había cumplido su objetivo inicial, pero que sería perder una oportunidad si se le daba por concluido, cuando se habían descubierto nuevas perspectivas que era necesario explorar: la regularización, la titulación y la ocupación.

El Presidente ordenó que el plan continuara hasta agotar sus nuevos planteamientos y que se hicieran los preparativos para extender su aplicación a nivel nacional. Reiteró esta instrucción en la reunión de gabinete agropecuario celebrada el 31 de enero de

1978 y la hizo pública en la reunión con los gobernadores el 4 de febrero en Gaiindo, Querétaro, donde se decidió que, por una parte, la acción intensiva y el personal del plan Querétaro se trasladarían a Jalisco y que, por otra, la acción extensiva se lograría mediante una reestructuración y desconcentración general de la SRA.⁷

La piedra angular del Plan Querétaro y, por tanto, de su continuación nacional, era la elaboración de la aerofotogrametría, dado que en ella se vertía y correlacionaba toda la información, tanto técnica como jurídica, del campo. Por ello la capacitación de trabajo e infraestructura técnica de la Dirección de Estudios del Territorio Nacional (DETENAL) resultaba de primordial importancia para la factibilidad y viabilidad nacional del plan. Las facilidades de que gozaba DETENAL, dentro de la propia SPP para atender a la SRA se vieron afectadas a partir del cambio de titular en noviembre de 1977.

El compromiso original de DETENAL de concluir los trabajos de Querétaro en noviembre de 1977, se había diferido primero a enero y después a marzo de 1978. Aunque ello significaba un retraso, la SRA había reprogramado sus actividades. Sin embargo, en abril de 1978 DETENAL informó a la SRA que no podría concluir sino hasta enero de 1979. Informó también que el plan nacional, en vez de 4 le tomaría 12 años. Estas dificultades internas de DETENAL llevaron a la SRA a buscar alternativas de solución en compañías privadas o en compañías extranjeras, inclusive.

El 17 de mayo DETENAL informó que no podrían continuar en el plan de coordinación con la SRA, por lo que sugerían que se formara un organismo propio. Del 19 al 28 de mayo la SRA trabajó especialmente para cerrar el Plan Querétaro y los resultados fueron los siguientes: los trabajos de desahogo fueron concluidos; los de regularización proseguían conforme DETENAL iba entregando su aerofotogrametría; los de titulación no llegaron a materializarse y los de ocupación se exploraron con el gobierno del estado y con los grupos, sin que se contemplara problema alguno para dar ocupación, a cambio de regularización, a 10,000 campesinos.

El beneficio principal del Plan Querétaro fue el de poder definir en cada radio de afectación cuáles eran las tierras afectadas y cuáles las inafectables: el factor esencial para lograr la regularización y seguridad. Pero tuvo, sin duda, otros efectos: evitar las caravanas de campesinos a la ciudad de México; acabar con el extravío de expedientes; medir con precisión las superficies de los predios. Este último aspecto permitió encontrar excedencias pequeñas -5 a 10 hectáreas- pero que en conjunto y sumadas a otros casos, hacían suponer la posibilidad de reunir en el estado de Querétaro entre 10,000 y 20,000 hectáreas afectables.⁸

La SRA preparó la continuación nacional y estatal del Plan Querétaro como lo había ordenado el presidente. La primera se concretó en la reestructuración de la SRA aprobada formalmente por acuerdo presidencial del 10 de mayo. La segunda se materializará en el Plan Jalisco, cuyas oficinas fueron inauguradas por el presidente en

⁷ *Documentos Agrarios*. S.R.A. p. 152.

⁸ *Censo Nacional Agrícola y Ganadero*. 1975.

su visita a Guadalajara el 3 de junio. La renuncia del Secretario Rojo Lugo se hizo pública el 1º de junio y la designación del nuevo titular, el 9 del mismo mes. El cambio de titular hace suponer una modificación en el tratamiento de la problemática y, por lo tanto, improbable la continuación del inicial Programa Nacional de Desahogo del Rezagó. Algunas preguntas surgen entonces de estos hechos: ¿Fue la definición política, implícita en el Plan Querétaro, la que condujo al cambio de titular? ¿Fueron razones externas poderosas las que motivaron la sustitución, a pesar de arriesgar la continuación del Plan Querétaro?

