

4. LA Política Agraria	67
4.1 Antecedentes	67
4.2 Problemática agraria	72
4.3 La Secretaría de la Reforma Agraria	73

4. LA POLITICA AGRARIA

4.1 ANTECEDENTES

El problema de la tierra en México se localiza en todos los momentos de su historia, pero particularmente se agudiza a principios de siglo. El movimiento revolucionario que se inicia en 1910, expresa un profundo contenido social.

Uno de los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana, fue la ejecución de la Reforma Agraria y ésta fue consecuencia directa del movimiento campesino. Por lo tanto, la estructura misma de sus postulados, fue el resultado de la situación que imperaba en el país en la primera década del presente siglo.

Los antecedentes de esta Revolución fueron expresiones de doctrina, teoría y práctica vinculadas con la Reforma Agraria, y representan el basamento histórico-político de este proceso. De ahí la importancia que tienen los planteamientos en materia agraria, ya que sintetizan las aspiraciones de la población rural en distintos momentos históricos.

“La estructura agraria actual de México es sólo en parte resultado de la reforma agraria iniciada a raíz de la Revolución de 1910. Otra parte es resultado de toda la historia de México, desde épocas prehispánicas. Las tres formas principales de tenencia de la tierra existentes: propiedad privada, sistema ejidal y propiedades comunales, tienen sus raíces en la época colonial, y se pueden rastrear desde la época azteca. Los rumbos que ha tomado la reforma agraria a partir de 1915, sólo pueden ser comprendidos en esta perspectiva histórica.”¹

En los párrafos siguientes presentamos una síntesis de la evolución de la estructura agraria en México durante la Colonia, la Independencia y la Revolución.

La distribución de la tierra en México tiene sus raíces desde la época prehispánica. Así, encontramos formas de organización de la propiedad agraria en los aztecas que reflejan directamente la marcada división de clases: rey, sacerdotes, guerreros, nobles y pueblo. La regulación jurídica de la tenencia de la tierra tenía como principal objeto consolidar la organización social de estos pueblos.²

A raíz del descubrimiento de América se da la disputa entre España y Portugal por la propiedad de las tierras encontradas. Los españoles se apoderaron del territorio

¹ Sergio Reyes Osorio, Rodolfo Stavenhagen y otros. *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola de México*. México. FCE. 1974.

² Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma Agraria Mexicana*. México. Universidad de Colima. 1966. p. 22.

dominado por los indios y para darle apariencia de legalidad, se emite una serie de disposiciones para la apropiación de la tierra y la enseñanza de la religión. Para este efecto se invocó a las Bulas de Alejandro VI. Con ellas se permitió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta sobre los territorios de las Indias y se constituyó la propiedad privada en la Nueva España.

Así, al llegar los conquistadores se llevan a cabo los primeros despojos de tierras, desintegrándose los sistemas de distribución y tenencia de la tierra de los pueblos primitivos y se fueron generando las primeras concentraciones de tierras. Los repartos eran confirmados por disposiciones reales. La disposición más antigua sobre estos repartos es la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, dada en junio de 1513.³

La legislación agraria de la época colonial, sufrió continuas variaciones. En la Recopilación de las Leyes de Indias se fijaron medidas para los repartos de tierras. Así mismo, se observaron un gran número de Ordenanzas que experimentaron modificaciones en 1536, 1567, 1574, 1580 y, por último en 1589, el virrey don Alvaro Manrique integra las consideraciones de las anteriores. En un principio, los repartos de tierras eran hechos por capitanes, después por virreyes, presidentes de audiencias, gobernadores o subdelegados.⁴

La complicación de la tramitación agraria era tal que la Corona Española intervino para legalizar jurídicamente la distribución de las tierras. Así, nacen las mercedes reales y más tarde la encomienda, y con ellas surge el problema de la tierra en México, ya que establecían una gran desigualdad en el reparto entre indígenas y españoles.⁵

La situación agraria después de la Conquista se caracterizaba por: 1.—una discriminatoria y defectuosa distribución de las tierras; 2.—la propiedad indígena y comunal había casi desaparecido para ceder su lugar a la propiedad privada de los españoles y a la propiedad creciente del clero. De esta manera el latifundio civil y eclesiástico tuvo un gran desarrollo.

A principios del siglo XIX el problema agrario giraba en torno a latifundios, tierras baldías y propiedad eclesiástica. Esta trilogía problemática era el reflejo de las clases sociales que actuaban en el escenario mexicano: españoles, indígenas y clero.

Ya que la riqueza de México se encontraba en manos de españoles y eclesiásticos principalmente, y el número de indígenas despojados era ya muy numeroso, es fácil suponer que la población indígena haya sido la que apoyara y sostuviera el movimiento libertario.

