



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

5
205

LA ADMINISTRACION DEL PROBLEMA AGRARIO
EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A I
ALBA GLORIA BAÑOS SORIANO

ASESOR: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

T E S I S

L A A D M I N I S T R A C I O N D E L

P R O B L E M A A G R A R I O E N M E X I C O

ALUMNA: ALDA GLORIA BAÑOS SORIANO.

ASESOR: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES.

CD. UNIVERSITARIA, 1993.

I N D I C E

INTRODUCCION	5
I.- EL PROCESO DE CENTRALIZACION POLITICA EN EL SIGLO XIX: ANTECEDENTES Y DESENVOLVIMIENTO.	16
1.1 Período Colonial	
a) La organización política.	18
b) La organización administrativa.	20
c) La organización económica.	21
d) La estructura social.	22
- La propiedad agraria de los aztecas	24
- La propiedad agraria de los mayas	
- Los repartos de la tierra y los diversos tipos de propiedad.	
1.2 Gobierno y problema agrario en el México independiente.	
a) La organización política.	26
b) La organización administrativa.	27
c) La organización económica.	29
d) La estructura social.	31
1.3 La formación del Estado liberal.	
a) La organización política.	32
b) La organización administrativa.	34
c) La organización económica.	36
d) La estructura social.	37
1.4 El gobierno de Santa Anna.	
a) La organización política.	38
b) La organización administrativa.	40
c) La organización económica.	41
d) La estructura social.	42
1.5 La Guerra de Reforma y La República Restaurada.	
a) La organización política.	43
b) La organización administrativa.	44
c) La organización económica.	45
d) La estructura social.	47

1.6	El Porfirismo.	
	a) La organización política.	49
	b) La organización administrativa.	50
	c) La organización económica.	50
	d) La estructura social.	51
	e) La política agraria.	52

II.- EL PROBLEMA AGRARIO EN EL NUEVO REGIMEN POLITICO: 1910 - 1970.

2.1	El periodo revolucionario.	
	a) El descontento campesino como una de las causas de la revolución.	55
	b) La Comisión Agraria.	55
	c) La Ley del 5 de Enero de 1915.	57
2.2	Institucionalización del problema agrario: la Constitución de 1917.	
	a) El aspecto político.	58
	b) Génesis y proceso formativo del artículo 27 constitucional	63
2.3	La administración del problema agrario en el periodo posrevolucionario.	
	a) Periodo de Alvaro Obregón.	64
	b) Periodo de Plutarco Elías Calles.	67
	c) Periodo de 1928 a 1934.	70
2.4	El gobierno cardenista.	
	a) La política agraria.	72
	b) El Departamento Agrario	74
2.5	La industrialización y el problema agrario.	
	a) Aspecto político - administrativo.	76
	b) Periodo del presidente Manuel Avila C.	77
	c) Periodo de Miguel Alemán V.	78
2.6	La reforma agraria y el desarrollo estabilizador.	
	a) Periodo de Adolfo Ruiz Cortinez.	80
	b) Periodo de Adolfo López Mateos.	81
	c) Periodo de Gustavo Díaz Ordaz.	85

III.- INSTITUCIONALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA:
1970 - 1988.

3.1	EL desarrollo compartido. (1970 - 1976)	88
	a) La Ley Federal de Reforma Agraria.	91
3.2	Alianza para la producción y reforma agraria.	95
	a) La reforma administrativa en el sector agrario.	97
3.3	EL Estado promotor y la reforma agraria. (1982 - 1988)	104
	a) Las Delegaciones Agrarias	115

IV.- ECONOMIA DE MERCADO Y REFORMA AGRARIA:
1988 - 1994

4.1	La política agraria.	118
4.2	El marco jurídico	
	a) Artículo 27 Constitucional.	123
	b) Ley Agraria.	126
	c) Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.	127
	d) Reglamento Interior y Manual de Organización de la SRA.	127
	e) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	128
	f) Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.	129
	g) Reglamento Interior de La Procuraduría Agraria.	130
4.3	Entidades paraestatales de La reforma agraria.	132
4.4	Estructura del Cuerpo Consultivo Agrario.	132
4.5	Programas institucionales.	134
4.6	Recursos humanos y financieros.	135
-	CONCLUSIONES.	137
-	ANEXOS Y ORGANOGRAMAS	
-	BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION.

Durante la segunda mitad del presente siglo, el crecimiento y la concentración de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública originan, en algunos casos, retrasos e inadecuada atención a los ciudadanos que acuden a las oficinas estatales y federales a solicitar determinado trámite o servicio administrativo.

Tal es el caso del sector campesino, que en forma individual o por medio de sus agrupaciones, solicitan la tramitación de los asuntos agrarios ante las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, debido a que en ocasiones no logran resolver sus demandas en la delegación de su entidad federativa.

Es propósito de esta investigación, estudiar el proceso centralizador de las dependencias públicas, específicamente el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la cual existen facultades, funciones y recursos materiales, financieros así como personal que no se justifican centralmente y en cambio, pueden trasladarse a las entidades federativas del país.

El presente trabajo enfatiza el estudio de la administración del problema agrario en el aspecto político, económico y social durante las diversas etapas históricas y en el marco del proceso centralización, delegación,

desconcentración y descentralización administrativa.

Para atender el problema agrario, originado básicamente a partir de la colonización española al despojar a las tribus indígenas de sus tierras, los organismos político-administrativos de esa época como el Virrey y el Sistema de Intendencias imponen un nuevo modelo de distribución de las mismas a otros grupos socio-económicos: los mestizos, criollos y españoles. Esto permite que la agricultura, la ganadería y la minería sean las actividades económicas más practicadas y que, en base al patrón prehispánico de distribución, la población crezca más en las regiones de México, Puebla, Guadalajara y Guanajuato.

Al inicio del siglo XIX, la agricultura es afectada por la falta de crédito; las deudas, el tributo, la inestabilidad y el bajo nivel de los precios rurales, la falta de comunicación, etc. Ocasionando que en la lucha por la independencia, los grupos campesinos participen por la causa agraria, la liberación política y la igualdad de oportunidades, lo cual origina que el problema agrario nazca y se desarrolle durante la época de la Colonia.

A partir de la Constitución de 1857, el Estado favorece la redistribución de la propiedad de la tierra fuertemente concentrada para impulsar la formación de los medianos propietarios privados. Una de las disposiciones relevantes de esa época es la Ley de Desamortización porque modifica al

esquema agrario liberando un potencial de energía y recursos para introducir el capitalismo en la agricultura.

Durante el periodo porfirista la concentración de la tierra en pocas manos y la explotación de que fueron objeto los campesinos - por la entrega de recursos productivos al capitalismo extranjero - originó que tomaran las armas durante la Lucha revolucionaria de 1910, dando como resultado la expedición del Artículo 27 Constitucional y de la Ley Agraria en 1915 para restituir de sus tierras a los ejidatarios.

A partir de estos hechos, la administración del problema agrario en México se realiza en forma desconcentrada mediante un organismo denominado Comisión Agraria y sus representantes en los estados: las Comisiones Locales que se relacionan con la Dirección de Agricultura y la sección de aguas de la Secretaría de Fomento.

Sin embargo, por la situación de inestabilidad política, el nuevo régimen constitucional otorga poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo para ejercer dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad y las del trabajo, hechos que acentúan el centralismo político y la concentración administrativa.

La concentración de los asuntos en materia agraria son atendidos en los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, porque la Comisión Nacional Agraria no podía

despachar con prontitud los expedientes y la entrega de tierras estaba pendiente en distintos estados de la República.

Los gobiernos postrevolucionarios dictan medidas para desconcentrar oficinas y funciones, también efectúan una amplia actividad legislativa en materia agraria para distribuir la tierra y dar solución a los problemas de los campesinos en su propio lugar de residencia.

En 1934 el Departamento Agrario sustituye a la Comisión Nacional y las Delegaciones Agrarias a las Comisiones Locales. Desde entonces las Delegaciones son las que representan a las autoridades agrarias en la entidad donde se ubican.

En el período que va de 1940 a 1970, la política del Estado favorece la industrialización en el país, reduce la entrega de tierras, trata de dar seguridad jurídica a los terrenos agrícolas y ganaderos a través de los certificados de inafectabilidad y da un gran impulso a la ganadería mediante créditos otorgados por los bancos. También favorece la irrigación y comienza a expandirse la agricultura capitalista apoyada en la propiedad privada.

Además crea instituciones como el Instituto Nacional Indigenista que promueve beneficios para los núcleos indígenas y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares para fortalecer la economía ejidal con la venta de

productos.

Posteriormente la administración del problema agrario adquiere otra faceta organizativa, ya que a pesar de varias décadas de actividad agrarista existen campesinos marginados y sin tierra, desigual producción en los ejidos y en el campo con respecto a la industria que tiene cada vez más apoyo del gobierno.

Debido a esto, el presidente Adolfo López Mateos inicia la Reforma Agraria Integral para lograr que el campesino se una a la productividad general del país, acelerando el ritmo de distribución de tierras por la importancia que tiene para el poder político el reparto agrario.

En el contexto de modernización administrativa y de una nueva legislación al expedirse la Ley Federal de Reforma Agraria el 16 de abril de 1971, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transforma en la Secretaría de la Reforma Agraria en 1975, teniendo una nueva etapa que es la organización campesina. También se expide la Ley General de Crédito Rural para fusionar a la banca oficial agropecuaria.

A pesar del traslado de recursos humanos a las Delegaciones Agrarias y Promotorias como cumplimiento al Acuerdo de Delegación de Facultades (1973) y el Programa de Descentralización Administrativa (1984), el paulatino crecimiento de la población y de la estructura orgánica de

La dependencia complica y retarda la atención a los asuntos agrarios, lo que origina inconformidad en los campesinos, baja productividad, insuficiencia de empleos y créditos, bajos precios reales de los productos agrícolas y pecuarios que ocasionan deficiencias en la situación alimentaria y nutricional del país.

Por lo que respecta a las funciones, la Delegación Agraria atiende los problemas agrarios que se originan en la entidad y realice los trabajos técnicos que sirven de base al dictamen formulado en una solicitud de tierras resuelto por el Cuerpo Consultivo Agrario, supervizan las actividades que realizan las Comisiones Agrarias Mixtas y ejecutan las instrucciones que les da el Secretario del ramo.

Actualmente la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con 20 distintas áreas que abarcan 2 Subsecretarías, la Oficialía Mayor, el Cuerpo Consultivo Agrario y 14 Direcciones Generales, además de los órganos desconcentrados por función: el Instituto de Capacitación Agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Registro Agrario Nacional y por territorio: las Delegaciones Agrarias.

El problema agrario y la baja producción agrícola en la actualidad se debe a diversas causas de carácter físico, económico, político y legal.

Causas físicas: el clima de las diversas regiones que produce sequías, heladas, granizadas, inundaciones por exceso de lluvia; la explotación irracional del suelo que incide en deforestación, las plagas y otros daños fitosanitarios. De las 106,019,962 hectáreas que conforman la superficie de ejidos y comunidades de la estructura agraria del país, el 54% o sea 57,139,520 son de agostadero aptas primordialmente para la ganadería; 2,461,556 Has. son de riego y 12,924,938 de temporal que sumadas representan el 15% de tierra empleada en la agricultura, el resto 33,493,948 se conforman de terrenos de monte, desértico y terrenos indefinidos que por su baja calidad no son idóneos para la siembra.

Causas económicas: desigual desarrollo de la estructura productiva, ya que mientras existen zonas de agricultura comercial, ampliamente beneficiadas con infraestructura hidráulica, caminos e insumos, como las regiones de Sonora o Sinaloa, los ejidatarios y los pequeños propietarios minifundistas que poseen tierras de temporal como en la Mixteca y semidesierto se enfrentan a muchas limitaciones que no les garantizan posibilidades de subsistencia. En las condiciones internacionales y nacionales de los últimos años, la rentabilidad del sector agropecuario con algunas excepciones es baja, el precio internacional de los granos básicos están en el momento más bajo de su historia. Debido a esto el gobierno mexicano recurre a la importación de

algunos productos agrícolas para satisfacer la demanda nacional, por ejemplo la tonelada de maíz importada que cuesta más barato, mientras que el precio de garantía nacional es mayor. Disminución del crecimiento de financiamiento al campo ya que el productor considera que éste no es el mejor lugar para invertir y recuperar su capital. Entre diciembre de 1988 y junio de 1993 la cartera vencida del sector agropecuario es decir, una insolvencia general porque muy pocas actividades en el campo son rentables y el adeudo con el sistema bancario nacional aumentó a 4,390.8 millones de nuevos pesos por lo que campesinos de Los estados de Jalisco, Colima, Sonora y otros estados demandan la reestructuración de los créditos a mayores plazos. Por otra parte la comercialización de la producción agrícola encarece los insumos y productos.

Causas políticas: el gran número de las dependencias de gobierno que participan en el medio rural y la superposición de zonas de trabajo, originan que las comunidades se obstaculicen entre sí y que los programas para el desarrollo y mejoramiento de la población rural se demoren, lo que se revierte negativamente en la organización y en la forma de vida de las comunidades rurales. El Estado dedica sumas cada vez mayores para la ejecución de los programas en el campo, sin embargo el beneficio en las fuentes de empleo no ha dado el resultado esperado.

Causas legales: el derecho de amparo que permitió a los

terralenientes y grupos políticos opuestos obstaculizar la reforma agraria, la incertidumbre en la tenencia de la tierra, el minifundismo originado por el aumento de la población rural al hacer que los ejidatarios dividieran la parcela a sus sucesores quedando algunos con apenas un surco como en el estado de Tlaxcala; el rezago de expedientes que se encuentran sin resolver principalmente por resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar por causas de índole material (sobreposición de un terreno), social (conflicto entre comunidades, inconformidad o ausencia de beneficiados), técnica (falta de trabajos de anteproyecto de localización, plano proyecto en el Cuerpo Consultivo Agrario o en la Dirección de Derechos Agrarios) y legal (juicio de amparo o imposibilidad legal).

Por todo lo anterior se realiza el análisis de administración agraria específicamente en una de las dependencias del Ejecutivo Federal que es la Secretaría de la Reforma Agraria.

Organización del trabajo. En el primer capítulo se estudia el origen de la administración del problema agrario en México, el proceso de centralización política-administrativa y la concentración económica-social a partir de la época Colonial en las ciudades más florecientes primordialmente en la de México durante las principales etapas históricas del siglo XIX.

En el segundo capítulo se estudia la forma en que el Estado actúa en el campo y las disposiciones emitidas con mayor relevancia; se analiza el problema agrario en el marco político, económico y administrativo de los regímenes revolucionario y posrevolucionario, así como en el periodo cardenista, el industrializador y la etapa del desarrollo estabilizador.

En el tercer capítulo se analiza el periodo de institucionalización - estabilización de la reforma agraria y el cambio estructural que presenta de Departamento Administrativo a Secretaría de Estado, además de las acciones emprendidas por la dependencia durante la etapa de Reforma Administrativa en el periodo de 1976 a 1982. Asimismo, el carácter promotor del Estado en materia agraria que empieza en 1982.

Finalmente en el cuarto capítulo se analiza la política agraria de Carlos Salinas de Gortari y la estructura orgánica de la dependencia, las adecuaciones al marco jurídico como las recientes reformas al Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria, la programación y los recursos que utiliza para cumplir con sus fines sociales.

Se agregan también 3 anexos que contienen las principales leyes y decretos expedidos en el periodo 1915 a 1934, el panorama histórico de las resoluciones presidenciales ejecutadas y un mapa de distribución de las

salas del Cuerpo Consultivo Agrario en el país. Asimismo se añaden ocho organogramas que reflejan los cambios del Departamento Agrario, de La Secretaría de La Reforma Agraria y de la Delegación Agraria que sirven de apoyo a la investigación realizada en este trabajo.

2.- EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN POLITICA EN EL SIGLO XIX: ANTECEDENTES Y DESENVOLVIMIENTO.

Para hablar sobre este tema es indispensable situarlo dentro de los cambios históricos, sociales, administrativos, políticos y económicos de la Nación, que lo han originado. Por lo que en esta investigación se analizarán los polos del proceso descentralizador, que son: la centralización, la concentración, la delegación, la desconcentración y la descentralización.

Porque el origen de la excesiva centralización y la propuesta de la descentralización para solucionarla se deben estudiar en los fenómenos que conforman el desarrollo de nuestro país. Históricamente en la organización política nacional han influido diversas corrientes ideológicas que dieron lugar a distintas formas de gobierno que van de la monarquía a la soberanía nacional, del absolutismo a la unión de federaciones, de la centralización a la descentralización, de la dictadura a la democracia, lo cual ha permitido que para la redacción de la constitución vigente, en 1917 se optara para gobernar al país con un sistema democrático, integrado por la unión de estados federales.

Esto implica económica y socialmente el reconocimiento de que cada entidad federativa tiene diferentes costumbres, recursos y formas de desarrollo, por lo que los asentamientos se dan en base a estos factores y en las

etapas históricas se observa que se poblaron más unas regiones que otras.

Otro factor que influye para la concentración en un sólo punto geográfico fue la designación de secretarios de despacho para que auxiliaran al Presidente de la República estableciéndose en la Ciudad de México, y alrededor de ellos las nacientes instituciones educativas, comerciales, bancarias y administrativas.

De esta forma el aparato administrativo público se caracteriza por la centralización de decisiones en los funcionarios más cercanos a la cúspide de la estructura piramidal del gobierno.

Posteriormente la excesiva centralización provoca que no se puedan atender los asuntos y los objetivos de un pueblo tan grande geográfica y demográficamente hablando, por lo que se recurrió a la delegación y a la desconcentración, formas de organización mediante las cuales se otorgan ciertas facultades y funciones a órganos administrativos para atender a los ciudadanos en sus lugares de residencia.

Sin embargo para comprender mejor la centralización en el siglo XIX se analizará brevemente la forma de gobierno heredada por la conquista española en la época de la Colonia.

1.- La Colonia.

a) La organización política.

La organización política de principios del siglo XIX es una consecuencia de tres siglos de dominación española, caracterizada por las condiciones de explotación del territorio y del pueblo mexicano así como por el conflicto entre los conquistadores y los reyes españoles para definir el tipo de gobierno entre la organización descentralizada y la centralización de poder, ya que "el poder de los monarcas se dirigía a la concentración de instituciones políticas, los conquistadores representaban la prolongación de la tendencia a la dispersión de instituciones" ¹¹

La centralización de poder se vio favorecida, en primera instancia, porque a la llegada de los españoles existió una organización indígena centralizada, establecida en una gran extensión de territorio, así como por la concentración demográfica, económica y política.