6. La sexta acción relevante que realizó la SRA fue la relativa a la *reestructuración y desconcentración de la Secretaría*. El inicio formal de los trabajos fue el 24 de octubre de 1977, al integrarse una comisión para el estudio de los objetivos, la organización y perspectivas de la SRA. La Comisión se formó con la participación por una parte de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y, por otra, de 15 directivos de la SRA.

La Comisión celebró once reuniones y sus discusiones y resultados fueron sintetizados el 21 de diciembre de 1977, en un documento denominado "Reorganización de la SRA" que se presentó al Secretario formalmente el 4 de enero de 1978. Este documento mostraba las líneas generales de una estructura distinta de la SRA y sirvió de base para las nuevas discusiones que se mantuvieron por espacio de diez semanas, orientadas a detallar la reestructuración. El 15 de marzo se constituyó una comisión redactora que tuvo por objeto formular la presentación del proyecto al presidente. Los trabajos de la comisión se materializaron en un documento denominado "Reestructuración y desconcentración de la Secretaría de la Reforma Agraria".

El documento parte de una definición del universo agrario. Este universo aparece dividido entre población rural con tierra y población rural sin tierra. Para la población con tierra —subdividida entre propietarios y campesinos— se plantea como principal problema el de la seguridad jurídica. Para la sin tierra, el de la promoción de ocupación.⁹

En el diagnóstico del problema agrario, el marco jurídico político antecede al socio-económico. Dentro del primer marco se destaca, en cuanto manifestación del problema agrario, la incertidumbre en la tenencia, y en segundo lugar las expectativas campesinas crecientes. En el segundo marco ocupa el primer lugar la excesiva demanda en relación a la tierra repartible.¹⁰

Los programas sustantivos de la nueva SRA para promover la ocupación dentro del universo rural sin tierra se bifurcan en promoción de ocupación y organización rural. La primera contiene dos marcos, producción e infraestructura social; el primer marco tiene un submarco, inversiones, encabezado por la promoción de la inversión privada, con la canalización de la inversión social en segundo término. En infraestructura social se consigna una orientación social de la inversión. Por lo que toca a la organización

⁹ Ver cuadro anexo de "Universo Agrario".

¹⁰ Ver cuadro anexo de "Diagnóstico del Problema Agrario".

rural y sus apoyos todo aparece centrado en la producción y la distribución; de ahí depende pues la promoción agroindustrial y la organización tanto para el consumo como para el trabajo productivo,

El documento contempla también la distribución del personal en la SRA. La división de la República en cinco regiones, a cargo de sendas subsecretarías regionales, se traduce como una eliminación de la actual macrocefalia en la que hay, por ejemplo, 7,700 empleados a nivel de subsecretarías, todos ellos concentrados en la capital, contra sólo 1,300 promotores en lo que debería ser la base, o sea, en el punto de contacto directo con la población rural, y su sustitución por una nueva estructura en la que sólo quedan 1,500 empleados a nivel de las dos subsecretarías que habría en el centro (Planeación y Administración) y apenas 100 en cada subsecretaría regional. En cambio en el nivel de las promotorías éstas aumentarían a 500 (contra 367 hasta ahora) con 8,000 promotores, cada uno de los cuales atendería 40 mil hectáreas (20 por 20 kilómetros) y cinco ejidos, contra 160 mil hectáreas y 19 ejidos hasta ahora. Si la gráfica de la distribución actual de personal tiene una forma de trompo, en el futuro tendría la forma de una torre levantada sobre una pirámide trunca.¹¹