El gobierno español se preocupó por detener los desórdenes e intentó remediarlos. Con el decreto del 12 de mayo de 1810, liberaba a los indios del pago de tributos, y consideraba el reparto de tierras a los pueblos carentes de ellas.⁶ Sin embargo, las medidas tomadas fracasaron.

³ Lucio Mendieta y Núñez, *El Problema Agrario de México*. México, Ed. Porrúa. 1966. p. 32.

⁴ *Ibid.* p. 46.

⁵ Sergio Reyes Osorio, *op. cit.* p. 3.

⁶ Mendieta y Núñez, *op. cit.* p. 82.

Las desigualdades en la distribución de tierras entre indígenas y españoles eran tan grandes que impulsaron a las clases indígenas a iniciar la guerra de Independencia.

De esta manera, como ya señalamos, el problema agrario en México nació y se desarrolló durante la época colonial. Cuando México logró independizarse, llevaba ya este problema como herencia del pasado.⁷

Hidalgo expidió dos decretos en 1810 aboliendo la esclavitud y ordenando la devolución de las tierras a los naturales. Sin embargo, Iturbide ofreció conservar en plenitud económica, política y social a la organización colonial.

Después de obtenida la Independencia, y observando el problema social, político y económico, los gobiernos que surgieron trataron de atender el problema agrario con actas de tipo legislativo. Este problema comprendía un doble aspecto: 1.—una incorrecta distribución de la tierra; y 2.—una defectuosa distribución de los habitantes en el territorio nacional. Fue a este segundo aspecto al que los gobiernos se abocaron principalmente buscando su solución.”

La primera disposición en el México independiente para mejorar la distribución de los pobladores en el territorio nacional, fue la orden de Iturbide en marzo de 1821. El problema de las tierras baldías se quiso resolver mediante la colonización, pero no existió criterio alguno sobre la competencia de las autoridades para distribuir esas tierras, ni sobre las necesidades que habría que afrontar. Así, se expiden una serie de leyes y decretos de Colonización en 1824, 1830, 1846 y 1854.⁸

Las Leyes de Colonización resultaron ineficaces. No fueron conocidas por los indígenas debido a la difícil comunicación y a los cambios de gobierno. De esta manera, los indígenas no recuperaron las tierras perdidas y se acrecentó el problema agrario. Por otra parte, los bienes que el clero tenía a fines de la Colonia continuaron acrecentándose.

Se dan intentos para cambiar esta situación, y el presidente Comonfort, en marzo de 1856, dictó un decreto para que fueran intervenidos los bienes del clero. Este es un antecedente de las leyes de desamortización.

Ya que la situación económica de la República se encontraba en crisis debido a los acontecimientos políticos y a la amortización eclesiástica que provocaba el estancamiento de capitales, en junio de 1856 Comonfort expidió la Ley de Desamortización. Esta ley trataba de limitar la propiedad del clero pero afectó también a las comunidades indígenas.

El clero se enfrentó abiertamente con el gobierno para evitar los efectos de la ley y mantuvo una actitud rebelde para realizar las transmisiones, lo que provocó el desquiciamiento de la titularidad de las tierras y favoreció el latifundio.

Ante esta situación, el gobierno de Juárez, en julio de 1859, expidió la ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos. Con esta ley, entraban al dominio de la

⁷ *Ibid.*, p. 86.

⁸ *Ibid.*, p. 91.

Nación todos los bienes que el clero había administrado y con ella se declaró la separación entre Iglesia y Estado.

Las leyes de Desamortización y Nacionalización resolvieron un aspecto del problema agrario: la concentración eclesiástica; pero la falta de una correcta regulación dio origen al latifundismo. De manera que la propiedad agraria quedaría repartida entre grandes y pequeños propietarios.

El Congreso Constituyente de 1857, en su artículo 27, elevó los postulados de la Ley de Desamortización a la categoría de preceptos fundamentales. De esta manera se reiteran los principios de desamortización referentes a la incapacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para poseer bienes rústicos y urbanos. En la interpretación de esta ley se consideró a las comunidades indígenas como corporaciones civiles y con esto no pudieron subsistir como propiedad comunal y se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales. Además, la subasta de los bienes del clero benefició sólo a aquellos que tenían medios para comprarlos. Esta interpretación fue un nuevo elemento del problema agrario, ya que favoreció el despojo en forma definitiva.

Posteriormente, y aumentando lo complejo de la situación, la Ley de Terrenos Baldíos de 1863 y las leyes de Colonización de 1875 y 1883⁹ dieron origen a la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar terrenos baldíos, surgiendo así las compañías deslindadoras que tuvieron gran repercusión en el problema agrario mexicano: cometieron una serie de atropellos contra los propietarios, favorecieron el despojo y acrecentaron los latifundios

Durante el Porfiriato, ya a fines del siglo XIX y principios del presente, encontramos una gran concentración de la propiedad, que obedecía principalmente a la protección y concesiones por parte del Estado a lo particulares, por las actividades de las compañías deslindadoras, por el despojo y destrucción de la propiedad comunal y por la ausencia de una legislación eficaz.