Por otro lado a partir del siglo XVIII las reformas implantadas por los Borbones en España a fin de que se reabsorbieran los tributos de poder delegados anteriormente, se tradujeron "en reformas al aparato administrativo de gobierno de las Indias, para recuperar los poderes delegados

¹¹ Cue Canovas, Agustín. Historia Social y Económica de México, México, Trillas, 1985, pag. 139

y lograr una mayor participación de la colonia en el financiamiento de la metrópoli". (2)

De tal manera se entregó al monarca el poder sin que otras instituciones lo equilibraran, esto favoreció el centralismo y el paternalismo, sin embargo a principios del siglo XIX se vió que la centralización de funciones en el Virrey y la Audiencia era políticamente peligrosa, por lo que se propuso un sistema de intendencias, anteriormente usado en Francia y España, mediante el cual se divide el reino en jurisdicciones político-administrativas en Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Asimismo la concentración de poder político se manifiesta en la persona del Virrey quien tenía amplias facultades en su calidad de representante de la autoridad real, Jefe Supremo de la Administración Colonial, Capitán General y Gobernador del Reino, Presidente de la Audiencia, Vicepatrono de la Iglesia y superintendente de la Real Hacienda. Esto determina que él ejerza diversas acciones de tutela, de servicio y que tenga capacidad para designar funcionarios y control sobre las actividades económicas.

(2) Florescano, Enrique e Isabel Gil Sánchez, Historia General de México Tomo 2, México, Colegio de México, 1976, pag. 202

b) La organización administrativa.

La administración pública en la época colonial representa las dos formas de producción: la hispana y la americana, la estructura administrativa de la Corona se orienta a crear órganos administrativos-judiciales para fortalecer la centralización mientras que los conquistadores prefieren formas de organización descentralizada.

De esta forma la centralización se manifiesta en el poder político que España ejerce durante los siglos XVI, XVII, XVIII y continúa en el XIX, en tanto la Administración Pública que propiamente se integra como tal en éste último siglo presenta la disyuntiva a seguir entre dos modelos: la representación y la delegación, optando por la delegación de los asuntos públicos a través de los Secretarios de Estado y del Despacho Universal.

De tal modo existen en la Administración Centralizada los Secretarios de Justicia, de la Milicia y de Hacienda, asimismo se incorpora la administración de la enseñanza, del correo y la beneficencia como competencia del Estado.⁽²⁾

La delegación política y administrativa en un territorio determinado se debe a la consolidación del poder del monarca, es decir solo es posible en la medida que exista una centralización consolidada.

⁽²⁾ García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México" en Rev. Núm. 54, México, I.N.A.P, 1983, pag. 211.

c) La organización económica.

La Corona en su esfuerzo por mantener el poder centralizado frente a los conquistadores y encomenderos reforzó sus mecanismos de dominio con los tributos y la separación de indios y españoles, para ello se declaró propiedad real todas las tierras, aguas y yacimientos minerales y considera en súbditos a todos los habitantes nativos.

La explotación de recursos y habitantes en la Nueva España tuvo lugar desde el siglo XVI hasta el siglo XIX, primero mediante expoliación directa de los indígenas y luego a través de los procesos productivos, con el objeto de enviar tributo a España y " poder sostener el aparato público, para construir una base productiva y eclesiástica, para sostener a la población de explotadores y de sus cortes y para formar sus inmensas fortunas".¹⁴

Así, la minería se convierte en el estímulo a la economía de la Nueva España, ya que propicia que alrededor de ella se instalen las guarniciones militares, así como los misioneros, agricultores e indígenas y con ello se impulsa a los centros de producción y abasto: ranchos ganaderos y

¹⁴ De La Peña, Sergio, La Formación del Capitalismo en México, México, Siglo XXI, 1977, pag. 37

agrícolas, carboneras y salinas, pequeños poblados especializados en la agricultura y una amplia red de caminos que los comunicaban entre sí.

De esta manera surgió en el norte una estructura económica y social distinta de la del centro del país. En la zona del Bajío comenzaron rancherías y comunidades alrededor de los reales de minas que se convirtieron en importantes centros agrícolas y favorecieron la instalación de obrajes y talleres de telas en varios lugares.

El resultado, como señala Sergio de la Peña, ⁽⁵⁾ de la diferente forma de integración económica, es la formación de economías especializadas regionalmente. Como se mencionó, la minería se destacó en los centros de Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, el comercio y la administración en el Valle de México, la agricultura y la producción fabril en Guadalajara y Puebla, la producción cañera en Morelos, Veracruz y la ganadería en algunas fincas del norte y centro del país.

d) La estructura social.

La concentración económica en las anteriores regiones causó la concentración social de los diversos grupos étnicos, de los españoles, de los negros y de las castas que

⁽⁵⁾ Ibidem, pag. 72

se establecieron en los centros mencionados, en 1803 las intendencias más pobladas eran en orden decreciente las de México, Puebla, Guadalajara y Guanajuato lo que muestra que el asentamiento español poco modificó el patrón prehispánico de distribución de la población.

Ante la carencia de medios y vías de comunicación rápidas en las regiones, se concentró la tierra y poder económico mediante el otorgamiento de mercedes reales; la compra de tierras a los indígenas, el empleo de hábiles subterfugios para privar a los indígenas de sus tierras y el despojo violento a quienes no pudieron defender y preservar su patrimonio, motivó que los caciques impusieran su propia forma de gobierno basada en la explotación y abuso del pueblo y los recursos naturales, eran los dueños de vidas y haciendas.

El estudio de la acción del Estado mexicano en el campo va ligado -desde sus orígenes- a la forma de propiedad de la tierra, la cual se remonta a las primeras grandes culturas de la época precolombina: la azteca y la maya. Así de acuerdo con el autor Reyes Heróles, Jesús " en materia social... ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad". (4)

(4) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo III La integración de las Ideas. México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pag. 540.

Porque desde las primeras luchas por la independencia las masas indígenas intervinieron en gran medida por la causa agraria.

- La propiedad agraria de los aztecas.

La propiedad agraria de los aztecas se dividió en tres grupos: la del Rey que podía ser enajenada o donada, la del pueblo que se componía en barrios llamados calpullis, se transmitía de padres a hijos y si se dejaba de cultivar dos años consecutivos se perdía el usufructo, por último la propiedad del ejército y de los dioses eran grandes extensiones de tierras para sostener al ejército y sufragar los gastos del culto.

- La propiedad agraria de los mayas.

En los mayas el aprovechamiento de la tierra era comunal por razones de calidad porque conforme pasaba el tiempo la cosecha resultaba pobre y tenían que buscar otro terreno. Desde entonces las formas de propiedad se dividen en ejidal, comunal y pequeña propiedad.

- Los repartos de la tierra y los diversos tipos de propiedad.

A la llegada de los españoles a América el dominio político y la conquista estuvo basada en la Bula de Alejandro VI que dio a los Reyes Católicos la propiedad

absoluta y plena jurisdicción sobre el territorio y los habitantes de las indias. Así, se empezaron a proporcionar tierras indígenas a los conquistadores con el fin de que les enseñaran la religión católica, pero en realidad para utilizar su fuerza de trabajo en el campo.

De esta manera el poder otorgado, comenzó a influir en el campo para extraer de él la riqueza natural que se enviaría a España, en 1513 se hizo la primera Ley para la distribución y arreglo de la propiedad que dispone que se repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas, este reparto se llamó mercedes.

Otro tipo de reparto fue la fundación de pueblos españoles en territorios dominados por pueblos indígenas, la propiedad comunal según la Ley española fue de 4 clases: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

En el caso de que los indígenas tuvieran una propiedad individual se mandó que no podían vender sin licencia de una autoridad competente y cuando eran fundo, ejido o propio los indios no tenían derechos de propiedad puesto que eran propiedad pública.

2.- Gobierno y problema agrario en México Independiente.

a) La organización política.

En 1810 el pueblo mexicano declara su independencia, pero es hasta 1821 cuando el Primer Congreso Constituyente precisó que no podía haber otro centro que uniera a las provincias nacionales que la Constitución Federal, ya que existían poderosos cacicazgos locales en los lugares más fértiles y ricos que controlaban amplios puntos del territorio nacional.

Las nacientes ciudades que comenzaron a crecer, en muchas ocasiones no se regían por una misma ley, sino que eran organizadas y dominadas por la clase que detentaba el poder económico.

Por tal motivo y para lograr la unión del país se define en 1824 la soberanía nacional, la autodeterminación y solución pacífica de los conflictos, el orden, la república, la forma de Estado Federal, la división del poder público para su ejercicio y la forma de gobierno presidencial, como se establece en los artículos 5to. y 6to. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

En dicho documento se establece que dentro de la estructura federal hay descentralización de poder mediante

La distribución de competencias. ⁶⁷

Para alcanzar el objetivo de consolidar la independencia política y establecer una soberanía nacional el planteamiento era "decidir la forma de gobierno entre la centralista y la federalista donde predominara el poder legislativo o el ejecutivo." ⁶⁸

De tal manera la concentración empezó como una forma de organización para resolver los conflictos políticos y la falta de integración nacional, simultáneamente se centralizaron las decisiones políticas al depositar el poder absoluto en manos de un presidente fuerte, que no ha sido compartido conforme al pacto federal.

b) La organización administrativa.

Durante los tres primeros cuartos del siglo XIX la administración pública -como enlace entre el Estado y la sociedad- comienza a desarrollar su estructura en base a las nascentes relaciones de intercambio a través de la mercancía, a la aparición de la clase hegemónica y a la capacidad de organización del Estado.

⁶⁷ Gutiérrez Salazar, Sergio. "El Federalismo Mexicano y La Coordinación Intergubernamental" en Revista Núm 54, México, I.N.A.P., 1983, pag. 338-339.

⁶⁸ Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México, Porrúa, 1980, pag. 40

La organización del poder virreynal se perfeccionó por el poder ejecutivo y el sistema de intendencias se mejoró por la organización de Estados autónomos.

En 1821 la Junta Gubernativa estableció 4 Secretarías de Estado: La de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Hacienda, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos y la de Guerra y Marina. En 1824 la Ciudad de México fue declarada residencia de los Poderes de la Nación y convertida en Distrito Federal.

La unidad civil de la Nación es el elemento característico de la sociedad moderna que se estaba formando. Esto trajo como consecuencia la igualdad de los hombres ante las leyes y facilitó la comunicación entre los ciudadanos.

La centralización surgió unidad a la formación del Estado moderno y este se derivó gradualmente del "Estado Absolutista el cual por su carácter autocrático fue una institución política altamente centralizada". (7)

De esta manera el Estado moderno está basado en la centralización, esta puede ser de dos diferentes tipos: la gubernamental cuando los poderes nacionales el legislativo,

(7) Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la Administración Pública Federal: causas, procesos y consecuencias" en Revista No. 63/64, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985, pag. 28

el ejecutivo y el judicial radican en la capital del país, la administrativa es situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar, pero a la vez está formada por grupos sociales con diversas costumbres, hábitos y regiones.

c) La organización económica.

La administración de la vida económica comprende el desarrollo de la minería, el comercio y la industria además obras públicas y agricultura. La minería era la más importante y para apoyarla se formó el Tribunal de Minería y el Banco de Avío en 1830.

Las obras públicas constituyeron uno de los campos que el Estado asumió como tarea prioritaria y trascendente. Los caminos y canales se consideran indispensables para el comercio de los productos agrícolas, industriales y mineros. En el comercio se alentó la formación de sociedades patrióticas para contribuir a la prosperidad de la Nación.

En 1824 el gobierno considera que el papel de la agricultura era alimentar al país y suministrar materia prima a la industria. Fue hasta la formación del Banco de Avío, lo que sacudió la adormecida agricultura mexicana.

Se inicia una etapa de "descomposición y crisis definitiva de la economía colonial en un proceso que se

desenvuelve en profundas contradicciones económicas y en el que se entrelazan factores internos e internacionales". (10)

La Nueva España había vivido durante tres siglos toda clase de limitaciones burocráticas, como las restricciones y prohibiciones para realizar ciertos cultivos o plantaciones, para iniciar una industria y para comerciar de una región a otra. Si bien la agricultura experimenta un sensible progreso durante la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX poco tiempo después se ve afectada por la falta de crédito, las deudas, el tributo, la inestabilidad y el bajo nivel de los precios rurales, la falta de comunicaciones, etc.

Esto ocasionó que aumentara la miseria del pueblo, su inconformidad y descontento que se reflejan en la lucha por la independencia iniciada en 1810, a partir de esta fecha se destruye gran parte de la riqueza del país, desciende gravemente la producción y se interrumpe el crecimiento económico.

La minería sufrió un decremento en acuñaciones de plata, la agricultura y la ganadería también se vieron afectadas al ser incendiadas o robadas las haciendas y el comercio en general pagó las consecuencias del descenso en la producción.

(10) Aguilar Monteverde, Luis. Dialéctica de la Economía Mexicana, México, Nuestro Tiempo, 1981, pag. 43

d) La estructura social.

En la Lucha por la independencia, los grupos indígenas pedían sobre todo tierras, derechos políticos e igualdad de oportunidades, el grupo criollo y gran parte del mestizo luchaban por la liberación política, por acabar con las prohibiciones de las actividades productivas y por lograr el dominio económico en favor de los americanos.

A este movimiento se oponía el ejército y el grupo en el poder, ello se debe a la derrota de los insurgentes en la primera etapa de la lucha de independencia (1810-1814). Así mismo las luchas armadas ocasionaron que la estructura social se modificara porque cambiaron de ubicación geográfica las personas más emprendedoras.

De tal manera se inicia la concentración en la Ciudad de México de la vida económica, política y social, la organización de ésta última "expresa la tendencia a romper con las estructuras tradicionales, pero este proceso necesita de un tiempo considerable que abarca la segunda y tercera cuartas partes del siglo XIX"¹¹

La propiedad privada de los españoles se extendía invadiendo los terrenos de los indios y arrojándolos, ante esto se expidieron muchas Cédulas Reales ordenando el

¹¹ García Cárdenas, Luis, op. cit., pag. 224

respeto a la propiedad de los indígenas pero estos obligados por sus necesidades las vendían a los españoles.

El Sr. Abad y Queipo señaló la necesidad de una Ley Agraria para distribuir los realengos y propuso medidas de carácter político y económico para acabar con los abusos del poderío español, pero no fueron tomadas en serio.

Cuando los indígenas fueron despojados de sus tierras y sufrieron las injusticias de los hacendados, se rebelaron y marcaron el inicio de la Guerra de Independencia, de este modo "el problema agrario nació y se desarrolló durante la época colonial, cuando México logró independizarse ya existía esta herencia." ⁽¹²⁾

Al integrarse una nueva fuerza social popular la dirigencia caudillista impulsada por el cambio político, dictó medidas para mejorar la situación del pueblo. El primer decreto agrario fue escrito por Don Miguel Hidalgo y Costilla, en el que ordena se entreguen las tierras a los naturales las cuales no se podrán arrendar.

3.- La formación del Estado liberal.

a) La organización política.

Durante el proceso de transformación ocurren esencialmente una contienda de ideas y concepciones

⁽¹²⁾ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México, México, Porrúa, 1964, pag. 74.

doctrinales diferentes como república o monarquía, federalismo o centralismo, secularización o poder del clero, libertad o restricción, movilidad o concentración pasiva de la riqueza.

Los proyectos del grupo liberal se dirigieron contra el clero y la milicia considerados como impedimento para el desarrollo y la distribución de la riqueza. Por su parte el clero para conservar el dominio se manifestó en contra del sistema federal y las clases altas se adherían al centralismo que garantizaba sus privilegios, así la lucha política en México es primordialmente un enfrentamiento abierto entre liberales y conservadores.

Los estados recién formados con la Constitución de 1824 fueron reflejo de los poderosos grupos locales que tenían control en las diversas regiones y mostraban la debilidad del poder ejecutivo para concentrar el poder político.

De acuerdo a lo que señala Luis de la Garza "el desafío de los proyectos de construcción de la Nación eran conjugar las particularidades manifiestas en la multitud de tradiciones de grupos étnicos, de culturas y de regiones geográficas." (19)

(19) De la Garza, Luis Alberto y otros. Evolución del Estado Mexicano. Formación 1810-1910 Volumen 1, México, Caballito, 1986, pag. 25

En 1836 la República Democrática Federal establecida, fue sustituida por una República Democrática Central.¹⁴⁴ La cual fija como elementos fundamentales de la organización nacional la religión católica, con exclusión de otra alguna, los derechos particulares del ciudadano mexicano, la división del supremo poder nacional en legislativo, ejecutivo y judicial (el primero dividido en 2 Cámaras, el segundo de elección popular indirecta).

La nueva Constitución se denominó "Las Siete Leyes" y principalmente introduce el Supremo Poder conservador con facultades omnímodas, depositado en 5 individuos que podían declarar la nulidad de leyes y decretos.

Los partidarios del centralismo intentaron debilitar la vida y nulificar la acción de las entidades políticas del país, creando un poder omnipotente que controlaba a los poderes públicos.

Este sistema sirvió a los intereses de la oligarquía apoyada en el clero y el ejército y condujo a la desintegración política y territorial de la Nación.

b) La organización administrativa.

Se llama Administración Pública Congresional* a la
* 1824 - 1835

¹⁴⁴ Cue, Agustín, op. cit., pag. 327

etapa de desarrollo y organización del Estado en que el Ejecutivo se subordina formal y realmente al legislativo y cuando el Congreso tiene atado, fiscalizado, controlado y administrado al Ejecutivo y por tanto se atribuye facultades de organización administrativa de la sociedad.

En 1824 se decreta la estructuración en materia de hacienda y se centraliza en manos de su Secretario la administración de las rentas de la federación así como la inspección de las casas de moneda. A su vez se establece la Tesorería General de la Federación.

Un papel importante en la integración nacional desempeñaron los comisarios como agentes del poder central que eran enviados a distintos puntos del territorio nacional como comisiones de gobierno para la guerra, la justicia y la hacienda.

Asimismo las comandancias generales que representaron un tanto de control militar contribuyeron a la integración política-administrativa del país. Durante el periodo de 1824 a 1829 la administración pública no tuvo mayor alcance.

A partir del gobierno conservador (1830) se crean instituciones educativas, económicas y de salud, esto provoca el aumento de personal público lo que implica la formación del cuerpo burocrático. En este mismo año se crea el Banco de Avío, institución para el fomento de la industria nacional, que representa la lucha entre

proteccionismo y librecambismo, manifestación que a su vez refleja la disputa entre liberales-federalistas y conservadores-centralistas cuyo objetivo era controlar el gobierno para imponer sus intereses a la sociedad.

En la Constitución de 1836 no se habla de Secretarios como en 1821, sino de ministros.

La debilidad formal del Ejecutivo y en consecuencia de la Administración Pública de 1836 a 1841 presenta un proceso de corporativización de la gestión pública, lo que no impide una ampliación de su esfera de acción, ejemplo de ello es la creación del Banco Nacional en 1837 y del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública en 1841 que manifiesta el inicio del proceso de centralización y ampliación del trabajo gubernamental.

c) La organización económica.

La gran depresión de la economía iniciada a fines de la colonia y agudizada con la Guerra de Independencia, limita la recuperación financiera del Estado. Por lo que se produjeron procesos que buscaban reorganizar el comercio interno y exterior y con esto unificar y reorganizar a la Nación así como vincularla al mercado mundial y al capitalismo en expansión.

De mediados del siglo XVIII a mediados del XIX termina la economía colonial, cuando hay un rompimiento gradual del monopolio económico, político y cultural impuesto por España y se incorpora la naciente república al mercado mundial capitalista.

d) La estructura social.