Las relaciones intersectoriales se expresan mediante una gráfica compuesta por dos triángulos, uno superior y otro inferior. El de arriba muestra en su vértice la meta final, el desarrollo rural integral, que es lo mismo que la solución del problema agrario. El triángulo inferior, correspondiente al ámbito agrario, tiene la base dividida en tres áreas: tenencia de la tierra, apoyo organizacional y promoción del desarrollo. Dos estratos más arriba, en el nivel de las políticas, encontramos otras tres áreas correspondientes a las anteriores y que son, respectivamente, seguridad con justicia social; eficiencia, eficacia, congruencia; y ocupación con producción.¹²

Para los fines de la SRA se prevé un sistema de ejecución y control presupuestales basado en un presupuesto por programas. Esto es, se quería superar el sistema de un ejercicio presupuestario fuertemente centralizado con exceso de controles, vigilancia y trámites, para pasar a un concepto más flexible del gasto. Se buscaba resolver el problema agrario regionalizando el gasto y desconcentrando el presupuesto. En el futuro debería ser posible ejercer el gasto directamente en el nivel de la delegación agraria. La SRA sería enteramente responsable del ejercicio de su presupuesto; la vigilancia y el control de la Secretaría de Programación y Presupuesto se ejercerían posteriormente a la ejecución de los actos administrativos.

El documento descrito sucintamente servía de fundamento y explicación a la reestructuración de la SRA misma que se recogía y expresaba en cinco documentos formales: reglamento interior; manual general de organización; manual interno de organización; manual interno de procedimientos; y manual interno de descripción de puestos. El reglamento interior debía ser firmado por el presidente, y el manual general de organización por el secretario; ambos debían publicarse en el Diario Oficial

¹¹ Ver cuadro anexo de "Distribución del Personal", S.R. A.

¹² Ver cuadro anexo de "Relaciones Inter-Sectoriales"

para su validez jurídica. Los tres documentos restantes eran de naturaleza interna de la SRA.

El 13 de abril de 1978 la SRA y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, presentaron al presidente la propuesta de reestructuración de la SRA. El presidente dio su aprobación al proyecto y ordenó que se abundara en cuatro puntos: 1) flujo de las operaciones; 2) contenido de las instancias decisorias; 3) el desplazamiento de 8,000 empleados del D.F. a la provincia, y 4) el costo del proyecto.

El 24 de abril se verificó la segunda reunión con el presidente para presentarle los cuatro puntos que había ordenado. En esa ocasión la atención se centró en el número de subsecretarías regionales que se proponían (cinco) y en el nivel del funcionario regional: si debía ser subsecretario, coordinador o director. Al finalizar el acuerdo el secretario de la Reforma Agraria convocó a una conferencia de prensa para hacer público el proyecto. El presidente había aprobado todo el proyecto dejando pendiente únicamente el número y nivel de los funcionarios regionales.

El 10 de mayo se verificó la tercera y última reunión de reestructuración. Después de plantear y analizar las opciones de nivel y número de los funcionarios regionales, el presidente ordenó por una parte que conservaran el nivel de subsecretarios, pero que tendrían su residencia en el D.F. en vez de ubicarse en una ciudad de la región y, por otra parte, que serían tres en vez de cinco las regiones agrarias del país. Así concluían las deliberaciones sobre la reestructuración de la SRA. Todo había quedado tratado y resuelto. Sin embargo, a través de un acuerdo se fijó que la entrega de los recursos presupuestales para iniciar la acción, así como los tratos con el sindicato de la SRA, quedarán pendientes hasta el regreso del presidente del viaje a la URSS. El día 26 de mayo, en Bulgaria, se produjo la declaración de que la "tenencia de la tierra es secundaria, lo que importa es la producción".

Un día después del regreso del presidente (30 de mayo) recibió en acuerdo al Secretario de la SRA, quien reasumió su cargo como gobernador de Hidalgo al día siguiente.

Surgen también aquí algunas preguntas que se quedan sin respuesta, para comprender con precisión el ambiente político que dominó el escenario agrario. ¿Existió relación causal entre el proyecto de reestructuración y la salida del secretario? ¿Era incompatible la proposición de Rojo Lugo con la política de otras secretarías? En tal caso, ¿no se hubieran podido modificar la orientación y características del proyecto?...