A principios de este siglo, el clero había sido excluido como poseedor pero su lugar había sido tomado por las grandes haciendas. La propiedad se encontraba dividida entonces en latifundios y pequeñas propiedades.

Antes y durante la Revolución hubo varios intentos para resolver el problema agrario. Entre ellos encontramos la Ley Alardín de los diputados maderistas, el estudio de Andrés Molina Enríquez "Los Grandes Problemas Nacionales"¹⁰ y el proyecto de Juan Sarabia, donde se externan las ideas de la problemática agraria y se proponen adiciones y reformas al Artículo 27 de la Constitución.

Para 1910, ante el fraude electoral, el enriquecimiento de pequeños grupos y la voluntad de Porfirio Díaz de seguir en el poder, Madero lanza el Plan de San Luis en octubre de 1910, para que el pueblo se levante en armas y desconozca al gobierno de Díaz.

⁹ *Ibid.* p. 123.

¹⁰ *Ibid.* p. 167.

El Plan de San Luis postula la restitución de los terrenos a los que habían sido despojados, en su mayoría indígenas, por el abuso de la ley de terrenos baldíos.¹¹

En noviembre de 1911, ante el incumplimiento de Madero de llevar adelante el Plan de San Luis, Zapata manifiesta su oposición y desconoce a Madero mediante el Plan de Ayala. Este Plan recoge los postulados del Plan de San Luis y propone adicionalmente la afectación de tierras para constituir ejidos lo que posteriormente sería uno de los principios en las leyes expedidas sobre la materia.

En diciembre de 1914, Venustiano Carranza dicta el Plan de Veracruz en el que toma como puntos principales la formación de la pequeña propiedad, y la restitución de las tierras a los pueblos. En cumplimiento al Plan de Veracruz, y para restar fuerza a Villa y Zapata, dicta Carranza la ley del 6 de enero de 1915, en la cual recoge los puntos principales de los intentos y proyectos para resolver el problema agrario.

A esta ley se le dio el carácter de primera Ley Agraria del país y significa el primer intento serio para resolver el problema rural y el punto inicial de la Reforma Agraria. Los puntos principales de esta ley, que fueron retomados en la legislación agraria posterior, consistían en: declarar nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios y las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras si habían sido invadidas ilegalmente; establecer las autoridades que conocerían de las cuestiones agrarias y fijar los procedimientos de restitución y dotación de tierras.

En mayo de 1915, en León Gto., Francisco Villa expidió una Ley Agraria en la que se reflejan las aspiraciones de un gran sector revolucionario en materia de tierras. En ella se hace distinción entre la población indígena y la del resto del país, respecto a la extensión y forma de propiedad.¹²

El 28 de octubre de 1915 se publicó una Ley Agraria basada en los principios de Emiliano Zapata. En esta ley se asientan los criterios para crear la pequeña propiedad, se caracteriza a los "enemigos de la Revolución", y se establecen las condiciones para formar sociedades cooperativas.

Habiendo dominado a Villa y Zapata, Carranza convocó al Congreso Constituyente. En el artículo 27 Constitucional se elevó a la categoría de ley constitucional la del 6 de enero de 1915, y con ello se dio una nueva estructura agraria que produjo como consecuencia tres tipos de propiedad: ejidos, pequeña propiedad con extensión limitada y propiedad comunal. Por otra parte, se instituyó como propiedad originaria de la Nación, a todas las tierras comprendidas bajo el territorio nacional, y el dominio directo por parte del Estado sobre los recursos naturales.

En sus primeros días, la Reforma Agraria tuvo como principal característica la de corregir los despojos sufridos por las comunidades y pueblos indígenas, siendo por ello, la restitución el medio más oportuno.

En diciembre de 1920 se decretó la primera ley reglamentaria: la Ley de Ejidos; pero esta ley fue derogada por el presidente Obregón en noviembre de 1921.¹³

¹¹ Plan de San Luis

¹² Mendieta y Núñez, *op. cit.* p. 173 y *Documentos Agrarios*. México, SRA, 1978, p. 19.

¹³ Mendieta y Núñez, *op. cit.* p. 197.

En abril de 1922 se publicó el reglamento agrario con el que se trató de hacer más expedita la Reforma reduciendo los requisitos y los trámites. Este reglamento confirió al procedimiento agrario carácter judicial y permitió a los propietarios la posibilidad de intervenir en él.