Durante las tres primeras décadas de vida independiente las estructuras sociales y económicas de México, sufrieron algunos cambios sustanciales respecto al sistema colonial, como depresión de la producción de plata, la eliminación del grupo de españoles peninsulares que detentaban el poder político y económico y la formación de un grupo de comerciantes prestamistas.

El poder político que detentaba un pequeño grupo de gente durante la Colonia fue heredado después de la independencia con pocos cambios por una clase social integrada por grandes comerciantes, terratenientes, mineros y el alto clero. ⁽¹⁵⁾

En 1824 se expidió la primera Ley de Colonización que ordenaba el reparto de baldíos entre personas que quisieran colonizar, después aparecieron otras Leyes de colonización

⁽¹⁵⁾ González Hermosillo Adams, Francisco. Estructura y Movimientos Sociales en México en el Siglo XIX, México, Nueva Imagen, 1981, pag. 236.

el 6 de abril de 1830, el 16 de febrero de 1834 y el Reglamento de Colonización el 4 de diciembre de 1846.

4.- El gobierno de Santa Anna.

a) La organización política.

Aproximadamente en la primera mitad del siglo XIX como lo señala Arnaldo Córdova, se desarrolla un lapso conocido como "periodo de anarquía" ya que contempla un Estado Nacional solo de nombre, sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad, en que la autonomía de los poderes locales era signo de la debilidad de los poderes centrales. ⁽¹⁴⁾

Con el objeto de legitimar de nuevo el ascenso de Santa Anna al poder se convoca a un nuevo congreso para elaborar el proyecto de una nueva Constitución, dicho documento con un sentido más cercano a la federación que al centralismo no fue del agrado de éste y prepara un golpe militar con el propósito de disolver el Congreso. Se forma una Junta Nacional Legislativa en la que se instituyen las Bases Orgánicas de la República Mexicana en 1843, se elabora una Constitución Centralista que vigoriza el poder ejecutivo y subordina a éste los poderes legislativo y judicial.

⁽¹⁴⁾ Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, México, Era, 1985, pag. 9

Entre 1843 y 1853 año en que se elaboraron las bases para la Administración de la República, la historia político-administrativa de México vivió luchas internas entre las distintas facciones, la anarquía administrativa, central y territorial y pierde más de la mitad del territorio en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica. La crisis política y económica se expresó en los movimientos separatistas de los Departamento de Yucatán y Texas.

Por lo anterior se afirma que el "joven Estado Nacional no había logrado la unidad civil de la Nación, ni la organización social por la vía de la administración pública" (17)

A raíz del movimiento liberal del Plan de Ayutla es elaborada una nueva Constitución en 1857 la cual establece un gobierno federalista. En ella se consagran las garantías individuales que caracterizan el Estado Moderno, se fortalece al órgano legislativo y se reducen las facultades del Ejecutivo con el objeto de evitar los extremos a que llegaban algunos presidentes, especialmente el dictador Santa Anna.

Sin embargo el grupo conservador no aceptó de buen grado la nueva Constitución y provocó la lucha con el grupo liberal de 1858 a 1861 que terminó con la separación del

(17) García Cárdenas, Luis, op. cit., pag. 245

Estado y la Iglesia que era la principal dueña de la riqueza del país.

b) La organización administrativa.

Después de la invasión norteamericana se plantea la necesidad de reorganizar al país, esto podría ser con la administración pública pero era necesario fortalecer el Poder Ejecutivo Federal concediéndole facultades extraordinarias.

Mediante el decreto de 1853 llamado "Bases para la Administración de la República" ésta queda estructurada en la forma siguiente:

- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Estado de Gobernación.
- Secretaría de Estado de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- Secretaría de Estado de Guerra y Marina.
- Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público.

Es la primera vez que aumenta a seis el número de Secretarías de Estado y se supera el principio de administración colonial que sostenía que se administraba en el ramo de 4 causas.

El fortalecimiento del poder ejecutivo y de su

administración, fue debilitando al Congreso esto demuestra al mismo tiempo que a pesar de la inestabilidad política existe un mínimo de organización del Estado en la sociedad.

c) La organización económica.

Con las reformas al clero, los comerciantes empezaron a controlar el comercio interno y externo, asociándose con los militares realistas o insurgentes que aprovecharon el control de sus tropas sobre las rutas y caminos.

Este grupo de comerciantes comenzó a monopolizar las materias primas, las mercancías, la moneda fuerte mediante la especulación con los precios y la escasez, empezó a romper las barreras regionales.

A partir de la Constitución de 1857 el Estado se declara a favor del libre cambio, de la plena circulación de mercancías sin traba alguna, tanto en el mercado interno y el externo. Exigió la redistribución de la propiedad de la tierra fuertemente concentrada, con el objeto de impulsar la formación de los medianos propietarios privados.

Al finalizar la Guerra de Reforma con la victoria de los liberales emergió ya un Estado capitalista pero desorganizado administrativamente y con desequilibrio fiscal.

d) La estructura social.

Durante el gobierno de Santa Anna se consideró que para establecer un orden político y administrativo bastaba una mano enérgica, sin embargo faltaba el concenso del pueblo, como se mencionó el joven Estado Mexicano no había logrado la unidad civil de la Nación ni la organización de la sociedad mediante la Administración Pública.

Las clases superiores se adherían al centralismo que garantizaba sus privilegios, en tanto las clases populares defendían al federalismo lo que causó el enfrentamiento entre el bloque liberal y conservador para poder iniciar el desarrollo del capitalismo.

En las diversas provincias de la Nación, importantes grupos de individuos defendían el federalismo para mantener la unión del país, afirmando "si se adopta el centralismo los estados lejanos serán absolutamente abandonados y algún día se verán obligados a proclamar su separación de México por la misma razón que nos hicimos independientes de los españoles". (11)

Asimismo la crisis económica ocasionó un gran número de

(11) Carta abierta de Ciudadanos del Estado de México al Soberano Congreso de la Unión en 1835, citada por Cue Canovas, Agustín. op. cit., pag. 330

desempleados en la ciudad, lo que aumentó el bandolerismo en las rutas comerciales y un cambio en los asentamientos humanos.

5.- La Guerra de Reforma y La República Restaurada.

a) La organización política.

Las Leyes de Reforma marcan definitivamente una nueva era para México ya que solo hasta entonces se logró trastocar las estructuras económicas y de poder de siglos anteriores, mediante las políticas de movilización de la riqueza y la secularización política.

La lucha entre las fuerzas liberales y conservadoras en el plano ideológico adquiere durante esta etapa otras formas como la Guerra Civil o Guerra de Reforma. Las cuales se traducen en el enfrentamiento de un poder central en formación y los poderes locales constituidos para establecer el sistema federal y a favor de una férrea centralización política cuyo símbolo sería el poder ejecutivo.

En 1867 el triunfo de los liberales proyectaba un nuevo destino al país: "con la Guerra de Reforma se había logrado afirmar la autonomía estatal y la supremacía del poder político". (19)

(19) Ludlow, Leonor. "La Etapa Formativa del Estado Mexicano" en Evolución del Estado Mexicano, pag. 118

Al restaurarse la república se registró un cambio frente al poder de los caciques y caudillos y en favor de la centralización, puesto que se afirmó el Estado federal en el control territorial al imponer una nueva división política.

El poder ejecutivo se fortalecía ya que comenzó a gobernar por medio de las llamadas "facultades extraordinarias", es decir, por la continua suspensión de las garantías constitucionales.

A pesar de esto, la tendencia a concentrar el poder político que Juárez inició mediante el control del Congreso y los gobernadores no era suficiente para la consolidación económica y administrativa.

b) La organización administrativa.

En relación con las décadas anteriores la Administración Pública muestra un proceso hacia el desarrollo como lo van teniendo la formación del Estado y las relaciones capitalistas de producción.

Lo anterior es evidente ya que asume otras responsabilidades como las obras públicas, comunicaciones, educación, bellas artes, el fomento, comercio, beneficencia pública y la cuestión agraria.

Después de la Guerra de Tres Años (1858-1860) entre liberales y conservadores se define el rumbo anticongresista de la administración pública, es decir, el triunfo del Ejecutivo sobre el Congreso, del liberalismo sobre el conservadurismo y de la organización federal del gobierno sobre el centralismo.

En la rama de hacienda se dictaron varias medidas para reorganizar la vida económica del país a través de la uniformidad fiscal del sistema impositivo, además se recuperó la regla de concentrar los recursos.

c) La organización económica.

La lucha interna por el poder en esta etapa provoca que el gobierno expida leyes que regulen la propiedad individual, es decir la capitalista, esta concepción como era natural tenía que chocar tarde o temprano con las antiguas formas de propiedad comunal y los intereses de los indígenas.

La Ley de Desamortización (25 de junio de 1856) tuvo gran importancia al incorporar a la economía comercial una parte de la riqueza territorial, modificó el esquema agrario y contribuyó al desarrollo económico y social, afirmó en el poder a una nueva clase propietaria, liberó un potencial de energía y recursos y contribuyó a consolidar una nueva forma.

de propiedad de la tierra y a afianzar el capitalismo en la agricultura.

El capitalismo se produjo en un contexto histórico donde no tenía que significar progreso, bienestar o democracia como en Estados Unidos, ya que este era un capitalismo del subdesarrollo.

Mediante las Leyes de Reforma se removieron "viejas trabas e instituciones tradicionales, algunas feudales que obstruían el desarrollo del país, incluso se persistió en modernizar ciertas relaciones sociales anacrónicas".⁽²⁰⁾

El grupo liberal demostró su capacidad pragmática para enfrentar medio siglo de guerras continuas y la contracción de actividades productivas (mineras y agrícolas) así como la ausencia de créditos externos.

La industria se concentraba en el Distrito Federal, Puebla, Guanajuato y en menor escala en Veracruz, lejos de fortalecerse frente a la competencia extranjera, se debilitaba cada vez más.

La Ley Lerdo y la mayoría de planteamientos liberales de la época se declaran en contra de los bienes de la iglesia aunque ya había dejado de ocupar un lugar importante porque los capitales se habían transferido hacia la inversión inmobiliaria urbana.

⁽²⁰⁾ Aguilar, Alonso, op. cit., pag. 170

d) La estructura social.

En 1856 se expidió la Ley de Desamortización de las propiedades del clero en ella se ordena que las fincas rústicas y urbanas de la iglesia se adjudiquen a los arrendatarios, con el objeto de cambiar de mano la riqueza del país, sin embargo no se pudo llevar a cabo porque los particulares no tenían para gastos de alcabalas ni escrituras y el clero los amenazó con excomulgarlos.

En 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de los bienes del clero que suprime las órdenes monásticas y declara la separación entre la iglesia y el Estado. La Ley de Baldíos de 1863, expedida por Juárez es muestra de su interés para formar pequeñas y medianas propiedades. Los gobiernos posteriores a la Independencia pretendieron resolver con estas Leyes de Desamortización y Nacionalización el problema agrario, más se afectó tanto a la propiedad comunal que los campesinos comenzaron a trabajar a jornal en las haciendas para poder sobrevivir.

Asimismo una de las consecuencias fue el latifundismo al pasar haciendas y ranchos a poder del denunciante y también la incertidumbre en los títulos de los nuevos propietarios.

Para 1867 los grupos sociales existentes eran los indígenas, los mestizos (artesanos, pequeños comerciantes,

burócratas, el ejército, varios puestos políticos y militares) los criollos (altos puestos políticos y militares) y los extranjeros.

Esta estructura social - racial había dado como resultado la fragmentación de la sociedad mexicana que era el caldo de cultivo del regionalismo.

La tarea principal de Juárez consistió en hacer frente a las divisiones internas del grupo liberal y empezar a minar el poder del ejército y de los grandes caciques locales.

Después de la Lucha Reformista la Constitución de 1857 era un emblema, traía . . . la virtud de los sacrificios que la habían consagrado, su prestigio era inmenso, pero no se había aplicado todavía. Se la amaba como símbolo pero como ley era desconocida." (21)

El autor Lucio Mendieta señala como verdadero iniciador de la Reforma Agraria a Francisco Severo Maldonado quien, en 1823, publica un proyecto de leyes agrarias en el que propone predios de tamaño suficiente para mantener una familia. Sin embargo con el ascenso de Porfirio Díaz a la presidencia el control y dominio político estuvo orientado a

(21) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, México, Porrúa, 1968, pag. 29

desarrollar un incipiente capitalismo que impulsara el progreso del país.

6.- El porfirismo.

a) La organización política.

Durante la etapa conocida como el porfirismo (1876-1910) cambia la democracia y el nacionalismo por una abierta entrega de los recursos productivos al capital extranjero. Se perfecciona la concentración de poder político en el ejecutivo mediante la conciliación de intereses tanto del grupo liberal como del conservador; así como por el predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo y el gobierno federal sobre los gobiernos estatales.

Porque, como se señaló anteriormente, la dispersión de poder político entre caciques y caudillos regionales, requería una fuerza que integrara la concentración de poder político tanto en el gobierno federal como en el ejecutivo.

Además del triunfo del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial, en los estados también tuvo lugar la subordinación de las legislaturas, aparatos judiciales y hombres fuertes en favor de los gobernadores.

De esta manera se inicia el proceso de centralización política, aunque constitucionalmente se establecía que la forma de gobierno era federal.

b) La organización administrativa.

En 1889 la administración pública centralizada del gobierno porfiriano tuvo un gran desarrollo y se estructura de la siguiente manera:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.
- Secretaría de Guerra y Marina.

En 1891 las condiciones materiales permitieron la creación de otra importante Secretaría la de Comunicaciones y Obras Públicas, de este modo aumenta la tendencia del Estado a participar en la sociedad civil mediante su administración con lo que se perfecciona la ley de centralización administrativa. ⁽²²⁾

c) La organización económica.

Como la estabilidad política interna permite el desarrollo capitalista del país y su integración al mercado mundial, el régimen porfirista desde el punto de vista ⁽²²⁾ García, Luis, op. cit., pag. 272-273

social y económico se avocó a la realización de los siguientes aspectos:

- a) La expansión de las exportaciones y las inversiones extranjeras.
- b) El incremento de la red de ferrocarriles y la abolición de las aduanas internas con la suficiente integración del mercado nacional.
- c) La realización de cambios técnicos como la introducción de la electricidad, la tecnificación de actividades mineras y la utilización de maquinaria industrial perfeccionada.

El porfiriato limitó considerablemente el poder político de los grandes caciques regionales mediante un golpe fuerte a su economía con la abolición de su principal fuente de ingresos, las alcabalas.

d) La estructura social.

Durante el régimen porfirista los elementos que permitieron un progreso económico, también originaron desigualdades tanto regionales como sociales al concentrarse la riqueza en unos cuantos grupos nacionales y extranjeros económicamente fuertes, dejando al mayor número de habitantes principalmente del campo en condiciones mínimas de subsistencia.

El crecimiento económico de esa época se fincó en la explotación, represión y despojo a la clase campesina y obrera, el desarrollo de la industrialización y la urbanización fomentó la desigualdad social. Debido a la expansión ferroviaria se incrementó el número de trabajadores en los puntos más importantes del país y hubo un aumento de población en la Ciudad de México al instalarse las empresas, los bancos y las industrias extranjeras.

Al terminar el siglo XIX, en el país se configuraba el proceso de concentración económico-social en los sitios más prósperos y mejor comunicados y la centralización política administrativa en un poder ejecutivo fuerte y en la clase gobernante que emergió después de un periodo de anarquía, que hizo posible una etapa de aparente crecimiento y estabilidad nacional.

e) La política agraria.

La Ley de Colonización de 1883 se hizo con la intención de que se les entregaran tierras a los extranjeros para que las trabajaran, la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1884 tuvo por objeto favorecer a los socios de las compañías deslindadoras ampliando su libertad de acción.

Las Leyes de Aguas de 1888 permitieron el despojo de tierras a los campesinos ya que el latifundista prohibía a los ribereños regar sus tierras y así los obligaba a

desprenderse de ellas.

En esa época se entregaron grandes extensiones de tierra a individuos o empresas que gozaban de un poder semejante al de los señores de alta nobleza del siglo XVII. La mayoría de las haciendas tuvieron métodos de explotación muy rudimentarios solo algunas tenían adelantos de técnica agrícola,⁽²²⁾ por la aparición del capital en agricultura, algunos sectores del campo progresaron mientras que en otros se observó un retroceso.

La centralización porfirista se adaptó a los primeros años del siglo XX, por eso a pesar de la renuncia de Díaz la concentración de poder político así como de la riqueza económica en unas cuantas familias se manifiesta en la problemática situación política, económica y social que provoca una intensa lucha de clases enmarcada en un contexto de crisis del mercado mundial.

Si bien Porfirio Díaz logra conciliar los intereses económicos de nacionales y extranjeros para el engrandecimiento del país, a finales de su mandato se agudizaron los conflictos entre el grupo liberal y el grupo conservador.

⁽²²⁾ Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pag. 125

Del porfirismo no se tuvo un buen gobierno sino por el contrario se gobernó para un grupo minoritario de privilegiados, se negó la libertad, hubo injusticia para el pobre, se deportaron a los yaquis y mayos a Yucatán, los terratenientes trataron despóticamente a los campesinos con apoyo de los jefes políticos, por eso el pueblo se rebeló al escuchar de justicia, libertad y redención.

La política agraria de este régimen tenía el objetivo de crear en México las condiciones sociales y técnicas necesarias para el desarrollo capitalista, mas la situación de desigualdad prevaleciente provocó el descontento de las clases desprotegidas contra el gobierno establecido, lo que añadido a las contradicciones económicas y políticas del capitalismo en el ámbito agrícola, industrial y financiero desembocan en el movimiento revolucionario de 1910.

II.- EL PROBLEMA AGRARIO EN EL NUEVO REGIMEN POLITICO: 1910 - 1970.

1.- EL periodo revolucionario.

- a) EL descontento campesino como una de las causas de la revolución de 1910.

En 1910 el dictador se reeligió e impuso al vicepresidente lo que indujo al Partido Antireeleccionista a suscribir el 5 de octubre en el Plan de San Luis Potosí los principios de Sufragio Efectivo. No Reelección, asimismo señala que se restituyan los terrenos a sus antiguos poseedores, lo que atrajo muchos campesinos a la figura de Francisco I. Madero.

La explotación y represión del pueblo suscitó una serie de conflictos armados que inician el movimiento revolucionario, ante esto Díaz renuncia al poder y se levantan en armas grupos de campesinos en el norte y sur del país.

- b) La Comisión Agraria.

Con Madero se organiza una comisión especial para fraccionar y colonizar tierras que se denominó Comisión Agraria, integrada por personal competente relacionado con el problema de la pequeña propiedad, también se nombró un Comité Ejecutivo para estar en contacto con la Dirección de Agricultura, con la sección de aguas de la Secretaría de Fomento y con la Dirección Agraria, "2" oficinas que
(24) Silva Herzog, Jesús, op.cit., pag. 183

tramitaban asuntos relacionados con la situación agraria.

Posteriormente y a raíz de que con el anterior Plan no se hiciera nada, Emiliano Zapata firmó con su grupo de lucha el PLAN DE AYALA en el cual desconoce a Madero como Jefe de la Revolución y como Presidente de México y nombra en su lugar al Gral. Pascual Orozco.