UNIVERSO AGRARIO

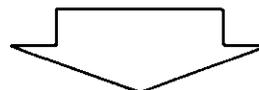
		POBLACION RURAL			
		CON TIERRA			SIN TIERRA
		PROPIETARIOS		CAMPEsinOS	
		U. MEDIAS	MINIFUNDO		
GRADO DE DESARROLLO	ALTO	▨	▨	▧	
	MEDIO	▨	▨		
	BAJO	▨	▨		



SEGURIDAD JURIDICA

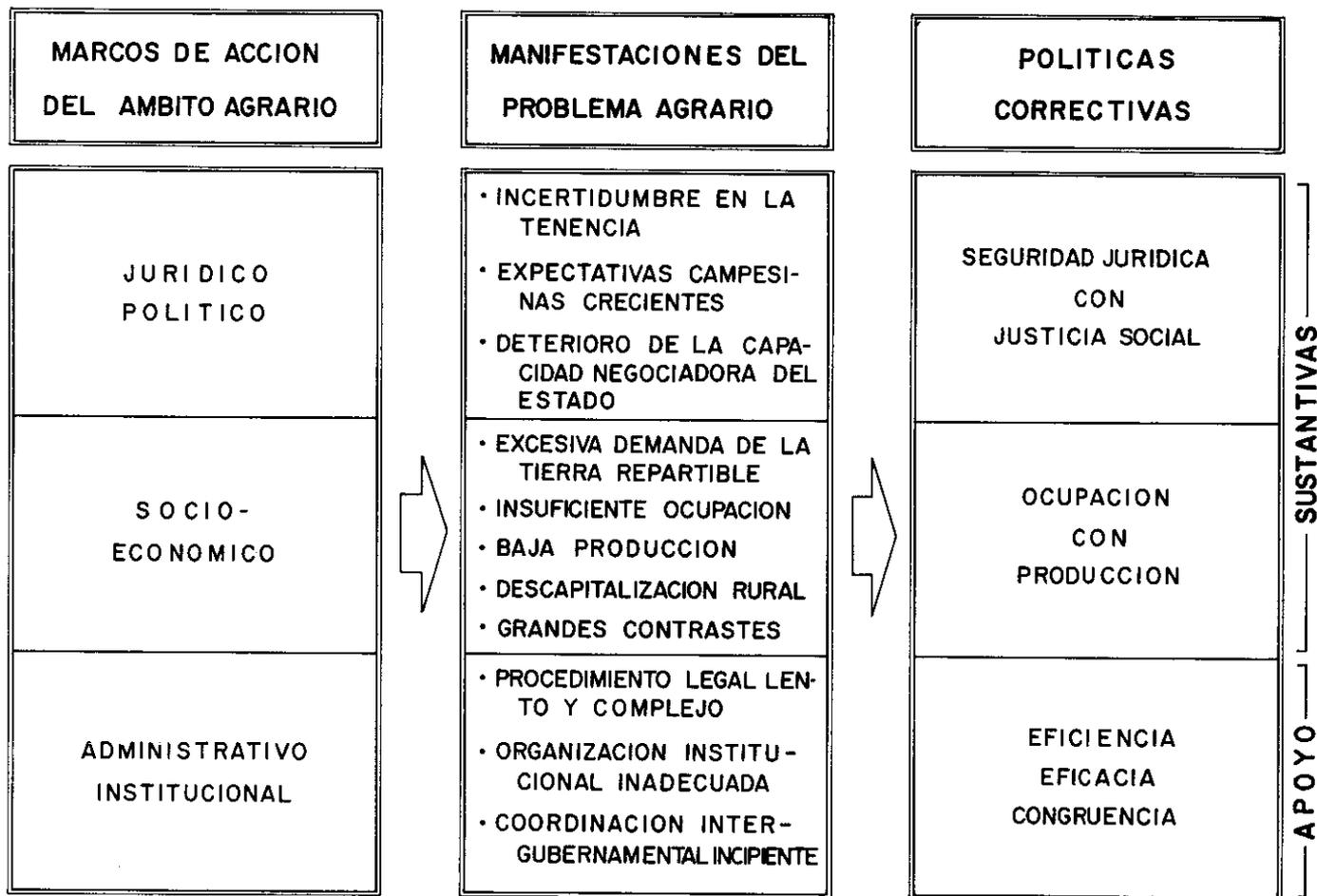


PROMOCION DE OCUPACION