En abril de 1927, se da la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27, que trataba de definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario. En diciembre de 1931, ante el éxito de los hacendados contra la Reforma Agraria, se dispuso la negación del amparo a los afectados con las resoluciones agrarias. Por otra parte, en enero de 1934, período de Abelardo Rodríguez, se expide un decreto por el que se crea el Departamento Agrario.¹⁴

Con el objeto de dar unidad a la multiplicidad de leyes existentes en materia agraria, se expidió, en marzo de 1934 el *primer Código Agrario*. En septiembre de 1940, reformando el Código Agrario y con el fin de proteger a la industria ganadera del país, aparece un segundo Código. Nuevamente, en diciembre de 1942, se adicionan nuevas consideraciones y distinciones entre autoridades y órganos agrarios, así como entre autoridades agrarias y autoridades ejidales.¹⁵ Finalmente, la reforma al artículo 27, el 12 de febrero de 1947, atendió a la fijación de la pequeña propiedad y su protección jurídica y restablece el juicio de amparo en favor de la pequeña propiedad con la modalidad consistente en el certificado de inafectabilidad.

Por otra parte, en diciembre de 1958, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y posteriormente, en marzo de 1971, durante el gobierno de Luis Echeverría, se integra la Legislación en materia agraria, dictándose la *Ley Federal de Reforma Agraria* vigente, que anticipa la creación, en diciembre de 1974, de la *Secretaría de la Reforma Agraria*.

4.2 PROBLEMATICA AGRARIA

Al iniciarse el régimen actual, la Secretaría de la Reforma Agraria se encontró en el centro de los ataques provenientes de los grupos privados. Los señalamientos principales se originaban por la expropiación de tierras del sur de Sonora, realizada el 18 de noviembre de 1976. En alguna forma esta expropiación culminó un "estilo" de gobierno en el que la tónica parecía ser la ocupación de predios de particulares por parte de campesinos solicitantes de la tierra.

Así, la acción agraria que debía iniciar el nuevo régimen, tenía un doble significado: por una parte, responder a la problemática rural y, por la otra, definir el grado de rompimiento o continuidad con el régimen anterior.

Sin embargo, los sucesos de Sonora, con toda la polémica, inquietud y expectativas

¹⁴ Decreto de Creación del Departamento Agrario.

¹⁵ Mendieta y Núñez, *op. cit.* p. 252.

que provocaron, no son —en una perspectiva histórica más amplia— sino la manifestación de una problemática agraria compleja, proveniente, a su vez, de un sistema económico, político y social que no ha sido capaz de satisfacer los requerimientos de la población rural.

El problema agrario del país al que se enfrentaba el nuevo régimen, se componía —en términos muy sintéticos— de tres aspectos fundamentales: 1) el jurídico-político relacionado con la tenencia de la tierra; 2) el socio-económico relativo a las precarias condiciones de la mayoría de la población rural; y 3) el administrativo-institucional relativo a la organización gubernamental.

El aspecto *jurídico-político* consiste en una inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra, tanto para ejidatarios y comuneros, como para propietarios privados; en expectativas campesinas crecientes; y en un deterioro cada vez más grave de la capacidad de respuesta del sistema político.

El aspecto *socio-económico*, por su parte, presentaba una excesiva demanda de reparto en relación a la tierra disponible; una insuficiente ocupación de la mano de obra rural; una creciente descapitalización rural; una baja producción; y grandes contrastes sociales entre la población rural marginada y la población urbana ocupada.

El aspecto *administrativo-institucional*, por último, aportaba sus rasgos propios al problema agrario: un procedimiento legal para la tramitación de las cuestiones agrarias que resulta prolongado, lento y complejo; una organización inadecuada y defectuosa de la Secretaría de la Reforma Agraria; y una coordinación muy incipiente —y en ocasiones francamente inexistentes— entre las diversas Secretarías de Estado y las dependencias que concurrían al campo.

La Secretaría de la Reforma Agraria encontró que el resultado de la combinación de tales aspectos, en el transcurso del tiempo, había sido la formación de un enorme rezago en la tramitación de las acciones agrarias, mismo que fue estimado en 170,000 expedientes.¹⁶ El efecto inmediato de este rezago provocaba que un 65% de la propiedad territorial del país no se encontrara debidamente regularizada.

Por otra parte, la Secretaría de la Reforma Agraria encontró también que en 60 años de Reforma Agraria se habían repartido 83 millones de hectáreas a casi 3 millones de familias de campesinos,¹⁷ pero que ya vivían en el medio rural otros 3 millones de hombres adultos sin tierra y 6 millones más de potenciales jefes de familia que reclamarían alternativas en breve tiempo.¹⁸

4.3 LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Es importante referirse al ambiente organizacional en que se desarrolla el sistema de planeación objeto de esta tesis, puesto que las políticas surgen y penetran a través de la organización, en este caso la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁶ Revista *Proceso* No. 95.