El Plan de Ayala sirvió de bandera a la revolución del sur e influyó en los documentos oficiales expedidos, propone la restitución y dotación de bienes comunales a los pueblos, por lo que tuvo mucho apoyo de los campesinos y se efectuaron las primeras restituciones.

La Ley Agraria del villismo expedida en 1915 plantea como solución el fraccionamiento de los enormes latifundios y la creación de pequeñas propiedades con tierra suficiente para una buena explotación.

El problema capital de la revolución fue la cuestión agraria, si bien fue iniciada por las diferencias de la burguesía cansada del porfirismo, en la lucha armada intervinieron la burguesía urbana y el campesinado, en consecuencia el poder estatal no estaba definido porque estuvo sujeto a constantes diferencias entre las facciones en pugna.

Ante el caos imperante por las diferentes clases sociales el ejército solo podía seguir al caudillo que no podía ser otro que un militar el cual representaba a las clases

populares, así "este binomio formado por el caudillo y el pueblo es lo que viene a darle fuerza al Estado que buscaba las bases de su consolidación". (25)

Venustiano Carranza (1915-1920) es quien establece el inicio del poder presidencial, el orden constitucional y la primera organización administrativa posrevolucionaria, así se comprende la separación entre Estado y sociedad y la relación de las clases sociales y la Administración Pública.

c) La Ley del 5 de enero de 1915.

En 1912, Luis Cabrera presenta un proyecto de Ley denominado "La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano", el cual define la ideología que más tarde se expresa en la Ley del 5 de enero de 1915, decretada bajo el gobierno de Venustiano Carranza.

Este documento constituye una de las promesas más grandes de la revolución y marca el inicio de la Reforma Agraria, la cual sustenta que "todos los individuos por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia siempre que ellos realicen funciones productivas" (26)

La administración pública agraria ahora se lleva a cabo

(25) García, Luis, op. cit., pag. 276

(26) Silva, Jesús, op. cit., pag. 233

en forma desconcentrada ya que La Comisión Nacional Agraria, se integra por Comisiones Locales Agrarias en cada estado o territorio y por comités particulares ejecutivos que en cada estado se necesiten.

La función que desempeñó la Comisión fue de tribunal revisor, si ésta aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los estados, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos de propiedad.

2.- Institucionalización del problema agrario: La Constitución de 1917.

a) El aspecto político.

En 1917 se expide la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos para organizar un gobierno fuerte, conservar el orden por medio de la legalidad y regir al país por medio de las instituciones, sin embargo ésta no pudo aplicarse en su tiempo y "el Presidente gobernó con facultades extraordinarias" así ninguna de las reformas sociales contenidas en los Arts. 27 y 123 fue puesta en marcha de manera inmediata, sino hasta años posteriores.

La Constitución citada señala que la organización del pueblo es "en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en lo

(27) Córdova, Arnaldo, op. cit., pag. 22

concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación". (28)

Sin embargo permanece la concentración de los poderes con el propósito de unir al país, en consecuencia todos los asuntos importantes de la población estuvieron sujetos a los órganos centrales como por ejemplo el pago de impuestos, los permisos para realizar actividades comerciales, industriales, agrícolas y mineras.

De esta manera en el proceso concentración-centralización existe una relación de continuidad entre el sistema porfirista y los gobiernos revolucionarios que demuestra la continuidad de un proyecto de Nación capitalista independiente. (29)

Económicamente la formación de capital se vio interrumpida poco antes de la revolución y una parte del acervo de capital fue destruida. La fuerza de trabajo disminuyó como resultado de las luchas armadas, de enfermedades, epidemias y emigración.

El nuevo régimen constitucional se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años, en el se ha dotado al Poder Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que

(28) Rabasa Emilio, Mexicano: esta es tu Constitución, México, Cámara de Diputados, 1982, p. 106

(29) San Juan Victoria, Carlos, "El Estado y las Políticas Económicas en el Porfiriato" en México en el Siglo XIX, pag. 279

preven un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad y las de trabajo (art. 27 y 123), del autoritarismo revolucionario se pasó al autoritarismo del Presidente de la República.

"En México hay una gran tradición centralista tanto gubernamental como administrativa", (30) resultado de la centralización del Estado Moderno, el cual se derivó del Estado absolutista caracterizado por concentrar el poder y centralizar la administración. Así reivindica la soberanía nacional, la unidad política de la sociedad y de la Nación, como requisito para el desarrollo del capitalismo.

A raíz del fortalecimiento del Poder Ejecutivo se inicia en el país una forma de gobierno llamada presidencialista ya que deposita en la persona del presidente las siguientes facultades: mando unipersonal, la titularidad de la Administración Pública y la facultad para nombrar y remover libremente a sus colaboradores.

El desarrollo del Estado correspondió a un poder ejecutivo fortalecido, pero a diferencia de otros países aquí se da una concentración de poder debida a la escasez y no a la riqueza, (31) el centralismo político y la concentración administrativa son justificados en la etapa revolucionaria como el medio de unión del país.

(30) Guerrero, Omar, op. cit. pag. 29

(31) Córdova, Arnaldo, op. cit. pag. 47

Paralelamente la Administración Pública inició una era de crecimiento y en 1917 se crearon como órganos dependientes del Presidente los Departamentos Administrativos encargados de las adquisiciones y abastecimientos del Gobierno, del control administrativo y contable de las actividades gubernamentales, las estadísticas (1922) y la reforma agraria (1934).

Como se mencionó anteriormente el asentamiento de diferentes grupos sociales en la capital del país iniciado durante el siglo XIX continuó incrementándose y con ello el número de fábricas, comercios, instituciones educativas y de salud.

Para atender a los ciudadanos en su lugar de origen y evitar que se trasladaran a la Ciudad de México a tramitar sus asuntos, Porfirio Díaz aumenta las oficinas del Registro Civil y Carranza concentra en una sola oficina las agencias de cada ramo, con Huerta se dan facultades a la Secretaría de Agricultura y Fomento para tramitar los expedientes hasta dejarlos en estado de dictamen.

La Constitución de 1917 transformó el Estado en la organización que abarcaba todos los elementos sociales y los controlaba y delimitaba rápidamente.

Carranza quería que las ramas del poder público estuvieran definidas en sus funciones y atribuciones para que no se sobrepusieran unas a otras.

Así, en adelante el Estado es el verdadero motor del desarrollo social y a él deben someterse todos los elementos de la sociedad.

De hecho millones de habitantes no sabían leer ni entendían un sistema parlamentario, por otra parte existía una gran concentración de la riqueza y la cultura en unas cuantas manos por lo que no podía funcionar ningún procedimiento democrático.

La Constitución establece la división de poderes: el Ejecutivo que absorbe a los otros dos el Legislativo y el Judicial, concibe al país como una República compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos en un pacto federal, de este modo configura la dictadura constitucional de corte presidencialista.

Al presidente se le erige como "árbitro supremo" para controlar los conflictos de las diversas clases sociales, el Estado constitucionalmente empieza a intervenir en la economía y la administración pública continúa su era de crecimiento.

Durante el periodo revolucionario el proceso centralizador del poder político y económico aumentó basado en los principios constitucionales con el propósito de unificar a todos los sectores sociales y permitir el desarrollo capitalista de la Nación.

En 1917 y según la Ley de Secretarías de Estado la Administración Pública estaba estructurada con 7 Secretarías y 5 Departamentos, '22' con la finalidad de organizar la intervención del Estado en la vida nacional, cada vez abarca mayor cantidad de ámbitos tanto sociales como económicos. Además se inicia la administración descentralizada con sus diversos componentes y variables.

Carranza concebía un gobierno eficaz en manos del poder ejecutivo presidencial y la Constitución de 1917 plasma el carácter dualista de la Administración Pública: dominio político y dirección administrativa.

b) Génesis y proceso formativo del art. 27 constitucional.

La problemática de la concentración de trámites y servicios ya se gestaba desde esos días, ya que durante los debates del Congreso Constituyente, los diputados señalaban respecto a los trámites realizados en materia agraria . . "son casi insignificantes, debido a que la Comisión Nacional Agraria, establecida en la capital de la República no ha podido despachar con prontitud los asuntos que se han presentado". '23'

Por lo anterior la entrega de tierras estaba pendiente en diversos estados de la República, se afirmaba "todos somos

(32) García, Luis, op. cit. pag. 285

(33) Diario de Debates del Congreso Constituyente 1915-1917
Tomo II, México 1960, pag. 1085

partidarios de la libertad municipal y de la descentralización de poder público" particularmente se quería que "la descentralización en materia agraria fuera un hecho". (34)

El Art. 27 propició cambiar el sistema fundamental de propiedad del porfirismo, porque establece como principio central que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Cabe señalar que administrativamente el Art. 27 párrafo XI determina que "Las autoridades agrarias son: una dependencia directa del Ejecutivo encargada de la aplicación de las leyes agrarias, un Cuerpo Consultivo Agrario, una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, los gobiernos locales, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales".

3.- La administración del problema agrario en el periodo posrevolucionario.

a) Periodo de Alvaro Obregón.

El proceso de concentración y centralización heredado de la Colonia como forma de organización política-administrativa paulatinamente se va fortaleciendo cuando el poder político y

(34) Ibidem

La estructura de gobierno comienzan a abarcar todos los sectores económicos y sociales.

Para consolidar a La Nación mexicana, hubo que centralizar las decisiones. Simultáneamente la naciente Administración Pública mexicana busca mejores formas de organización y control por lo que inicia el establecimiento de oficinas públicas en cada una de las entidades federativas.

Las medidas para desconcentrar y delegar oficinas y funciones del aparato administrativo público muestran el interés de los gobiernos posrevolucionarios para resolver los problemas de los habitantes del país en su propio lugar de residencia y marcan el inicio de un proceso de cambios encaminados a descentralizar las instituciones de gobierno.

Durante el siglo XX y a raíz del Constituyente de 1917, aparece la descentralización como instancia política para organizar al país, esto se refleja en el Art. 115, el cual señala que la base del sistema federal mexicano es el Municipio Libre.

De este modo se pretende un sistema descentralizado aunque de hecho la sociedad esté concentrada en todas sus actividades.

La concentración política se tradujo en concentración social y administrativa, como se analizará en cada uno de los regímenes presidenciales posteriores, se fueron realizando

cambios en la sociedad mexicana, que posteriormente motivaron las medidas de desconcentración.

Durante este periodo presidencial se trata de reconstruir al país mediante el fomento a la industrialización y a la agricultura. En este renglón la estructura de posesión de la tierra optó por la pequeña propiedad sin destruir el latifundio, se reorganizaron e incrementaron los recursos de la Comisión Nacional Agraria, con la dotación de tierras a cargo de las Comisiones Agrarias Locales.

En 1920 se expide la Ley de Ejidos donde establece que la Comisión Nacional Agraria se integra por 9 miembros asumiendo la presidencia el C. Secretario de Agricultura y Fomento.

Para el despacho, organización y administración de los asuntos, la Comisión tendrá bajo la dependencia del C. Oficial Mayor un departamento técnico, de aguas, jurídico, la Inspección de Procuraduría y un archivo.

El departamento técnico tendrá a su cargo las secciones de campo y gabinete, cartografía, estadística, resoluciones presidenciales, publicaciones, paleografía y registro agrario nacional, el de aguas tendrá a su cargo las secciones de irrigación, dotación y restitución, la Inspección de Procuradurías: la sección de quejas y las procuradurías de pueblos.

Las procuradurías de pueblos se crearon para ayudar a los

campesinos analfabetas a cumplir con los trámites legales de restitución de tierras.

También se crearon y descentralizaron algunos órganos de la Secretaría de Agricultura y Fomento cuyo objetivo era cubrir otros aspectos de la Reforma Agraria, el primero fue la Dirección de Irrigación en 1921 para atender las concesiones de las aguas federales y se llegaron a descentralizar 25 agencias establecidas en diferentes puntos de la República.

En el año citado, se crea la Secretaría de Educación a la que se asignaron varias dependencias educativas y culturales en todo el país y el Departamento de Estadística con la responsabilidad de la compilación y publicación periódica de todos los datos estadísticos del ramo agrícola, industrial y gubernamental fueron otra de las modificaciones administrativas.

Otra de las medidas administrativas fue el establecimiento de auditorías regionales para descentralizar la glosa y agilizar la contabilidad, así como la creación de agencias de minería en todos los centros productores importantes.

b) Período de Plutarco Elías Calles.

El ascenso de Plutarco Elías Calles al poder trae un cambio de la fuerza política que pasa del caudillismo al predominio de las instituciones, esto significó una forma

distinta de ver los problemas nacionales; por eso el gobierno tiende a implementar las bases de institucionalización de las reformas sociales, con lo que concentra y aumenta su poder.

El Estado mexicano durante este período tuvo que enfrentarse al conflicto religioso y la rebelión cristera, a las dificultades derivadas de la aplicación de las leyes agrarias.

A pesar de ello la política económica fue trazada: se crearon algunos organismos encargados de asuntos fiscales, hacendarios y bancarios principalmente, con los que el Estado participa cada vez más en la sociedad.

Se fundó el Banco Nacional de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, los Bancos Agrícolas Ejidales y se organizaron escuelas centrales agrícolas para enseñar a los hijos de los campesinos la técnica agrícola.

Desafortunadamente los bancos agrícolas ejidales fracasaron pocos años después por lo exiguo de su capital y la falta de probidad de algunos de los subgerentes. (35)

En 1926 se formó el Banco Nacional de Crédito Agrícola mediante el cual el Estado comenzó a organizar el desarrollo de los cultivos y la industria, así como a dar mayor importancia al desarrollo de las tierras que a su adjudicación.

(35) Silva, Jesús, op. cit., pag. 340

Sin embargo grandes terratenientes invertían con reticencia y los ejidatarios sin recursos no hacían esfuerzos para aumentar su producción por temor a que les quitaran sus tierras. (36)

Se logró una cierta estabilidad económica, gracias a una moneda nacional estable y su control centralizado en el Banco de México.

Como se desarrollaron luchas de clases el grupo oligárquico en el poder no hizo muchos repartos de tierra sino más bien frenó la Reforma Agraria (37) ya que existían grupos campesinos que demandaban la restitución y dotación de tierras, en cambio la idea del gobierno era constituir un país agroexportador sobre la base de la explotación individual, porque se pensaba que la pequeña propiedad individual era la mejor manera de despertar el interés del campesino en el cultivo y con ello aumentar la producción de las tierras, así como su arraigo en la parcela.

"La visión de los primeros gobiernos surgidos de la Revolución en torno a la solución del campo ocasionó un creciente malestar entre los campesinos en la medida en que las grandes haciendas lejos de desaparecer, siguieron prevaleciendo". (38)

(36) Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México, México, Era, 1978, pag. 101.

(37) Gutelman, Michel, op. cit., pag. 86

(38) Salinas de Gortari, Raul. Agrarismo y Agricultura en el México Independiente y Posrevolucionario, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pag. 58

c) Periodo de 1928 a 1934.

Durante esta etapa, México tuvo tres presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, la cual se caracteriza por los siguientes aspectos:

a) Consolidación progresiva del reparto de tierras.

(Ver Anexo 2)

b) La creciente oposición de los terratenientes y grupos políticos afines a la Reforma Agraria y

c) La distribución moderada de la tierra a los campesinos.

La legislación agraria facilitó las medidas de reforma, pero creó los instrumentos jurídicos para que los terratenientes y grupos políticos opuestos obstaculizaran la reforma agraria, como en el caso del derecho de amparo. (Ver Anexo 1)

El Dr. Reyes Osorio señala que la gran actividad legislativa refleja la "falta de criterios claros e inequívocos entre los gobernantes y el interés de los dirigentes para codificar la política agraria". (39)

Pascual Ortiz Rubio tuvo que enfrentarse a graves problemas económicos, porque en 1930 una crisis mundial

(39) Reyes Osorio, Sergio. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pag. 25.

provocó en México la reducción de exportaciones e importaciones a la mitad durante 1929 a 1932 y al llegar al punto más bajo de la depresión hicieron cambiar el pensamiento económico de México.

Ortiz Rubio fomentó los créditos agrícolas y reformó las leyes para evitar los procedimientos judiciales que estorbaban la distribución de tierras.

Abelardo Rodríguez se hizo cargo de la presidencia para terminar el período de Ortiz Rubio que renunció el 10. de Septiembre de 1932. Rodríguez afrontó también la crisis económica ocasionada por los efectos de la depresión económica mundial en la década de los 30's. Emprendiendo una nueva acción para administrar a la Nación, hay un gradual aumento de departamentos y dependencias del Ejecutivo Federal y una reestructuración de las ya existentes.

En 1934 crea el Departamento Agrario que ejerce las funciones de la Comisión Nacional Agraria y decreta el Código Agrario que establece la siguiente estructura para el Departamento citado: a) Una Delegación en cada Estado, b) el Registro Agrario Nacional, c) Oficinas de Tierras, de Aguas, de Fraccionamientos y las demás dependencias que sean necesarias. "9"

(40) Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940) México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pag. 482.

4.- El gobierno cardenista.

a) La política agraria.

Con Lázaro Cárdenas el Estado asumió una política a favor de las masas y permite al pueblo participar y colaborar con el gobierno, esto unido a la "profesionalización del ejército, la intensificación de la reforma y la ampliación de comunicaciones, indica el término del caudillismo y el triunfo del presidencialismo". (41)

Durante su régimen se crearon numerosos organismos estatales para abarcar actividades en materia económica y social, favorece a los grupos populares y empresariales.

En 1935 agrupó a los industriales, banqueros, comerciantes y a los transportistas en la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, en 1936 agrupó a los trabajadores del país en la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), en 1938 reorganizó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) de acuerdo con los sectores obrero, campesino y popular como Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Mediante el apoyo acelerado a la reforma social Cárdenas acabó con el papel pasivo del Estado: nacionaliza los Ferrocarriles Nacionales de México, posteriormente lleva a cabo la expropiación de las compañías petroleras, a partir de (41) Córdova, Arnaldo, op. cit., pag. 52

entonces el gobierno se encargó de la administración de la empresa Petróleos Mexicanos.

Durante este periodo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue modificada en 1935 y 1939, la estructura administrativa aumentó a 9 Secretarías y 6 Departamentos. (42)

Como se subordinan las diferentes clases a la política gubernamental se forjó una Administración Pública poderosa, esto implicó que el aparato estatal aumentara paralelamente sus instituciones, sus oficinas y sus empleados, así "el gobierno tuvo una forma peculiar de centralización y dispersión de poder". (43)

Asimismo organiza a los campesinos, les otorga crédito, simplifica los trámites legales además de que establece organismos para atender el agro y fomentar la industrialización.

Para organizar las acciones del sector público y orientar el desarrollo nacional empieza a practicarse la planeación como instrumento de gobierno y el primer plan sexenal establece como objetivo central el mejoramiento del nivel de vida a la población rural proponiendo medidas para modernizar los cultivos, fomentar el crédito agrícola e incrementar los recursos para acelerar la construcción de sistemas de riego.