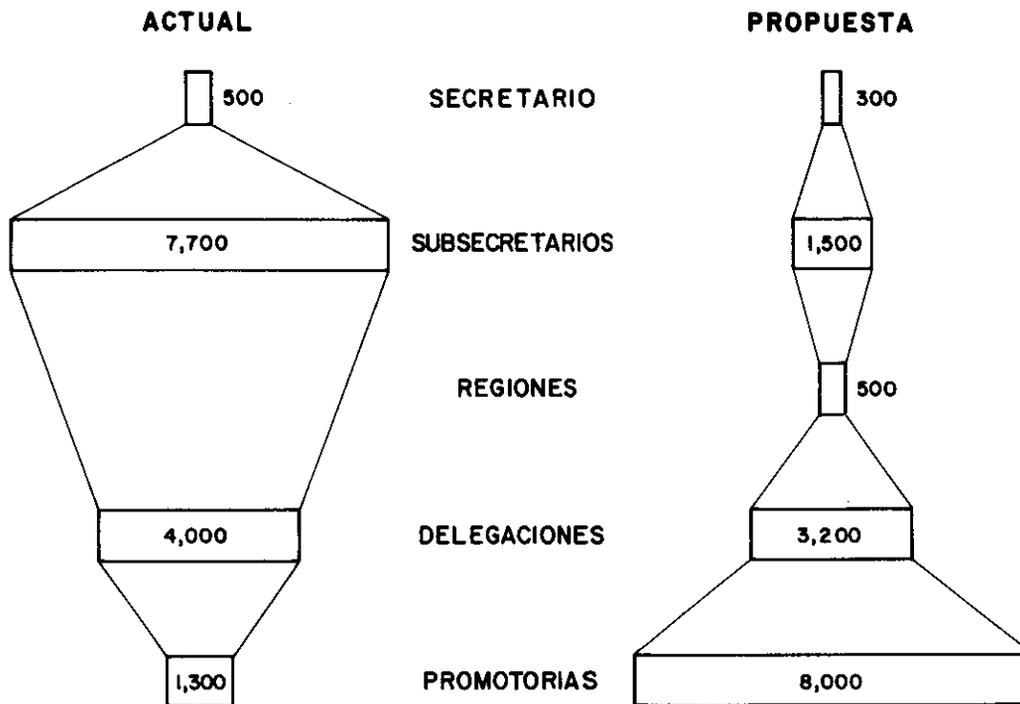


TRATAMIENTO DIFERENCIAL POR GRADO DE DESARROLLO

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA AGRARIO

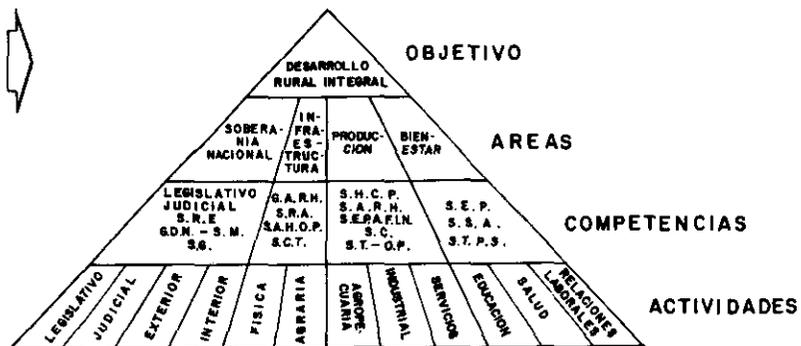


DISTRIBUCION DE PERSONAL S.R.A.



RELACIONES INTER - SECTORIALES

AMBITO RURAL



AMBITO AGRARIO