¹⁷ Ver cuadro anexo relativo al reparto agrario por períodos presidenciales.

¹⁸ Secretaría de la Reforma Agraria, *Documentos Agrarios*, p. 151.

No es relevante, en esta parte del análisis, si la materia prima para el establecimiento de una política proviene de presiones externas, o de las políticas generales del régimen, o de las ideas del personal interno, o del programa del Secretario, o del propio Presidente, porque los cauces señalados confluyen generalmente en los procedimientos formales del establecimiento de políticas, es decir, al ser convertidos en propuestas de la dependencia y al ser aprobados por el Presidente, toman la forma de Ley del Congreso, o decreto presidencial, o acuerdo secretarial, o similar; y, en cualquier caso, regresan las decisiones nuevamente a la Secretaría de la Reforma Agraria para ser traducidas en acciones.

Tomando en consideración lo anterior, es esencial entonces destacar las unidades operativas, el personal que está en contacto con los "usuarios" o público, los canales portadores de información, etc. A través de esta organización, las demandas, presiones, apoyos, datos, información y en general cualquier estímulo del ambiente, son primeramente *captados*, posteriormente *convertidos en decisiones* y finalmente *traducidos en acciones*. Todo esto constituye, en síntesis, el ambiente del sistema de planeación que intentaremos identificar.

La Secretaría de la Reforma Agraria es una organización relativamente joven, ya que fue creada como tal el 31 de diciembre de 1974, pero su historia se remonta al 10 de julio de 1910 en que aparece la Dirección Agraria en la Secretaría de Agricultura y Fomento. Posteriormente, se convirtió en la Comisión Nacional Agraria (6 de enero de 1915) que daría origen al Departamento Agrario del 15 de enero de 1934, mismo que ampliaría sus funciones el 24 de diciembre de 1958, denominándose Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.¹⁹

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene responsabilidad sobre una variedad de aspectos que le son señalados por el artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre ellos: conceder o ampliar dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población ejidal; titular y parcelar los ejidos; mantener un registro y catastro agrario nacional; intervenir en los deslindes ejidales o comunales; reconocer y titular las tierras y aguas de las comunidades; intervenir en la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de ejidos y comunidades; promover la industria rural; realizar la colonización ejidal; y controlar los terrenos nacionales, baldíos y demasías.

Para descargar las funciones que se derivan de los aspectos señalados, la Secretaría de la Reforma Agraria está *organizada en dos niveles: una estructura central y otra regional*. La organización central, por una parte, está dividida en un área sustantiva y otra de apoyo. El *área sustantiva* comprende *tres Subsecretarías*: Asuntos Agrarios; Planeación e Infraestructura Agraria (originalmente denominada Nuevos Centros de

¹⁹ SRA "Manual de Organización General" *Documentos Internos de O. y Funcionamiento*. México 1978, p. 123.

Población Ejidal); y Organización y Desarrollo Agrario. El área de apoyo comprende la Oficialía Mayor y las Unidades del Secretario. La organización regional, por otra parte, está compuesta de 34 Delegaciones Estatales y 367 Promotorías Rurales, (oficinas locales). De naturaleza y ubicación indefinida, existe también un Cuerpo Consultivo Agrario.²⁰

La Subsecretaría de Asuntos Agrarios está compuesta de 9 Direcciones Generales: Autoridades Ejidales y Comunales; Derechos Agrarios; Estadística; Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria; Inspección, Procuración y Quejas; Registro Agrario Nacional; y Tierras y Aguas.

La Subsecretaría de Planeación en Infraestructura Agraria comprende 5 Direcciones Generales: Carta Agraria Nacional; Colonias; Nuevos Centros de Población Ejidal; Investigación Agraria; y Terrenos Nacionales.

La Subsecretaría de Organización y Desarrollo está integrada de 9 Direcciones Generales: Apoyo Financiero; Capacitación Agraria; Comercialización; Desarrollo Agro-Industrial; Forestal Ejidal y Comunal; Organización Ejidal; Promoción Social Agraria; Recursos No Renovables Ejidales y Comunales; y Servicios Ejidales y Comunales.

Dentro del *área de apoyo*, la *Oficialía Mayor*, por su parte, está compuesta de 5 Direcciones Generales: Administración; Auditoría Interna; Coordinación de Delegaciones y Promotorías; Organización y Capacitación Administrativa (Organización y Métodos); y Servicios Electrónicos. Por otra parte, las *unidades del Secretario* comprenden 5 áreas: Asuntos Jurídicos; Difusión y Relaciones Públicas; Programación y Evaluación; Control; y oficina del Secretario.