(42) García, Luis, op. cit., pag. 311

(43) Fernández Santillán, José, op. cit., pag. 23

El régimen cardenista dió una gran importancia a los sectores populares y empresariales principalmente al campesino para "implantar las condiciones sociales y políticas necesarias para el desarrollo del capitalismo en el campo". (44)

La política estatal orientada a una futura industrialización y a la integración de masas campesinas al sistema, comenzó a distribuir tierras de buena calidad a los ejidatarios a un ritmo creciente para dar fuerza a la producción agrícola y a los proyectos del Plan Nacional al finalizar el sexenio se habían repartido 17,906,430 hectáreas. (Ver Anexo 2)

También se crearon importantes instituciones como la Confederación Nacional Campesina en 1938, el Partido de la Revolución Mexicana, el Banco de Crédito Agrícola y Ejidal, la Comisión de Irrigación y se apoyó el sistema ejidal.

b) EL Departamento Agrario.

Al crearse el Departamento Agrario retoma las funciones de su antecesora la Comisión Nacional Agraria y además se crean las Comisiones Agrarias Mixtas en cada estado y en los municipios que con la participación de los representantes de las comunidades ejidales tienen el objetivo de resolver los problemas en el lugar donde se suscitan, de esta manera las (44) Gutelman, Michel, op. cit., pag. 110

representaciones campesinas democráticamente tomaron decisiones y solamente recurrieron a la instancia central en casos de mayor importancia. (45) (Ver Anexo Organograma 1)

El Departamento Agrario sustituye a la Comisión Nacional Agraria persigue el objetivo de revizar las leyes agrarias para resolver el problema de la distribución de la tierra y el mejoramiento del nivel de vida de los Labriegos nacionales.

Contaba con 2 oficinas más importantes: La de resoluciones presidenciales para ejecutar las decisiones del Presidente en materia agraria y la de Organización Agraria que realizaba operaciones de contabilidad, aprovechamiento de tierras aplicación de nuevos cultivos en los ejidos, también coordinaba los recursos a los nuevos centros de población rural en colaboración con los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal.

Cárdenas consideró como una parte de la reforma agraria el reparto agrario, puesto que después se realizaría la comercialización, la dotación de ejidos y el fomento al desarrollo agrícola para lo cual se unió a la Secretaría de Agricultura y Fomento que realizó estudios para aumentar la producción.

La Administración Pública iba perfilándose como el gran aparato que actualmente es y el Estado paulatinamente

(45) Fernández S. José, op. cit., pag. 28

governaba el ámbito económico y social mediante su intervención en la agricultura y la organización de las masas populares.

5.- La industrialización y el problema agrario.

a) El aspecto político - administrativo.

Durante este período cambia la forma de desarrollo económico-social y se da mayor importancia a la industrialización en él se abarcan el gobierno de Manuel Avila Camacho y de Miguel Alemán.

Tratando de equipararse con las naciones desarrolladas, México inicia el llamado "proceso de sustitución de importaciones" para lo cual tenía que acelerar la industria nacional.

Otros aspectos que contribuyeron al desarrollo económico fueron la estabilidad política lograda y la centralización de la vida social, que a su vez motivó el crecimiento de la Administración Pública.

Aumentaron las instituciones y dependencias de gobierno dedicadas a la asistencia social, a la organización y control laboral y a la atención del fomento industrial. El Departamento del Trabajo pasa a ser la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

b) Periodo del presidente Manuel Avila Camacho.

La intervención del Estado en la agricultura y en otros sectores origina la concentración administrativa al aumentar el número de instituciones gubernamentales y la centralización política por el control que ejerce para lograr la estabilidad de la Nación.

Durante este gobierno se redujo considerablemente el reparto de tierras y se dió mayor importancia a la pequeña y mediana propiedad así como a la producción de materias primas.

Si bien se redujo el número de hectáreas repartidas se trató de dar seguridad jurídica a las explotaciones agrícolas: ejidos y pequeña propiedad por medio de los certificados de inafectabilidad, también se dió un gran impulso a la ganadería mediante créditos otorgados por los bancos. (Ver anexo 2)

Se promulgó un nuevo Código Agrario en 1942 que continuó vigente hasta 1971, señalando como órganos agrarios al Departamento Agrario con el Cuerpo Consultivo Agrario, Las Comisiones Agrarias Mixtas y a la Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1944 se crea Guanos y Fertilizantes de México.

Al frente del Departamento Agrario estaba un Jefe, un Secretario General, un Oficial Mayor y el Cuerpo Consultivo Agrario. Para la atención de las labores se integró por:

Dirección de Tierras y Aguas	Oficina de Inspección
Dirección de Derechos Agrarios	Oficina de Quejas

Dirección de Inafectabilidad Agraria	Oficialía de Partes
Dirección de Planeación	Servicio de Acción Médica
Oficina Administrativa	y Delegaciones Agrarias.
Oficina Jurídica	(““““)

c) Periodo de Miguel Alemán.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 se reorganiza la Administración Pública con el objeto de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país y se crean dos Secretarías más: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, esta última para vigilar el tesoro público, conservar y administrar los bienes nacionales.

Dentro de ésta Secretaría se formó la Dirección de Organización Administrativa que era la encargada de realizar los estudios y sugerencias para el mejoramiento de la administración, así el análisis de la Administración Pública cambia su perspectiva legalista.

Se favoreció la política de irrigación y se crearon comisiones como la del Papaloapan y Tepalcatepec, en cuanto al movimiento campesino la Confederación Nacional Campesina es portavoz de la política agraria del gobierno, cambiando la distribución de tierras por el aumento a la producción y ampliación de la infraestructura económica agrícola.

(46) Reglamento Interior del Departamento Agrario, Diario Oficial de la Federación del 23 de agosto de 1944, pag. 7

Ya desde 1945 los miembros de la Confederación Nacional Campesina, denunciaron la falta de atención a las solicitudes y demandas de los campesinos y el creciente rezago de los trámites agrarios en las dependencias oficiales, en 1949 se unieron algunos campesinos en la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) que políticamente es opuesto al Partido Revolucionario Institucional.

En 1946 se reforman algunas fracciones del Art. 27 Constitucional para incluir disposiciones sobre inafectabilidad ganadera, quedando la unidad de dotación no menor de 10 Has. de terreno de riego o humedad o su equivalente. Los pequeños propietarios no pueden promover juicio de amparo en resoluciones a favor de los pueblos solo los predios con certificado de inafectabilidad.

El gobierno mantuvo un esfuerzo por devolver a los campesinos la tranquilidad -legal, física y moral- necesaria para el mejor fruto de las labores agrícolas. (47)

Para ello se procedió a expedir certificados de derechos agrarios e intentó redistribuir a la población rural cambiando a los campesinos de zonas sobrepobladas o empobrecidas a otros estados de la república.

Se determinó que el Departamento Agrario asumiera las funciones y atribuciones que la Secretaría de Agricultura y

(47) Silva, Jesús, op. cit., pag. 534

Ganadería ejercía a través de su Dirección de Organización Ejidal en materia de régimen de los ejidos.

También en este sexenio se crea el Instituto Nacional Indigenista como instrumento de gran valor para hacer llegar a los núcleos indígenas importantes beneficios porque los considera decisivos factores en la formación de nuestro perfil cultural y como núcleos humanos que merecen comprensión, estudio y solidaridad. Sus principales funciones son investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país, estudiar las medidas de mejoramiento que requieran y promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación⁽⁴⁸⁾.

6.- La reforma agraria y el desarrollo estabilizador.

Se conoce con este nombre al período de gobierno que para mantener la estabilidad política trata de frenar las presiones campesinas y obreras así como de fortalecer los mecanismos ideológicos para el crecimiento económico.

a) Período de Adolfo Ruiz Cortínez.

El desmedido crecimiento del aparato comercial influyó adversamente en el nivel de los precios esto redujo el poder de compra de los grupos sociales más débiles.

(48) Congreso, Cámara de Diputados. Los Presidentes de México ante la Nación: Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966. Volúmen 5, México 1966, pag. 844-845.

Su gobierno favoreció la expansión de la agricultura capitalista apoyada en la propiedad privada, disminuyó la distribución de tierras y puso de relieve la necesidad de intensificar la agricultura mediante el desarrollo de la irrigación y de la industrialización.

Se entregaron 4,936,665 hectáreas e intensificó la construcción de presas y la perforación de pozos, logró incrementar la producción agrícola mediante el empleo de maquinaria y el uso de abonos y semillas mejoradas, estableció el seguro agrícola cuestión importantísima en un país como México donde las tierras son de temporal. "7"

En materia de riego las obras realizadas de 1953 a 1958 beneficiaron a un millón 120 mil hectáreas.

b) Período de Adolfo López Mateos.

Como uno de los problemas principales fue el social el régimen de Adolfo López Mateos se dedicó a atenderlos mediante un programa integral equilibrado.

Se promovieron las inversiones y se impulsó la infraestructura económica a la vez que aumentaron las unidades del Seguro Social para atender a mayor número de habitantes del país.

(49) Silva, Jesús, op. cit., pag. 530-539

También se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a Trabajadores del Estado y la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado. Una medida más para mejorar las condiciones del pueblo mexicano fue la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con la que se complementa la Reforma Agraria y se fortalece la economía ejidal con la venta de productos.

Por lo que respecta al Sector Privado, las empresas, fábricas, comercios e industrias se instalaron en las ciudades más importantes y principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Como resultado del crecimiento de la administración central y paraestatal se agudiza la centralización política en virtud de que se establecieron en la capital los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como las instituciones educativas, culturales, bancarias y financieras. Es decir todo el complejo mecanismo del desarrollo económico, político, social y cultural comenzó a residir en el Distrito Federal, en consecuencia se concentraron la mayor parte de las actividades de la sociedad mexicana.

Por ello, la Administración Pública debe aportar soluciones adecuadas y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 realiza importantes cambios en la Administración Central sobre todo en el sector económico y (50) Diario Oficial de la Federación del 28-Dic-63.

en las unidades de programación global del sector público. Las principales modificaciones consistieron en la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional responsable de lo que señala el Art. 27, así como de vigilar el financiamiento de las instituciones descentralizadas.

Asimismo en la Secretaría de la Presidencia se instrumentó la planeación de las inversiones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal además de la planeación de las obras, sistemas y funciones de las instituciones, para evitar el desperdicio y esteril duplicación de los recursos humanos y naturales del país. (51)

Así la planeación se incorpora a los principios revolucionarios y como instrumento de gobierno sirvió para el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Se presenta baja productividad agrícola como consecuencia de la dificultad para aumentar las exportaciones, el estancamiento del precio de los productos, el régimen de tenencia de la tierra y la falta de apoyo técnico y financiero. (52)

Se dejaron de conceder inafectabilidades y administrativamente no pudieron instrumentarse medidas integrales lo que ocasionó confusión, irracionalidad y abusos

(51) García, Luis, op. cit., pag. 322.

(52) Fernández, José, op. cit., pag. 99

burocráticos, la necesidad de centralización administrativa dió origen a la centralización de personal.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos transfirió las facultades relativas a la colonización, por lo que el Departamento Agrario se convierte en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuyo Reglamento Interior establece la siguiente organización: (53)

Jefe

Secretario General de Asuntos Agrarios.

Secretario General de Colonización.

Oficial Mayor.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Tierras y Aguas.

Dirección General de Derechos Agrarios.

Dirección General de Organización Agraria Ejidal.

Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas.

Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal.

Dirección General de Estadística, Programa y Catastro.

Dirección General de Colonización.

Dirección General de Terrenos Nacionales y Baldíos.

Delegaciones de Asuntos Agrarios y Colonización y

Cuerpo Consultivo Agrario.

(53) Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Diario Oficial de la Fed. 1-Jul-60, pag. 4

c) Período de Gustavo Díaz Ordaz.

Durante este gobierno la Administración Pública sufrió cambios considerables al iniciarse el proceso de Reforma Administrativa.

Dicho proceso es una respuesta al desigual crecimiento del aparato administrativo de gobierno y pretende que las dependencias y entidades sean importantes factores del desarrollo nacional. Ya que con el aumento de órganos estatales y paraestatales -que en 1960 sumaban 3000- no se pudo tener una organización administrativa homogénea, ni ejercer un control central sobre ellos.

La Reforma Administrativa abarca tanto la organización y funcionamiento de las entidades del sector público como de sus elementos materiales y de personal, para realizar una reforma a fondo que lograra una distribución más equilibrada de facultades entre las dependencias. Por ello se inició la tecnocratización del Estado, es decir aparecieron cuadros profesionales técnicamente capacitados que concentraron a la burocracia.

Como resultado del aumento de las instituciones se acrecentó el aparato burocrático y aunque los gobernantes querían racionalizar las actividades públicas no pudieron aplicar las medidas administrativas, la necesidad de

centralización administrativa se confundió con la centralización personal, la falta de planeación era evidente.

Ante esto, en 1965 se formó la Comisión de Administración Pública (CAP) como encargada de dar las bases para iniciar los trabajos de reforma administrativa a nivel global. Los objetivos que se pretendían eran acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país con justicia social, introducir técnicas de organización administrativa al aparato de gobierno, lograr mejor preparación del personal gubernamental, así como proponer reformas a la legislación.

Porque en un afán de cambio se cometieron abusos y confusiones, la concentración administrativa toma características de concentración política y demográfica en un solo centro que es la Ciudad de México.

En este sexenio se declararon tierras nacionales más de 9 millones de Has., pero son de pastos fundamentalmente, se crea el Banco Nacional Agropecuario, se impulsa la industria de fertilizantes y la electrificación rural.

Para 1965 había en el Departamento Agrario cerca de 10,000 solicitudes que tenían mandamiento negativo en primera instancia y con dictamen negativo del Cuerpo Consultivo Agrario, por razones de carácter político se fue difiriendo la solución al trámite lo que causó una situación de inseguridad y tensión en las tierras. Asimismo la tramitación agraria cubrió muchos procedimientos que en conjunto constituyeron un

obstáculo burocrático que los campesinos sufren desde hace años. (54)

Por lo anterior hay opiniones acerca de que la lenta distribución de la tierra ha sido para unos un elemento de estabilidad política para otros que ha frenado el desarrollo agrícola. A partir de ese año se instrumenta en todo el país el Programa Nacional Agrario cuyo propósito es localizar y determinar todas las superficies afectables que quedan, para repartirlas a los campesinos. (55)

Así se avanzó en la Reforma Agraria Integral que pretende que en 1970 se hubiera terminado el reparto, posteriormente se realizarían trabajos de deslinde y explotación de los terrenos ejidales y comunales. El Departamento Agrario terminado el reparto agrario organizaría económicamente a los ejidos apoyando las formas cooperativas de producción.

(54) Reyes Osorio, Sergio, op. cit., pag. 672

(55) Fernández, José, op. cit., pag. 120

III.- INSTITUCIONALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA: 1970-1988.

1.- El desarrollo compartido. (1970 - 1976)

Al iniciar el régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) la situación del país era crítica porque permanecían viejos problemas como: el deterioro del poder adquisitivo de las masas, el estancamiento de la inversión privada, el aumento del gasto público a costa del endeudamiento externo, el desempleo y la disminución del comercio internacional.

Los cambios realizados por un acelerado crecimiento material durante los últimos 30 años terminaron en la crisis, a la que también influyó un crecimiento desequilibrado del orden internacional, la inestabilidad económica y monetaria de la que México no pudo escapar.

Por lo tanto en este sexenio, y una vez demostrada la inoperancia del modelo de Desarrollo Estabilizador fue propuesto otro en el que participaban los diferentes grupos sociales que se llamó Desarrollo Compartido. Era necesaria la reorganización de la Administración Pública para garantizar la realización de programas que se iniciarían con el uso racional de recursos humanos y materiales.

En 1971 se creó la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituyó a la Comisión de Administración Pública y por acuerdo presidencial se establecieron las

Comisiones Internas de Administración, en cada una de las dependencias gubernamentales:

Esta Dirección elaboró un Plan denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" el cual marcó los lineamientos a seguir en materia de programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales, recursos materiales y humanos, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental y organización sectorial y regional.

Lo primero era resolver las diferencias administrativas integrando los sistemas adjetivos, el segundo punto era la creación de unidades de Organización y Métodos, Programación y Comisiones Internas de Administración.

En 1971 estas unidades plantearon el programa de desconcentración administrativa de las instituciones públicas, (56) señalando los antecedentes y propósitos de la descentralización y la delegación así como el procedimiento para determinar el grado de concentración, la estructura orgánica y el establecimiento de sistemas de información.

Otro de los problemas era el control sobre una gran cantidad de instituciones del creciente sector paraestatal por lo que en el Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de

(56) Desconcentración Administrativa. Guía Técnica, en "Desconcentración" Revista No. 67/68, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, pag. 173

1973 aparece el acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la Administración Pública Federal, procederán a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

Este acuerdo propuso reformas administrativas para que en la capital ya no se llevaran a cabo trámites que ni técnica ni legalmente se justifiquen. Los órganos centrales de gobierno deben realizar la planeación, la coordinación de sus políticas delegando en sus subalternos otras facultades.

Para ello "el Ejecutivo Federal realiza un Programa de Descentralización de las actividades económicas, culturales y políticas y de desconcentración en lo administrativo" (57) de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, asimismo fortaleció el federalismo dando nuevos apoyos y garantías a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales.

Así la desconcentración iniciada no debe ser duplicativa, contradictoria ni anárquica, sino como señala el autor Carrillo Castro "las funciones que se deleguen a los distintos

(57) Chanez Nieto, José, Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal en Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios 1, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pag. 353

puntos geográficos deben ser claras y precisas y no prestarse a confusión o disputas interinstitucionales". (58)

a) La Ley Federal de Reforma Agraria.

Después de una numerosa serie de decretos y leyes elaborados para el sector agrario se expide la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, la cual propicia la distribución equitativa de las tierras y aguas, descentraliza y hace más ágiles los procedimientos agrarios además señala la organización de los campesinos y la capitalización para establecer empresas agroindustriales. (59)

Siendo aún el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, porque en 1975 cambia a Secretaría, se estructura de la siguiente manera: (Ver organograma 2)

- 1.- Secretaría General de Asuntos Agrarios.
- 2.- Secretaría General de Nuevos Centros de Población.
- 3.- Secretaría General de Asuntos Jurídicos.
- 4.- Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal. (60)

La primera atendía los derechos agrarios individuales y núcleos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, se formó de direcciones generales que atendían los bienes

(58) Carrillo, Alejandro, op. cit., pag. 130

(59) Fernández, José, op. cit., pag. 120

(60) "Avances en la desconcentración Administrativa", Boletín de Estudios Administrativos No. 6, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pag. 125

comunales, la inafectabilidad agrícola y ganadera, las tierras y aguas y las autoridades ejidales.

La segunda atendía peticiones de tierras conformadas en Comités Particulares Ejecutivos, era responsable del establecimiento de los nuevos centros de población ejidal, de la investigación de los terrenos nacionales, de la regularización de las colonias y de la coordinación con otras dependencias.

La tercera se avocó a las consultas legales y constitucionales de la tenencia de la tierra.