Las Delegaciones Agrarias se integran de tres áreas: Subdelegación de Procedimientos y Controversias; Subdelegación de Organización y Desarrollo; y Delegación Administrativa. Las Promotorías Rurales no tienen una forma de organización establecida de carácter general variando su tamaño y composición de conformidad con las características de la región.

El *Cuerpo Consultivo Agrario* se encuentra establecido en la fracción XI del artículo 27 Constitucional y reglamentado en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, como un órgano colegiado que preside el Secretario de la Reforma Agraria, pero sin que pueda considerarse como una dependencia formal de la Secretaría de la Reforma Agraria. Tiene a su cargo, en forma principal, dictaminar los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente y emitir opinión a las consultas que el Secretario de la SRA le formule. Se integra de 24 Consultorías presididas cada una por un Consejero Agrario que designa el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la SRA: 22 Consultorías atienden los expedientes que corresponden a los estados del país, una a los de expropiaciones y otra a los de aguas. Al frente de este organismo se encuentra un Coordinador General que se auxilia de un Secretario

²⁰ Ver cuadro de diagrama estructural de la SRA.

General. Se pretendía que este órgano fuera sustituido por los tan discutidos *Tribunales Agrarios*, aunque su dependencia al Secretario de la Reforma Agraria es manifiesta, ya que su presupuesto es controlado por la SRA y sus dictámenes son sometidos a la aprobación del Secretario.

En términos generales, la operación de la SRA se inicia cuando los particulares solicitan alguno de los “servicios” que debe prestar: deslindes, dotación de tierras, etc. La solicitud puede iniciarse, según sea el caso, en la promotoría rural, en la Delegación Estatal, o en las Direcciones Centrales del D.F. Existen también algunas actividades que la SRA debe realizar sin que se requiera solicitud de los interesados: cambio de autoridades ejidales, organización ejidal, etc. En ambos casos se puede establecer que la operación de la SRA tiene dos grandes vertientes: una relativa a las cuestiones de tenencia de la tierra y otra referente a los aspectos de la organización de los ejidos y comunidades.

Los servicios de tenencia de la tierra tienen, podría decirse, tres fases. Primera, los trabajos técnico-informativos de campo que realizan las Delegaciones Agrarias y las Promotorías Rurales. Segunda, la integración jurídica del expediente consistente en reunir la información documental que exista sobre el asunto, tanto dentro de los archivos de la SRA, como en otras oficinas (por ejemplo, oficinas del Registro Público); esta labor es realizada primordialmente por las Direcciones Centrales en el D.F. Tercera, la dictaminación del expediente realizada por el Cuerpo Consultivo Agrario para determinar la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Si bien podría decirse que aquí concluye la operación de la SRA en los aspectos de tenencia de la tierra es también importante considerar que el dictamen del Cuerpo Consultivo es sólo una proposición que se somete a la consideración del Presidente de la República, quien está en libertad de resolver la solicitud sin apearse al sentido del dictamen. Por otra parte, cuando el Presidente emite una resolución agraria, se ha llegado —en estricto sentido— sólo a la mitad del camino: falta aún por realizarse la ejecución de la resolución, que puede tomar un tiempo similar o mayor al referido para llegar a ella. Para ilustrar esta afirmación puede citarse el caso del reparto de tierras que asciende a 88.6 millones de hectáreas según las resoluciones presidenciales firmadas y de las cuales sólo se han ejecutado 83.0 millones de hectáreas, existiendo una diferencia de 5.5 millones de hectáreas.²¹

El tiempo promedio que la SRA ha estimado en los trámites agrarios, desde la presentación de la solicitud (instauración de la acción agraria) hasta la resolución presidencial es de 13 años y de ésta a la ejecución puede llegar a tomar hasta 40 años.²²

Por lo que hace a los servicios de organización de los ejidos y comunidades, se encuentra que la SRA ha identificado a través de las Delegaciones Estatales y las Promotorías Rurales, aquellos que son más productivos y a ellos ha atendido en primer

²¹ Ver cuadro: Resoluciones Presidenciales.

²² Inauguración del Plan Nacional de Desahogo del Rezago Agrario, La Mansión, San Juan del Río, Qro., Julio 13 de 1977; *Uno más Uno*, Julio 31, 1978.

término. Las Direcciones Centrales en el D.F. se abocan a la tarea de programar y coordinar las actividades de todo el país, establecer contacto con otras dependencias y gestionar los presupuestos necesarios. En esta área se han atendido aproximadamente 5,500 ejidos y comunidades de un total de 25,000.