La cuarta realizaba las labores de organización y capacitación campesina, el desarrollo de empresas ejidales y atendía los problemas derivados del usufructo de los bienes ejidales por parte de terceros.

A pesar de la existencia de estas áreas, la carencia de recursos económicos provocó que no se atendieran a los campesinos en la medida necesaria y que vinieran a la capital a tramitar sus asuntos agrarios turnados por las delegaciones. (61)

Los campesinos agrupados y politizados en las diferentes organizaciones comenzaron a hacer presión en la demanda de: expedición de certificados, ejecución de las Resoluciones Presidenciales y renovación de autoridades ejidales entre

(61) Avances, op. cit., pag. 128

otras cosas, por lo cual se incrementó el presupuesto para contratar personal.

En cumplimiento al Acuerdo, anteriormente citado sobre la Delegación de facultades en funcionarios subalternos, el Departamento Agrario se orientó primero a ceder la ejecución de acciones agrarias en base a la carga de trabajo de tenencia de la tierra, así como a la desconcentración de recursos hacia las delegaciones agrarias y segundo a la desconcentración de recursos humanos de la delegación agraria a las promotorías de desarrollo agrario.

De esta manera para que la desconcentración fuera equilibrada se concentró la elaboración de políticas, normas, procedimientos de trabajo, etc. y se desconcentró la ejecución de acciones agrarias.

Las Delegaciones Agrarias se instituyeron en cada entidad federativa para sustituir a las Comisiones Locales Agrarias, son el instrumento operativo, cuentan con 2 subdelegaciones: la de procedimientos y controversias y la de organización y fomento ejidal.

Por la gran cantidad de información que se maneja, en 1973 se instala un centro de cómputo electrónico para apoyar las labores de planeación y programación de la desconcentración administrativa.

En 1975 cambia el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a Secretaría de La Reforma Agraria iniciando oficialmente una nueva etapa de la Reforma Agraria consistente en la organización campesina.

Las promotorias agrarias se crearon en 1976 para atender los problemas de los campesinos en forma directa y cercana, tienen como objetivos acelerar el proceso de desarrollo de la Reforma Agraria y agilizar los procedimientos administrativos de las acciones agrarias. Sus funciones son ejecutar las políticas de trabajo de la Secretaría de La Reforma Agraria, elaborar programas y proyectos específicos de desarrollo agrario a nivel comunidad local y regional.

Asimismo, para fusionar a la banca oficial agropecuaria se expidió la Ley General de Crédito Rural y se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario para definir objetivos y criterios de este sector, se reorganizó la relación política, fortaleciendo con un pacto de unidad todas las fuerzas sociales.

El crecimiento de la Administración Pública causó "dislocaciones y disgregaciones" en la estructura de gobierno que provocaron demora en los trámites agrarios, por lo cual el Programa de Reforma Administrativa se inicia para ordenar estos desajustes.

2.- Alianza para la producción y reforma agraria.

El ascenso a la presidencia de José López Portillo comienza con grandes contradicciones por la fuerte crisis económica, manifestada en el crecimiento con gran concentración de capital, en el desempleo y en el incremento de la deuda pública.

El sector paraestatal creció sin ninguna planeación, lo que causó problemas de control, por eso en la Ley Orgánica de la Administración Pública de diciembre de 1976 "impone cambios en el criterio de control y da coherencia administrativa, ya no se hace responsable al Presidente sino a todas las instancias del Poder Ejecutivo", se conceden a la Secretaría de la Reforma Agraria las siguientes atribuciones: (62)

- I.- Aplicar los preceptos agrarios del Art. 27 Constitucional y las leyes y reglamentos.
- II.- Conceder o ampliar en términos de Ley las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural.
- III.- Crear nuevos centros de población agrícola, dotarlos de tierras, de aguas y de la zona urbana y ejidal.
- IV.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal.
- V.- Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional así como el catastro de las

(62) Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

propiedades ejidales, comunales e inafectables.

- VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales, comunales e inafectables.
- VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.
- VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades y organismos.
- 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.- Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Rural y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- XI.- Promover el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.
- XII.- Proyectar los planes 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 Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- XIII.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías y

XIV.- Las demás que se fijan expresamente las leyes y reglamentos.

a) La reforma administrativa en el sector agrario.

La Reforma Administrativa inicia su etapa más importante y en base a experiencias anteriores define dos estrategias a seguir: "ordenamiento y congruencia de las distintas funciones que corresponden a cada una de las entidades gubernamentales y sistematización y agilización de las actividades comunes a todos los órganos".⁽⁶³⁾ Lo anterior con el objeto de organizar los instrumentos de regulación y los servicios de apoyo.

En estas acciones existe un elemento constante que es la descentralización cuya finalidad es atender los problemas y necesidades ahí donde se presentan.

De los propósitos de la citada Reforma destaca para nuestro tema de estudio agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de las entidades públicas y acelerar y simplificar los trámites, entre otros.⁽⁶⁴⁾

La reestructuración tiene como eje la programación, procura respaldarse en un personal eficiente y se propone fortalecer la organización republicana respetando las funciones de

(63) Fernández, José, op. cit., pag. 130

(64) Carrillo, Alejandro. op. cit., pag. 49 - 50

otros ámbitos de poder así como los derechos de las regiones que integran el régimen federal.

La puesta en práctica de la Reforma Administrativa se realizó en tres etapas: 1a.) Reorganización Institucional, 2a.) Reorganización Sectorial y 3a.) Revisión de Cruces Intersectoriales; y otras dos no ligadas a la reorganización institucional; reforma de ventanillas y la reorganización de los sistemas de personal. (65)

Con el objeto de cumplir con la propuesta "para organizar al gobierno hay que organizar al país" se debían realizar las siguientes acciones:

- a) Simplificar las estructuras y delimitar responsabilidades a las dependencias centralizadas.
- b) Evitar duplicidad de funciones.
- c) Regularizar a las dependencias.

Para regularizar a las dependencias y equilibrar funciones se plantea desarrollar la administración al mismo tiempo que las instituciones políticas, por eso el gobierno propone fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo de los estados y forma los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes).

Todas estas disposiciones son nuevos avances en la política de desconcentración física y administrativa de las

(65) Fernández, José, op. cit., pag. 133

dependencias y entidades, dando mayor importancia a los programas del sector agropecuario.

Paulatinamente, el crecimiento de los diferentes sectores económicos y sociales al concentrarse en un punto geográfico, como en el caso de la Ciudad de México, provocó otros problemas de proporciones muy graves como: la explosión demográfica, la escasez de vivienda, la insuficiencia de servicios públicos, educativos, de salud, de fuentes de empleo, la contaminación ambiental, etcétera.

Problemas que se generaron en virtud de que el gobierno no puede atender las necesidades básicas de los ciudadanos como alimentación, el vestido, los servicios públicos y asistenciales y las fuentes de empleo.

Al delegar y desconcentrar funciones y personal a las entidades en la mayoría de los casos se duplicaron los trámites y se hicieron más lentas las respuestas a los asuntos planteados en las oficinas públicas.

De los cinco objetivos globales de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se derivaron programas específicos que en la Secretaría de la Reforma Agraria se implementaron para dar una mejor atención a los campesinos,“(66)” en este marco normativo tiene como propósitos globales:

(66) "Acciones de Reforma Administrativa en la Secretaría de la Reforma Agraria", México, Documento Interno, 1982.

- Asegurar el suministro oportuno de los recursos y garantizar su utilización racional.
- Implementar un proceso de modernización y agilización permanente de las acciones del sector agrario.
- Dar congruencia a las acciones agrarias desconcentradas mediante la centralización adecuada de la normatividad y control institucional.
- Fortalecer el proceso de toma de decisiones en el sitio donde se originan y realizan las acciones agrarias.

De las etapas de Reforma Administrativa en la Secretaría de que se trata, la cuarta pretende alcanzar el fortalecimiento de la desconcentración administrativa y territorial mediante la reorganización de unidades desconcentradas y la desconcentración de recursos.

Como resultado de las acciones de Reforma Administrativa el Reglamento Interior y el Manual de Organización de la Secretaría, dan a conocer una nueva estructura formada por (67) Ver Organograma 3

1. Secretario del Ramo.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Comisión Interna de Administración y Programación.

Unidad de Coordinación del Sector Agrario.

(67) Reglamento Interior y Manual de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, Diario Oficial de la Federación 1-Dic-80 y 3-Mar-81

Instituto de Capacitación Agraria.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Contraloría.

1.1 Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Tenencia de la Tierra.

Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Dirección General de Procuración, Quejas e
Investigación

1.2 Subsecretaría de Organización Agraria.

Dirección General de Organización Agraria.

Dirección General de Promoción Agraria.

Dirección General Coordinadora de Delegaciones
Agrarias y Promotorías.

1.3 Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.

Dirección General de Información Agraria.

Dirección General de Infraestructura Agraria.

1.4 Oficialía Mayor.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Programación y Evaluación.

Unidad de Organización y Métodos.

1.5 Delegaciones Agrarias en Las Entidades Federativas.

Específicamente las Delegaciones tienen las siguientes atribuciones:

- Atender los problemas agrarios que se originan en la

entidad y programar el desahogo de las cargas de trabajo.

- Vigilar que los objetivos a corto y largo plazo señalados por el Titular, Subsecretario y Oficial Mayor de esta dependencia sean alcanzados por los funcionarios y empleados.
- Establecer prioridades, secuencias necesarias para sincronizar las etapas a seguir y coordinar a las Subdelegaciones para el óptimo funcionamiento.
- Asignar los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros de que disponga e informar periódicamente a las autoridades y dependencias de la institución de que se trata.

Representan a la Secretaría en el territorio de su jurisdicción y realizan trabajos técnicos que sirven de base al dictamen formulado en una solicitud de tierras, resuelto por el Cuerpo Consultivo Agrario, mantienen la coordinación entre el gobierno local y la Secretaría además de supervisar y dar cuenta a las autoridades centrales de las actividades que realizan las Comisiones Agrarias Mixtas, ejecutan las instrucciones que les da el Secretario y acuerdan con el la resolución de asuntos que le competen. (Ver Organograma 4)

Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran en cada estado por un presidente, un secretario y 3 vocales, por ley es presidente el delegado estatal, el primer vocal es nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria,

el secretario y segundo vocal lo será por el ejecutivo local y el tercero, representante de ejidatarios y comuneros será designado y sustituido por el Presidente de la República de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos de la entidad correspondiente. El Reglamento Interior de cada una de las Comisiones Agrarias Mixtas será expedido por el Gobierno Estatal, previa opinión de la Secretaría (Art. 4o. y 5o. de la ley reglamentaria).

Como avances de desconcentración de 1976 a 1980 se detalla que la Secretaría de la Reforma Agraria ha abatido sustancialmente el rezago agrario porque se desconcentró gran parte de sus servicios, con la finalidad de brindar a los campesinos de toda la República un servicio eficiente dentro de su entidad y evitar la pérdida de tiempo y gastos innecesarios al trasladarse a la capital a realizar sus gestiones. (68)

A pesar de la puesta en marcha de los programas de delegación y desconcentración en el marco de Reforma Administrativa la situación de la tramitación agraria presentaba muchos retrasos por los numerosos procedimientos de cada uno de los expedientes ya que después de la entrega de tierras quedaban muchos aspectos legales del reparto agrario.

(68) Avances de Simplificación Administrativa 1976-1980 en la Secretaría de la Reforma Agraria, Revista de Administración Pública No. 65/66, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pag. 213

La lentitud de los trámites hizo de los campesinos presa fácil de autoridades que les pedían dinero, la dependencia estuvo limitada de recursos económicos y técnicos, hubo conflictos entre los campesinos por no tener pronta solución a sus problemas y muchos ejidatarios no obtuvieron créditos por la falta de definición de sus derechos sobre las tierras.

Estos problemas de la Secretaría como coordinadora del Sector Agrario tienen incidencia en la productividad, generación de empleos y en la situación alimentaria y nutricional del país que no ha logrado avances sustanciales por los pocos recursos destinados al proceso: financiamiento, producción, distribución y consumo.

3.- El Estado promotor y la reforma agraria. (1982-1988)

El gobierno cuya función es procurar el bienestar del pueblo, se centraliza por el afán de proporcionar a la mayoría un nivel de vida decoroso. La estructura del aparato administrativo gubernamental crece sobremanera para atender los asuntos de millones de habitantes y concentra todos sus recursos y todo su personal, lo que trae como consecuencia que la atención a los problemas no se realice con oportunidad y prontitud sino por el contrario sea lenta e inadecuada.

Para rectificar el modelo de desarrollo y crecimiento del país, el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado propone durante la campaña presidencial como una de las tesis de gobierno, la descentralización de la vida nacional y la desconcentración administrativa, promoviendo a través de la implantación de estas medidas, resolver paulatinamente los problemas causados por el centralismo, así como lograr una mayor vinculación entre federación, estados y municipios. Ya que la descentralización está ligada al pacto federal, donde existe plena participación democrática de los habitantes, confianza en los principios políticos y en quienes tienen la responsabilidad del manejo de los programas institucionales tanto al dictarlos como al ejecutarlos.

De esta manera, su administración dió mayor atención a la modernización administrativa, adoptando varias medidas como la publicación de la Ley de Planeación, un poco después se reforma el Art. 26 Constitucional estableciendo que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional para imprimir dinamismo al crecimiento económico y a la democratización política.

Se reforma el Art. 115 Constitucional disponiendo que los estados adopten para su régimen interior la forma de gobierno republicana y representativa basada en el Municipio Libre al cual se otorgan mayores facultades y recursos para responder a las demandas sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 establece como propósito fundamental reforzar la independencia de la Nación mediante el fortalecimiento de la economía interna, la mejor distribución del ingreso y el perfeccionamiento del régimen democrático. (69)

En la Reforma Agraria Integral el Plan señala que el sector agropecuario produce los alimentos y materias primas para el desarrollo del país. Sin perder la concepción inicial de reparto de tierras las acciones de reforma agraria deben estar encaminadas a dar certidumbre a la tenencia de la tierra y a promover la organización campesina para elevar la producción y productividad del campo, (70) reconoce que subsisten y han surgido diversos problemas como la indefinición de la estructura agraria, la irregularidad en la tenencia, la gran demanda de tierras, la existencia de un creciente minifundismo, las deficiencias en la organización de los productores, la escasez de recursos humanos capacitados y la polarización del desarrollo agropecuario.

En Junio de 1984, se publica el Decreto por el que las dependencias y entidades proceden a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa para asegurar el avance en este proceso que se considera, de acuerdo al Plan Nacional

(69) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Diario Oficial de la Federación del 30 de Mayo de 1983, pag. 12

(70) Ibidem, pag. 287

de Desarrollo 1983-1988, que es orientación básica para evitar la concentración de las decisiones, los recursos y promover un desarrollo más equilibrado.

Para lo cual se instrumenta la descentralización de operación y recursos a los estados de la República. De este modo la descentralización de la administración pública federal va ligada a las reformas del Art. 115 Constitucional porque permite dar fuerza a la administración estatal y municipal para el fortalecimiento del pacto federal lo que se traduce en una mayor democratización, pero exige más coordinación entre las administraciones federales y estatales.

También se publica el Programa de Simplificación Administrativa para agilizar los procedimientos que se realizan ante las dependencias y entidades de la Administración Pública, y posteriormente a raíz de los sismos de 1985 se hace patente que la excesiva concentración en la capital del país, es un proceso que debe revertirse mediante la desconcentración y la descentralización de todas las oficinas públicas y privadas que no tengan justificación para permanecer aquí y puedan traer más beneficios a sí mismas y a la comunidad reubicándose en otras zonas geográficas.

La descentralización se plantea como estrategia que avance en lo político, con el fortalecimiento de las

autoridades municipales, en lo económico a través de una redistribución y asignación de ingresos propios y en lo administrativo por medio de la revisión de competencias de la Administración Pública Federal que propicie el equilibrio de facultades y funciones entre los tres órdenes de gobierno.

Para su realización se estableció el Convenio Único de Desarrollo (CUD) como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero más importante con que cuentan los gobiernos federal, estatal y municipal, en virtud de que aporta los mecanismos para ejecutar las acciones y programas del proceso descentralizador.

Por lo que se refiere a los problemas del campo señala que "causan la carencia de un proceso de inversión y de reinversión que genera la descapitalización del sector y mantiene bajos niveles de producción". (71)

Como respuesta a las demandas campesinas en el sentido de ajustar la legislación agraria el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa que modifica y adiciona 71 artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, que fueron aprobados en el 2o. periodo de sesiones de la LII Legislatura en 1983, garantizando con ello la seguridad jurídica de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad en las colonias agropecuarias.

(71) Ibidem, pag. 287

Con las reformas y adiciones se otorga la responsabilidad política, administrativa y técnica al Secretario de La Reforma Agraria como autoridad para aplicar la ley, expidiendo y cancelando acuerdos y certificados de inafectabilidad. (72)

También se conceden nuevas facultades a las Comisiones Agrarias Mixtas a fin de sustanciar los expedientes y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

El Art. 138 de la ley antes citada señala una nueva figura jurídica en el campo mexicano: la de asociación en participación, cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad de los ejidos y comunidades y otra empresa oficial o privada ofrezca situaciones ventajosas, por ejemplo se crean las empresas silvícolas mixtas.

En resumen, el ejecutivo sienta las bases para agilizar los trámites agrarios, asegurar las formas jurídicas de tenencia de la tierra y facilitar los medios de asociación para desarrollar verdaderas unidades de desarrollo rural integral.

(72) Informe de Labores 1983-1984, Anexo 1, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, pag. 64

Para el fortalecimiento de las formas de tenencia de la tierra se puso en marcha el Programa de Catastro y Regularización de la Tenencia de la Tierra en trece estados.

De acuerdo al Programa de Simplificación Administrativa en 1986 se entrega un informe al Secretario de la Contraloría General de la Federación en el que señalan la simplificación de 2,600 procedimientos y que en algunas áreas se radicaron atribuciones a las Delegaciones Estatales.

A partir de las modificaciones hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría del ramo logra continuar con la simplificación de procedimientos y agiliza los trámites de diversas acciones.

Se simplificaron 292 procedimientos de los cuales 254 corresponden a la Secretaría y 38 a sus entidades paraestatales de los 254 procedimientos simplificados, 108 corresponden a las áreas administrativas y 146 a las sustantivas. (73)

Cabe mencionar que para muchos sociólogos y administrativistas lo complicado de los trámites y procedimientos se justifica por la existencia de personal

(73) Acciones de Organización de la Dependencia para atender las necesidades de los campesinos y demás usuarios de sus servicios. Dirección General de Organización Administrativa, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1986.

redundante y viceversa la complicación del procedimiento justifica el crecimiento de un organismo. (74)

Se reconoce que en el sector público existe "erróneo aprovechamiento de los recursos, equivocada utilización del factor tiempo, absurda duplicación de funciones y todo ello ha actuado como freno a nuestro desarrollo". (75)

La centralización exagerada ha traído, independientemente del marco ideológico o político una centralización extraordinaria del poder político, lo cual implica prácticas antidemocráticas y demuestra desconfianza sobre la sociedad y los integrantes de la administración pública porque en la centralización las jerarquías que van a la cúspide implican un sistema de vigilancias muy rígido.

Con el objeto de mejorar el bienestar social de los habitantes del medio rural y aumentar los niveles de producción, empleo e ingreso se comprometieron las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Reforma Agraria a cumplir el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. El cual tiene como objetivos generales garantizar

(74) Caso, Andrés. "La Simplificación Administrativa" en Revista de Administración Pública 65/66, México, I. N. R. P., 1987, pag. 24

(75) Navarro Padilla, Mario Raymundo. La Desconcentración Administrativa y El Fortalecimiento del Pacto Federal, Tesis Profesional. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, U. N. R. M., 1984.

La seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en las áreas rurales, concluir el reparto de tierras y apoyar la organización agraria, aumentar la producción y productividad de las actividades económicas del medio rural. (76)

En 1986 el gobierno trata de dar respuesta a los días difíciles de crisis respecto a la producción de alimentos mediante el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria consistente en agilización de trámites para el pago de seguros, asistencia técnica y otorgamiento de créditos para lograr una mayor productividad en las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales. (77)

Con este sistema se pretendía mejorar los niveles de empleo e ingreso de los productores y alcanzar una mejor relación de intercambio con los demás sectores de la actividad económica.

En la Secretaría de la Reforma Agraria también se establecieron las Coordinaciones Regionales de Revisión y Dictamen de Asuntos Agrarios, en 10 sedes: Hermosillo, Gómez Palacio, Guadalajara, San Luis Potosí, Morelia, Tlaxcala, Xalapa, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez y Campeche.

(76) Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, México, Diario Oficial de la Federación, 20-May-85, p. 28

(77) Diario "Excélsior", México, 19 de abril de 1986.

En el Informe de Labores 1985-1986 de La Secretaría citada, el cual señala que se ha coadyuvado a "incrementar la capacidad productiva del sector agropecuario, al incorporarse nuevas superficies a la producción generando fuentes de empleo con la consecuente derrama de ingresos, que redundan en beneficio directo del sector campesino".(78)

La estructura orgánica de La Secretaría de La Reforma Agraria se integra al principio de este régimen por:

- Secretario.
- 3 Subsecretarías.
- 1 Oficialía Mayor.
- 2 Unidades.
- 2 Comisiones
- 1 Consejo.
- 1 Instituto.
- 19 Direcciones.
- Delegaciones Agrarias y
- Cuerpo Consultivo Agrario. (Ver Organograma 6)

La cual es modificada y queda en 1985 de la siguiente manera:

- Secretario
- 2 Subsecretarías
- 1 Oficial Mayor

(78) Informe de Labores de la Secretaría de la Reforma Agraria 1985 - 1986, México, pag. 47

- 1 Contraloría Interna.
Cuerpo Consultivo Agrario.
- 15 Direcciones.

Organos Desconcentrados: Instituto de Capacitación Agraria, Programa Nacional de Empleo Rural y Las Delegaciones.

Organos Colegiados: Comisión Interna de Administración y Programación. (Ver Organograma 7)

Desaparece la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura y la Unidad Coordinadora del Sector Agrario, se crea la Dirección de Desarrollo Agrario, la de Organización Administrativa y la Unidad de Documentación e Información Agraria que sustituye a la Dirección de Infraestructura Agraria, además se crea el Programa Nacional de Empleo Rural.

En el V Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 (79) se señala que en apoyo al sector ejidal y comunal, se vincula más estrechamente al Gobierno con los campesinos, con el propósito de promover las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral a través del reparto de tierras, la regularización de su tenencia, la

(79) V Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987, pag. 183 - 184.

organización y capacitación así como el aprovechamiento de los recursos naturales de los ejidos y comunidades.

a) Las Delegaciones Agrarias.

En 1985 con motivo de los sismos se inicia una campaña para desconcentrar personal en forma voluntaria, de oficinas centrales a Las Delegaciones Agrarias y Promotorías, cuya cifra llega a un total de 1,164 empleados en el lapso de un año sin embargo este proceso se ha ido reduciendo paulatinamente en razón a las siguientes contingencias:

- carencia de casa - habitación.
- restricción presupuestal.
- manifestación de morbilidad.
- incompatibilidad laboral en los cónyuges de los trabajadores.

En acatamiento al Programa de Descentralización La Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario desconcentró las funciones operativas de las Direcciones Generales de: Organización Agraria, Desarrollo Agrario y Promoción Agraria a las Delegaciones Agrarias incluyendo la desconcentración territorial del Instituto de Capacitación Agraria. (80)

Las funciones de normatividad, dictaminación, supervisión y evaluación de los Programas de Organización y

(80) Ibidem, pag: 80

Desarrollo Agrario serán ejercidas por direcciones adscritas a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.

La nueva estructura orgánica de las Delegaciones Agrarias queda de la siguiente manera: (Ver organograma 5)

1. Delegado
- 1.0. Comité de Programación, Presupuestación y Evaluación.
 - 1.1. Procuraduría Social Agraria.
 - 1.2. Unidad de Asuntos Jurídicos.
 - 1.3. Unidad de Programación e Informática.
 - 1.4. Unidad de Servicios Administrativos.
 - 1.5. Unidad de Registro Agrario Nacional.
2. Subdelegación de Asuntos Agrarios.
3. Subdelegación de Organización y Desarrollo Agrario.
4. Subdelegación Especial de Bienes Comunales, en su caso*
5. Programa Estatal de Empleo Rural, en su caso.
6. Instituto Estatal de Capacitación Agraria.
7. Promotorías Agrarias.

Asimismo se fortalece a las Delegaciones con las actividades de Audiencia Campesina y con funciones que resuelvan los problemas en el lugar donde se originan.

* Organó Temporal en 8 Estados.

También preparó a sus Promotorías como ampliación de servicios a las propias comunidades rurales y estableció unidades regionales de la Contraloría para supervizar el funcionamiento de las Delegaciones y recibir quejas y denuncias.

En el aspecto financiero se otorga a las Delegaciones Agrarias y a las Consultorías del Cuerpo Consultivo Agrario la facultad de sancionar contratos de servicios y arrendamientos de toda índole, así como la de autorizar cuentas por liquidar. Esta determinación tan amplia en el ejercicio del presupuesto ha obligado al estudio de varias consecuencias que permitan mayor agilidad en las tareas del ejercicio presupuestal y llevar al interior del país más funciones y mayor personal. (81)

(81) Ibidem, pag. 87.

IV.- ECONOMIA DE MERCADO Y REFORMA AGRARIA. (1988 - 1994)

1.- La política agraria.

Durante la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional establece el Comité de Descentralización de los Servicios Agrarios⁽⁸²⁾ como uno de los instrumentos básicos para modernizar el campo.

En el Programa de trabajo el Comité señala que la descentralización opera sobre tres principales líneas de acción: descentralización de programas federales de alcance estatal, descentralización de actividades paraestatales y desconcentración de la Administración Pública Federal.

La ejecución de estas acciones se apoya en los Convenios Unicos de Desarrollo que unen la Planeación Nacional con la Estatal, la Municipal y en el Programa Operativo Anual.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 propone que para la ampliación de nuestra vida democrática se realicen, entre otras acciones, el fortalecimiento del Pacto Federal, es decir, establecer el compromiso de los gobiernos estatales y municipales para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados con su participación, porque la centralización de decisiones es "un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y en lo

(82) Comité de Descentralización de los Servicios Agrarios. Programa de Trabajo, México, Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales, 1988, pag. 2

administrativo" (83) se proponen gradualmente acciones que conlleven a la descentralización y a la desconcentración.

Para la redistribución de poder se pretende consolidar al Municipio Libre a fin de que cuente -como cada nivel de gobierno- con sus propios elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. También señala que se deben "romper los círculos viciosos de incapacidad estatal -sustitución federal, que en el fondo acentúan la dependencia del centro". (84)

Se debe dar más autonomía a cada una de las poblaciones del país, pero no para que se "defiendan privilegios ni cometan violaciones" (85) sino en la medida de lo posible se fortalezca la autonomía del municipio, se refuerce el federalismo y de esta manera se obtenga la descentralización política y de la administración pública.

En el acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, el desarrollo social y urbano pretende alcanzar tres objetivos: equilibrar los asentamientos humanos acordes a la política de descentralización y desarrollo económico, el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos y el fortalecimiento de la capacidad municipal, ya que

(83) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial de la Federación, México, 31-May-1989, pag. 64

(84) Ibidem, pag. 65

(85) Zorrilla M., Pedro. Fortalecimiento de las Autonomías y Democracia Política y Administrativa en "Descentralización" Revista No. 63/64, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, pag. 20

cuando se realice una efectiva descentralización política administrativa, otorgando mayores facultades y recursos a las autoridades municipales, se practicará un mejor sistema democrático y proporcionarán mejores servicios a los ciudadanos.

Al tomar posesión de su cargo, la política agraria del actual presidente tiene el objeto principal de aumentar la producción y la productividad basada en las siguientes decisiones:

- La descentralización de facultades y recursos humanos, financieros y físicos a los Estados de la República.
- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.
- La concertación con los gobiernos y los productores de los Estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural.
- El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos.

Se pretende la soberanía alimentaria mediante acciones a corto, mediano y largo plazo, a corto apoyar la estabilidad de precios y propiciar el bienestar de la población con bajos ingresos, a mediano promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores y a largo que

La agricultura sea capaz de asegurar ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población.

El proceso de descentralización se realizará mediante el traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los Gobiernos Estatales y a las organizaciones de productores.

La política agraria del actual gobierno se orienta a la modernización del campo mediante el respeto a la tenencia de la tierra y el otorgamiento de seguridad jurídica a los campesinos a fin de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos nacionales de soberanía, democracia, crecimiento y bienestar.

En 1990 el titular de la Secretaría del ramo señala para la modernización del campo, tres cuestiones fundamentales: seguridad, capitalización y solidaridad. Seguridad en la tenencia de la tierra, capitalización mediante la inversión productiva, el crédito, el acceso a insumos y maquinaria, la adopción de nuevas tecnologías y el mejoramiento de prácticas tradicionales y solidaridad mediante el apoyo a los núcleos agrarios improductivos y áreas rurales más pobres.

Para alcanzar lo anterior persiguen las siguientes estrategias: consolidar el reparto agrario, dar seguridad jurídica, fortalecer los procesos organizativos y promover los proyectos agrarios.

En Noviembre de 1991 el Presidente Carlos Salinas de Gortari anuncia la puesta en marcha de un programa de

reactivación del campo así como los puntos más importantes de su iniciativa de reforma al Artículo 27 Constitucional, ya que el campo exige una nueva actitud y nueva mentalidad.

Además señala que es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Para instrumentar las reformas, el Ejecutivo Federal precisa el compromiso de implementar un programa para abatir el rezago que en materia agraria existe y además señala las medidas de apoyo para reactivar la producción agropecuaria como: canalizar mayores recursos presupuestales, ampliar la cobertura del seguro, otorgar subsidios transparentes, crear un Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad, solucionar la cartera vencida con BANRURAL e incrementar los financiamientos al campo.

Decretadas las reformas al artículo mencionado así como la nueva Ley Agraria en 1992, tienen el propósito de capitalizar el campo ingresando al sector rural la economía comercial para provocar que la agricultura sea redituable en el esquema del libre mercado, siendo necesario -para que todo esto suceda- desligar a este sector social de la acción estatal proteccionista para unos, reivindicadora para otros, tutelar para otros más. Cabe destacar que en el Encuentro Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas se llega,

entre otras, a la conclusión de que "la reforma institucional lleva implícita una mayor descentralización de funciones y la transferencia gradual hacia las organizaciones de productores". (86)

2.- El marco jurídico.

La Secretaría de la Reforma Agraria fundamenta su acción administrativa principalmente en el siguiente marco jurídico:

a) Artículo 27 Constitucional.

El 6 de enero de 1992 es decretada la reforma a este artículo que tiene el objetivo de dar más justicia y libertad al campesino mexicano. (87)

Los puntos más relevantes son que la Nación es propietaria de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional y tiene derecho de regular para beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales.

En consecuencia dicta las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, para fraccionar los latifundios, preservar el equilibrio ecológico y disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades así como el desarrollo de la pequeña propiedad rural.

Establece que "solo los mexicanos pueden adquirir el

(86) Diario "Uno más Uno", México, 4 de Noviembre de 1991.

(87) Decreto de reforma al Artículo 27 Constitucional, México Diario Oficial de La Federación, 1992.

dominio de tierras, aguas y la concesión sobre explotación de minas. El Estado puede conceder este derecho a los extranjeros cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que no invocarán la protección de sus gobiernos respecto a los bienes".

"Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del Artículo 130 tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para su objeto con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley reglamentaria".

"Las instituciones de beneficencia pública o privada pueden adquirir solo los bienes raíces indispensables para su objeto".

También las sociedades mercantiles por acciones pueden ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión necesaria para cumplir su objeto. Ya que no pueden ser propietarias de una extensión de tierra mayor a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo.

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Los ejidatarios y comuneros pueden adoptar las condiciones que más le convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos. La ley regulará el ejercicio de sus derechos, establecerá los procedimientos de asociación de ejidatarios y comuneros así como los requisitos para que la Asamblea Ejidal otorgue al ejidatario el dominio de su parcela.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario puede ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.

Dispone que la Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal y el comisariado ejidal - electo democráticamente - es el órgano de representación.

"Quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego, humedad o su equivalente en otras clases de tierras. Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se destinen a usos agrícolas, la superficie no podrá exceder los límites".

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral, con el propósito de generar 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".

b) Ley Agraria.

El 26 de febrero del mismo año es publicada la nueva Ley Agraria, de los diez títulos que la integran, se orientan a promover el desarrollo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas para elevar el bienestar de la población, para lo cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal canalizarán recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo. (88)

Los ejidos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les fueron dotadas, operan de acuerdo a su reglamento el cual debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

El ejidatario se acredita como tal con el certificado de derecho o con la resolución del Tribunal Agrario, tiene la facultad para designar a sus sucesores, la que también debe anotarse en el Registro Agrario, cuando no existan sucesores, el Tribunal mencionado vende los derechos entre los ejidatarios del poblado de que se trate y el importe de la renta se dará al núcleo de población.

(88) Ley Agraria, México, Secretaría de La Reforma Agraria, Instituto Nacional de Capacitación Agraria, 1992.

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 41. Establece que a "La Secretaría le corresponde aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales, comunales e inafectables, hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos, cooperar con las autoridades en la conservación de tierras y aguas de los ejidos y comunidades, organizar a los ejidos en el aprovechamiento de los recursos agrícolas y ganaderos, promover el desarrollo de la industria rural, proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal y las demás que le fijen las leyes y reglamentos."

d) Reglamento Interior y Manual de Organización.

El Manual de Organización y el Reglamento Interior ⁽⁹⁰⁾ señalan para el despacho de los asuntos, la siguiente estructura orgánica: (Ver Organograma B)

Secretaría

Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.

Oficialía Mayor.

Cuerpo Consultivo Agrario.

(89) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1985, pag. 48 - 49

(90) Manual de Organización y Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, México, Diario Oficial de la Federación 5-Jul-82 y 7-Abr-89 respectivamente.

Direcciones Generales de:

Administración.
Asuntos Jurídicos.
Desarrollo Agrario.
Organización Administrativa.
Organización Agraria.
Procedimientos Agrarios.
Procuración Social Agraria
Programación y Evaluación.
Promoción Agraria.
Recursos Humanos.
Registro Agrario Nacional
Tenencia de la Tierra.
Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y
Promotorias.
Unidad de Comunicación Social
Unidad de Documentación e Información Agraria.

Organos Desconcentrados y Delegaciones:

Instituto de Capacitación Agraria.
Delegaciones Agrarias y Promotorias.

e) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Establece que Los Tribunales Agrarios son órganos dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar los fallos que marca el Artículo 27 Constitucional, respecto a controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios, pequeños propietarios o sociedades, reconocimiento del régimen comunal,

juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias, conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y para la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional. (91)

Se componen del Tribunal Superior Agrario integrado por cinco magistrados numerarios y los tribunales unitarios agrarios. Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario.

f) Reglamento Interior de Los Tribunales Agrarios.

Este reglamento tiene por objeto definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios, estableciendo bases de organización y funcionamiento de los mismos. (92)

Además de los cinco magistrados numerarios que integran el Tribunal Superior contará con los siguientes órganos, unidades administrativas y servidores públicos:

Secretario General de Acuerdos.

Coordinador General de Administración y Finanzas.

Contraloría Interna.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Unidad de Actuarios y Peritos.

Unidad de Atención e Información al Público.

(91) Ley Orgánica de Los Tribunales Agrarios, México, Diario Oficial de La Federación, 23 de Febrero de 1992.

(92) Reglamento Interior de Los Tribunales Agrarios, México, Diario Oficial de La Federación, 8 de Mayo de 1992.

Unidad de Informática.

Unidad de Publicaciones y

Centro de Estudios de Justicia Agraria y Capacitación.

Asimismo cada tribunal unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes áreas administrativas y servidores públicos:

Secretario de Acuerdos

Los Secretarios que acuerde el Tribunal Superior.

Actuarios y Peritos.

Unidad de Asuntos Jurídicos.

Unidad de Registro, Seguimiento, Archivo y Unidad Administrativa.

El Tribunal Superior también contará con los Subsecretarios de Acuerdo y, los tribunales agrarios con los Directores de Área, Subdirectores, Secretarios, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, Asesores, Dictaminadores, Actuarios, Peritos y demás Servidores Técnicos y Administrativos que acuerde el Tribunal Superior, considerando las previsiones presupuestales.

g) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Establece las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría para el debido desempeño de sus funciones de acuerdo a la Ley Agraria.

La Procuraduría es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Su objetivo es procurar la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad. Su atribución esencial se refiere a la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros y campesinos en general de conformidad con la legislación en la materia.

Además debe fomentar la integridad de las comunidades y realizar acciones tendientes a elevar el nivel de vida del campo e investigar y canalizar las quejas y denuncias interpuestas por los campesinos, sobre incumplimiento o violaciones a la legislación.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas y técnicas:

Procurador Agrario

Visitadores Especiales

Subprocurador de Asuntos Jurídicos y Contenciosos

Subprocurador de Conciliación y Concertación

Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario

Dirección General de Investigación y Vigilancia

Dirección General de Atención a Asuntos Indígenas

Dirección General de Atención a la Juventud y Mujer

Campeña.

Dirección General de Atención a Jornaleros y Vecindados

Dirección General de Estudios y Divulgación Agraria

Dirección General de Administración

Delegaciones y Consejo Consultivo

3.- Entidades paraestatales de la reforma agraria.

- Procuraduría Agraria.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

4.- Estructura del Cuerpo Consultivo Agrario.

Se estructura orgánicamente por:

Secretario General. (5 Consejeros Agrarios Titulares).

5 Consejeros Supernumerarios para atender acuerdos presidenciales, fraccionamientos simulados, coordinación de consultorias regionales, coordinación de aguas con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y coordinación de Programas Especiales del Cuerpo Consultivo Agrario.