Los recursos humanos con que cuenta la SRA en 1978, ascienden aproximadamente a 13,500 empleados distribuidos de la siguiente manera: 60% en el D. F., 30% en las capitales de los Estados y 10% en el campo.²³

En cuanto a los puestos que ocupan se distribuyen como sigue: 384 directivos, 1,471 profesionales, 1,439 cuadros medios, 3,550 técnicos, 5,683 administrativos y 972 de servicios. Por el nivel de escolaridad se encuentran 3,969 con primaria, 3,752 con secundaria, 2,376 con bachillerato y 3,402 en nivel profesional. Los recursos financieros para el mismo año importan la suma de 2,000 millones de pesos correspondiendo aproximadamente el 70% al pago de los sueldos del personal.²⁴

Los servicios que debe prestar la SRA se extienden a los 200 millones de hectáreas del territorio nacional distribuidos, en cuanto al régimen de tenencia, como sigue: 83.1 millones ejidales (42%), 84.8 millones privados (43%), 11.5 millones comunales (6%), 10.5 millones nacionales (5%) y 6.8 millones de colonias (4%) y, en cuanto al uso del suelo, de la siguiente manera: 106 millones ganaderos (54%), 45 millones forestales (23%), 30 millones agrícolas (15%) y 19 millones urbanos y otros (8%).²⁵ La población que debe ser atendida por la SRA asciende a 3 millones de ejidatarios y comuneros, 1.5 millones de solicitantes de tierra y 1 millón de propietarios privados, es decir, en total 5.5 millones de personas que trabajan en 2.5 millones de parcelas (25,000 ejidos y comunidades), 650,000 minifundios y 350,000 predios medianos (100 hectáreas de riego o equivalente) y mayores. Las cifras anteriores no incluyen al otro 1.5 millones de hombres adultos sin tierra que habitan en el campo mexicano, con el cual la "clientela agraria" se eleva a 7 millones de individuos.

²³ Unidad de Programas Especiales, Reestructuración y Desconcentración de la SRA. Abril 1978.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Ver cuadro de Distribución de la tierra.

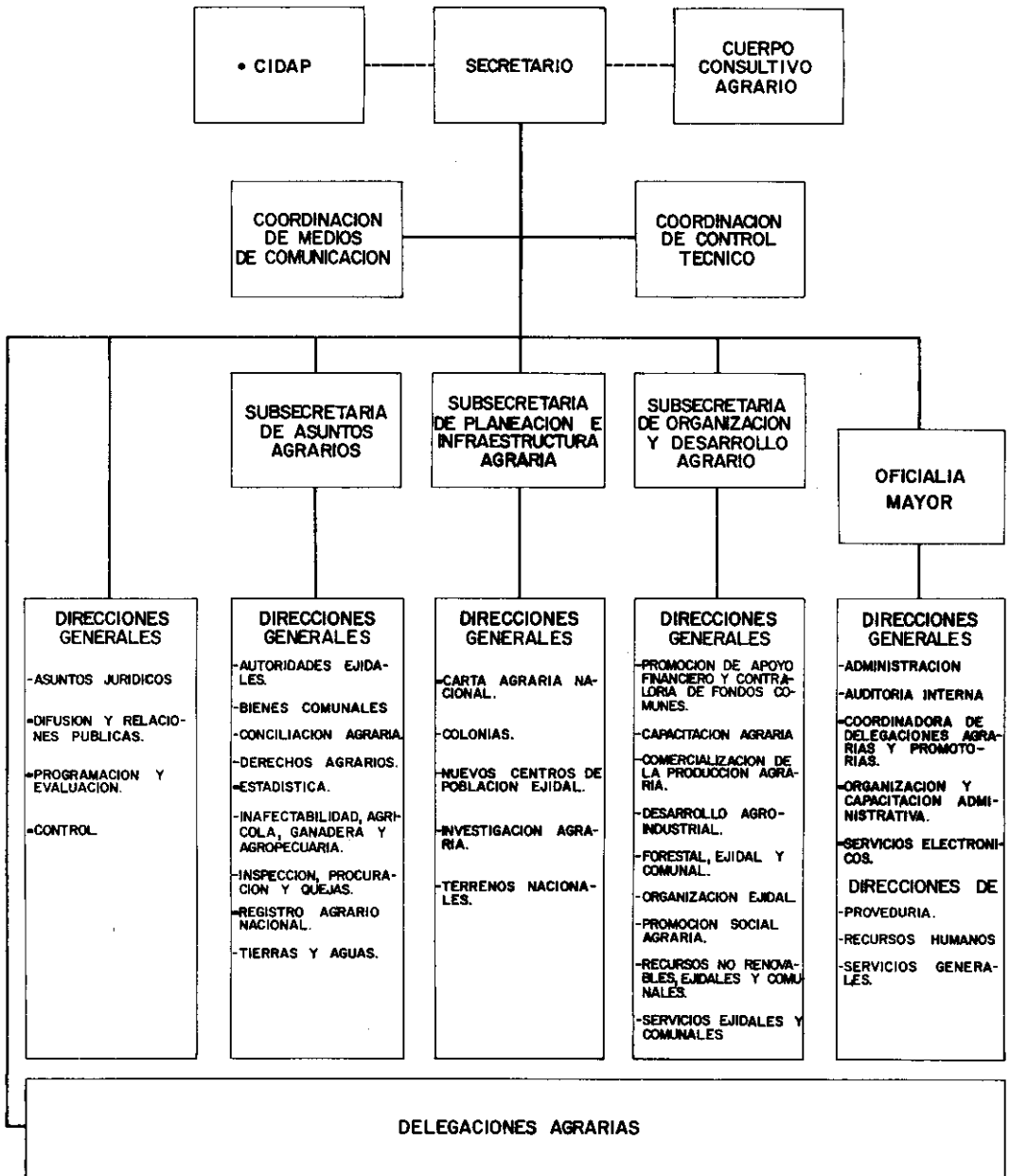
REPARTO AGRARIO POR PERIODOS PRESIDENCIALES

	<i>Periodo</i>	<i>Meses de gobierno</i>	SUPERFICIE REPARTIDA (MILES DE HECTAREAS)			BENEFICIADOS	
			<i>Cantidad</i>	<i>Promedio mensual</i>	<i>DE LA superficie Nal.</i>	<i>Miles de personas</i>	<i>Promedio de Has. por beneficiado</i>
Venustiano Carranza	1915-1920	66	167.9	2.5	0.1	46.4	3.6
Adolfo de la Huerta	1920	6	33.6	5.6	0.0	6.3	5.3
Alvaro Obregón	1920-1924	48	1'110.1	22.9	0.6	128.4	8.6
Plutarco Elías Calles	1924-1928	48	2'972.8	61.9	1.5	297.4	10.0
Emilio Portes Gil	1928-1930	14	1'707.7	121.1	0.9	171.5	10.0
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	31	944.5	30.6	0.5	64.5	14.6
Abelardo L. Rodríguez	1932-1934	27	790.6	29.2	0.4	68.5	11.5
Lázaro Cárdenas	1934-1940	72	17'906.4	248.7	9.1	811.1	22.1
Manuel Avila Camacho	1940-1946	72	5'944.4	82.5	3.0	157.5	37.7
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	72	4'844.1	67.2	2.5	97.4	49.7
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	72	4'936.6	68.5	2.5	231.8	21.1
Adolfo López Mateos	1958-1964	72	11'361.3	157.8	5.8	304.5	37.3
Gstavo Díaz Ordaz	1964-1970	72	14'139.5	196.4	7.2	246.7	57.3
Luis Echeverría Alvarez	1970-1976	72	16'239.0	225.5	8.2	250.8	64.7
Suma	1915-1976	744	83'098.0*	111.7	42.2	2'882.8	

* RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EJECUTADAS.

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes Presidenciales*.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
DIAGRAMA ESTRUCTURAL



**REPARTO AGRARIO DECLARADO POR LOS PRESIDENTES
EN SUS INFORMES PRESIDENCIALES**

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Cantidad</i> <i>(Miles de Has.)</i>
Venustiano Carranza	1915-1920	172
Adolfo de la Huerta	1920	165
Alvaro Obregón	1920-1924	1'000
Plutarco Elías Calles	1924-1928	3'801
Emilio Portes Gil	1928-1930	1'236
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	1'175
Abelardo L. Rodríguez	1932-1934	1'218
Lázaro Cárdenas	1934-1940	18'352
Manuel Avila Camacho	1940-1946	5'550
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	1'400
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	3'500
Adolfo López Mateos	1958-1964	16'004
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	23'055
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	12'038
	1915-1976	88'666*

Resoluciones Presidenciales firmadas.

UENTE: Cuadro formado en base a la información contenida en *México a través de los Informes presidenciales. La Política Agraria*. SRA. Sria. de la Presidencia. 1976.

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE REPARTO AGRARIO
(Miles de hectáreas)

<i>Firmadas</i>	<i>Ejecutadas</i>	<i>Diferencias</i>
88'666	83'098	5'568

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE REPARTO AGRARIO SIN EJECUTAR
(Promedio estimado)

<i>Concepto</i>	<i>Número de resoluciones</i>	<i>Millones de hectáreas</i>	<i>%</i>
Rezago	1'000	2.8	50
Amparos	700	2.0	35
Conflictos	300	0.8	15
S u m a	2'000	5.6	100

FUENTE: Dirección de Programación y Evaluación. SRA.

DISTRIBUCION DE LA TIERRA
(MILLONES DE HECTAREAS)

SUPERFICIE TOTAL: 196.7