11 Salas Regionales y Estatales cuyas sedes se encuentran en los siguientes estados: (Ver anexo 3)

- Campeche, Camp.: Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

- Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- Distrito Federal: Tlaxcala, México, Guerrero, Hidalgo y Morelos.
- Gómez Palacio, Dgo.: Coahuila, Chihuahua y Zacatecas.
- Guadalajara, Jal.: Aguascalientes, Colima y Nayarit.
- Morelia, Mich.
- Oaxaca, Oax.
- San Luis Potosí, SLP.: Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas.
- Hermosillo, Son.: Baja California, Sinaloa y Baja California Sur.
- Jalapa, Ver.: Puebla.
- Guanajuato, Gto. (Especial)

El Cuerpo Consultivo Agrario es el órgano de consulta en materia agraria, del Presidente de la República y sirve de enlace y consulta a la Secretaría y los Gobiernos Estatales.

Dictamina sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República o por la Secretaría de la Reforma Agraria, autoriza los planos correspondientes a los dictámenes, opina sobre los conflictos que se suscitan con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales.

Cuando hay inconformidad de los núcleos agrarios, resuelve respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

5.- Programas institucionales.

En 1992 el quehacer de la Secretaría tiene la responsabilidad de las siguientes atribuciones:

- 01 Administración Gubernamental.
- 02 Política y Planeación Económica y Social.
- 03 Fomento y Regulación.
- 04 Desarrollo Social.
- 05 Infraestructura.
- 06 Producción.

Programas.

- A A Administración.
- B C Política y Planeación Económica y Social.
- 3 C Regularización de la Tenencia de la Tierra,
Reglamentación y Control Agropecuario, Forestal y
Agrario.
- 3 E Administración, Procuración Social y Organización
Agraria.
- 3 F Fomento, Promoción y Aprovechamiento para la
Producción y Productividad Primaria y
Agroindustrial.
- 3 G Promoción, Regulación y Organización Pesquera.
- 3 H Regulación y Promoción de la Actividad Turística.
- 3 V Fomento y Regulación del Programa Nacional de
Capacitación para los trabajadores.

3 W Fomento y Regulación de la Educación, Cultura,
Deporte y Recreación.

3 Y Regulación de los Asentamientos Humanos.

D N Asistencia Social, Servicios Comunitarios y
Prestaciones Sociales.

5 K Edificios Administrativos.

6 0 Captación de Recursos Financieros.

Para el cumplimiento de ellos y para alcanzar los objetivos de la política agraria la institución cuenta con recursos humanos y financieros, que a continuación se detallan.

6.- Recursos humanos y financieros.

Oficinas Centrales.

Delegaciones Agrarias: 32 Estatales.

4 Especiales. (Ver Organograma 10)

(93)
Promotorías: 426

(94)
Personal Total: 13,620

D.F.: 5,426

(93) Fuente: Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, S.R.A., 1991.

(94) Fuente: Dirección General de Recursos Humanos, SRA, 1991

Foráneo: 8,194

Recursos Financieros. (95)

Presupuesto Normal: \$422,465,200,000

(95) Presupuesto de Egresos de La Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, México, Diario Oficial de La Federación, 24-Dic-91, pag. 20

C O N C L U S I O N E S .

I

El estudio de la Administración del Problema Agrario en México realizado en este trabajo presenta diferentes ámbitos: por un lado el histórico es decir, los antecedentes, causas o hechos que dan pauta en primer lugar al ejercicio de la actividad agrícola la cual, es determinada por el modo de explotación de las más importantes culturas precolombinas la azteca y la maya, así como por una decisiva influencia hispana a raíz de la llegada de los españoles a territorio mexicano.

Por otra parte, el aspecto económico y social que va teniendo el desarrollo de la agricultura ante otras actividades como la ganadería, el establecimiento de ranchos y haciendas importantes en Guadalajara, Puebla, Morelos y Veracruz. Asimismo la minería que destaca en los centros de Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas y la industria en el Distrito Federal, Puebla, Guanajuato y Veracruz. Estas características repercuten en el establecimiento y concentración de los habitantes básicamente en las ciudades mencionadas.

Socialmente permite que tanto en la lucha por la independencia como en la formación del Estado Mexicano sean las clases sociales integradas por campesinos y criollos, las que influyan decisivamente con sus demandas por alcanzar

La justicia y la libertad.

Políticamente la administración del reparto de tierras se realiza en la época Colonial fundada en la Bula de Alejandro VI, que da a los Reyes Católicos absoluta propiedad y jurisdicción sobre el territorio y los habitantes de las Indias. Con base en ellos, se lleva a cabo el reparto de tierras por medio de mercedes y la fundación de pueblos españoles: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

En la etapa independiente el objetivo primordial de la República mexicana era establecer la soberanía nacional, por lo que la primera Constitución define la forma de Estado Federal; sin embargo, para resolver los conflictos políticos y la falta de integración nacional se opta por centralizar las decisiones políticas y administrativas.

El cambio de gobierno incide en la situación agraria, ya que durante tres siglos de colonización en la Nueva España existían restricciones y prohibiciones para realizar ciertos cultivos. Hasta la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX la agricultura progresa, pero más adelante es afectada porque los campesinos son objeto de explotación, maltrato y despojo de sus terrenos.

A partir del movimiento independentista, el desarrollo

de los problemas agrarios es determinado y regulado como otras actividades socioeconómicas, por disposiciones jurídicas que dicta cada gobierno. Por ejemplo el primer Decreto Agrario escrito por Don Miguel Hidalgo y Costilla en el cual se ordena la entrega de tierras a los naturales; posteriormente aparecen diversas Leyes de Colonización que ordenan el reparto de los terrenos baldíos.

De esta manera, los presidentes de las principales etapas históricas establecen disposiciones enfocadas a la cuestión agraria: Así, durante la primera mitad del siglo XIX, la crisis y el enfrentamiento entre las facciones liberales y conservadoras que abogan la primera por el establecimiento de un gobierno federalista y la segunda por un gobierno centralista, ocasionan una administración pública congresional.

A pesar de ello, la administración amplía su ámbito de acción al crear el Banco de Avío y aumentar a seis el número de Secretarías de Estado. Hacia 1853 existen la de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, de Guerra y Marina y por último la de Hacienda y Crédito Público.

En la Época de Reforma, la lucha entre el poder central que comenzaba a formarse y los poderes locales permite la

modificación del esquema agrario al desamortizar los bienes del clero y cambiar de mano la riqueza del país.

La Época Porfirista se caracteriza por el crecimiento económico debido principalmente a la industrialización y urbanización que se basan en la explotación de la clase campesina y la obrera. Esta situación marca uno de los acontecimientos decisivos en la cuestión agraria como la Revolución Mexicana, porque el pueblo en el Norte y Sur del país se levanta en armas ante la promesa de tierra y libertad.

Para reestablecer el orden por medio de la legalidad se instituye el Congreso Constituyente en Querétaro y se expide la Constitución de 1917, en cuyos artículos 27 y 123, se contemplan reformas sociales decisivas como el derecho a la tierra y al trabajo.

En este contexto, la administración de los asuntos relacionados con el fraccionamiento y colonización de tierras se realiza por personal de la Comisión Agraria. Sin embargo, el reparto de tierras no se lleva a efecto de manera intensiva, dado el conflicto entre los diversos partidos políticos que pretenden obtener el poder presidencial.

Además la idea del gobierno era constituir un país

agroexportador mediante el usufructo de las pequeñas propiedades, que a su parecer despertaban el interés del campesino en el cultivo y la producción.

Años más tarde, la administración del problema agrario adquiere bajo el gobierno cardenista otra faceta, al crear el Departamento Agrario, el cual organiza a los campesinos dándoles crédito y simplificando los trámites legales; se crean también importantes instituciones como la Confederación Nacional Campesina, el Partido de la Revolución Mexicana y el Banco de Crédito Agrícola y Ejidal.

Asimismo se considera que el reparto agrario es una parte de la Reforma Agraria, ya que posteriormente se realizaría la comercialización, la dotación de ejidos y el fomento al desarrollo agrícola.

Estas acciones, además de la agrupación y subordinación de las diferentes clases sociales a la política gubernamental, configura a la Administración Pública como un aparato que décadas después centraliza instituciones, oficinas y personal.

Los gobiernos posteriores como el de Avila Camacho y el de Alemán Valdez reducen la entrega de tierras y otorgan mayor interés a dar seguridad jurídica mediante la entrega de certificados de inafectabilidad a las pequeñas

propiedades agrícolas y ganaderas con la finalidad de impulsar la industrialización del país.

II

El Departamento Agrario asume en 1958 las funciones y atribuciones que la Secretaría de Agricultura y Ganadería ejerce a través de su Dirección de Organización Ejidal en materia de los ejidos, posteriormente también absorbe las facultades relativas a la colonización.

La Administración Pública crea en 1971 la Dirección General de Estudios Administrativos y las Comisiones Internas de Administración, las cuales plantean la desconcentración, la delegación y la descentralización.

Para instrumentar esto, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización desconcentra la ejecución de las acciones agrarias a las Delegaciones y los recursos humanos a las promotorías quedando concentrada la elaboración de políticas, normas y procedimientos.

A pesar de los acuerdos y disposiciones mencionados, el trámite de los asuntos agrarios no logra cubrir la demanda de tierras y el otorgamiento de los documentos que acrediten el derecho sobre ella.

Si bien existen Delegaciones y Promotorias en Los diferentes Estados de la República no es suficiente ya que funcionan como áreas de integración de expedientes y enlazan la dependencia en el centro con Las representaciones estatales para la ejecución de Las resoluciones dictadas por el Presidente de la República y para la entrega de Los certificados emitidos en la capital del país.

Durante el régimen de José Lopez Portillo cobra auge La Reforma Administrativa definiendo Las estrategias de orden y congruencia en Las funciones, sistematización y agilización de Las actividades de gobierno.

En la Secretaría de la Reforma Agraria se implantaron medidas como asegurar el suministro oportuno de Los recursos a Las Delegaciones y garantizar su utilización racional, modernizar Las funciones agrarias, dar congruencia a Las acciones agrarias desconcentradas, fortaleciendo La toma de decisiones en el sitio donde se originan y realizan Las actividades agrarias.

III

El crecimiento de Las unidades que componen La Secretaría alcanza grandes proporciones y presenta rezago en La tramitación de asuntos ante el cúmulo de instancias por Las que tiene que pasar un expediente agrario. Esta

problemática incide en la producción de alimentos y en la generación de empleos, por lo que en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid se promueve como tesis de gobierno, la descentralización de la vida nacional y la desconcentración administrativa para resolver los problemas causados por el centralismo y para lograr una mejor colaboración entre Federación, Estados y Municipios.

Para efectuar lo anterior se implementan diversas acciones que van desde las reformas a los artículos 26 y 115 de la Constitución Política y la integración de un Sistema Nacional de Planeación Democrática hasta la elaboración de Programas de Descentralización y Simplificación Administrativa. Por ello la Secretaría de la Reforma Agraria también realiza cambios consistentes en reestructuración administrativa mediante la extinción de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura y la Unidad Coordinadora del Sector Agrario, la creación de las Direcciones de Desarrollo Agrario, la de Organización Administrativa, la Unidad de Documentación e Información Agraria y el Programa Nacional de Empleo Rural.

Asimismo la Subsecretaría de Organización y Desarrollo desconcentra las funciones operativas de las Direcciones Generales de Organización, Desarrollo y Promoción Agraria a las Delegaciones Estatales incluyendo la desconcentración territorial del Instituto de Capacitación Agraria, quedando

Las funciones de normatividad, dictaminación, supervisión y evaluación de los programas de organización y desarrollo agrario bajo la responsabilidad de las Direcciones adscritas a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.

Así, las Delegaciones Agrarias reflejan una estructura semejante a las áreas más importantes que integran las oficinas en la capital del país, pero sin las suficientes facultades y recursos para la culminación de los expedientes agrarios. Por otra parte en el aspecto financiero se otorga a las Delegaciones Agrarias y a las Consultorías del Cuerpo Consultivo Agrario la facultad de sancionar contratos de servicios y arrendamiento, lo que ha obligado al estudio de la viabilidad para llevar al interior del país más funciones y mayor personal.

La política agraria del actual gobierno de la República, pretende elevar la producción y productividad basada en la descentralización de facultades y recursos a las entidades federativas, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones, la concertación con los gobiernos para elaborar y ejecutar programas de desarrollo rural y una firme determinación para promover la eficiencia productiva.

Por lo tanto, en 1992 son aprobadas las reformas al Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria como

medidas para la modernización y capitalización del campo mexicano en vísperas de la apertura al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Esta es la respuesta al problema de demanda de tierras, minifundismo, deficiente organización productiva, escasez de fuentes de empleo en el medio rural, etcétera. Las disposiciones jurídicas mencionadas elevan a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal, fortalecen la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, garantizando la libertad de asociación y los derechos sobre su parcela así como estableciendo los procedimientos para su uso y explotación, enajenación y transmisión a otros campesinos.

Se crean los Tribunales Agrarios para dirimir las cuestiones relacionadas con los límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes agrarios rezagados, culmina el reparto agrario para evitar el minifundismo, se introduce la pequeña propiedad forestal y se permite la participación de sociedades civiles y mercantiles en el campo cuando se ajusten a los límites de la pequeña propiedad individual.

Además de lo anterior, el establecimiento de la Procuraduría Agraria y los Tribunales agrarios son la respuesta al problema social ocasionado por la política de

centralización y concentración de facultades, funciones y recursos en la Secretaría de la Reforma Agraria, se da con ello un tratamiento legal que construya las bases de una nueva administración del agrarismo y la agricultura de México ante los imperativos de la economía global.

Después de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y a la ley reglamentaria, la Secretaría de la Reforma Agraria es responsable de culminar el rezago de expedientes con resolución presidencial así como de los que no sea posible por causas técnicas o legales, trasladar a los Tribunales Agrarios. Cabe mencionar que de las unidades que componen la dependencia, sólo la Dirección General de Registro Agrario Nacional ha sido desconcentrada.

IV

La administración del problema agrario en México es un proceso que busca alcanzar los objetivos de la política gubernamental, basados en la legalidad y en las demandas del grupo social que atiende.

La administración del uso y posesión de la tierra no ha alcanzado el progreso buscado, debido a numerosas causas como la explotación y despojo de tierras a los campesinos. Así surge el problema agrario que a través de diversas etapas históricas acentúa la inconformidad del pueblo compuesto en gran parte de personas que viven del campo.

Posterior al anuncio del presidente Salinas de Gortari en el sentido de que concluye el reparto agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria tiene el cometido de ejecutar las resoluciones presidenciales que estaban pendientes de administraciones anteriores, así como de intensificar las tareas de titulación agraria ya que los certificados y las carpetas básicas son los documentos necesarios para que los campesinos adquieran créditos bancarios.

Por otra parte, también en las Delegaciones Agrarias y el Cuerpo Consultivo Agrario hay expedientes de varias acciones de tierras y aguas que serán revisados y enviados a los Tribunales Agrarios. El Cuerpo Consultivo Agrario aún tiene las atribuciones de emitir dictamen positivo o negativo de los expedientes y aprobar en sesión plenaria los planos anteproyecto de localización de los distintos poblados.

Para llevar a cabo el Programa de Abatimiento del Rezago Agrario de aproximadamente 9,600 expedientes considerados en trámite, se establecieron convenios con diversas organizaciones campesinas y entidades federativas.

A principios de 1992 se da por terminado el rezago agrario en 13 estados de la República y existe compromiso de

concluir los demás estados durante 1993 y 1994.

Por otra parte, la Secretaría de la Reforma Agraria se encarga en base a las modificaciones al artículo 27 Constitucional y a la Ley Federal de Reforma Agraria, de fomentar y asesorar la integración de asociaciones que agrupen productores para permitir el óptimo aprovechamiento de sus recursos naturales y estimular la producción.

Además se pretende que las reformas resuelvan los problemas del sector en especial su descapitalización, para ello se contará con la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario, el Registro Agrario Nacional y las entidades paraestatales sectorizadas en Reforma Agraria, así como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional del Agua y el Banco de Crédito Rural principalmente.

El 4 de octubre de 1993 el Presidente de la República anuncia el programa de apoyo al campo (Procampo), que representa una erogación de 11,700 millones de nuevos pesos a partir del ciclo otoño-invierno, beneficia a 3.2 millones de campesinos, tendrá una duración de 15 años y una cobertura de aproximadamente 70% de la superficie cultivada en territorio nacional.

Este programa se caracteriza por el cambio de subsidios a los precios de garantía por un apoyo directo a los campesinos por cada hectárea cultivada de maíz, sorgo, soya, trigo, algodón, arroz, cártamo, cebada y frijol.

Aunado estas medidas, para lograr el desarrollo rural es necesario realizar modificaciones sustantivas en la administración pública centralizada, bajo criterios de racionalidad administrativa y de descentralización funcional. Como suprimir y delimitar funciones, hacer desaparecer en algunos casos y fusionar en otros aquellas áreas de las entidades o dependencias que no tienen razón de permanecer, ya sea por su inoperancia, duplicidad o porque simplemente han cumplido su etapa histórica.

Tomar en cuenta siempre los intereses del ejido, comunidad, pequeña propiedad o localidad rural hacia la cual se dirigirán los recursos institucionales, ya que son los que constituyen el objeto y sujeto del desarrollo rural.

Debido a la diversidad de condiciones naturales y sociales en que se desenvuelve el campo mexicano, requiere de una perspectiva de tiempo para la solución de muchos de los problemas. Las recientes modificaciones legales han acelerado los cambios al permitir nuevas formas de asociación e inversión, sin embargo los campesinos pueden ser orillados a vender su tierra y buscar empleo como

asalariados en el campo.

Fomentar la coparticipación de los productores residentes del medio rural y el Estado, mediante la promoción de la infraestructura en las áreas temporales y las obras de beneficio social (carreteras, electrificación, servicios de salud, educación y tecnología) aunadas a la organización que se tenga en el agro, serán decisivas para lograr una mayor productividad en el campo, arraigando a los hombres a su lugar de origen, elevando el nivel de vida de su familia y aminorando la migración a las ciudades y al extranjero.

Al terminar los asuntos en trámite, cabe la reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria o su fusión a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ya que si bien el reparto agrario concluyó, es necesaria una dependencia que propicie la organización y capacitación de los campesinos para la producción, comercialización y fomento del desarrollo agrícola, actividades que se pueden desempeñar en las delegaciones estatales, quedando en las oficinas de la Ciudad de México las funciones normativas, de control y un sistema de comunicación e información relacionado con las ciencias agropecuarias y forestales que enlace a los distintos estados del país.

Lograr una transferencia ordenada y gradual del uso de los terrenos a una forma técnicamente más adecuada; adoptar la tecnología que sea más apropiada respecto a la ecología y al grado de organización y capacitación de los productores.

Establecer una política realista y flexible de créditos para el productor de acuerdo a su línea de producción, organización y zona en que se encuentre y promover la interacción entre instituciones de investigación y educación superior, con los organismos que proporcionan asistencia técnica y de éstos con los productores.

A N E X O 1

PRINCIPALES LEYES Y DECRETOS EXPEDIDOS

EN EL PERIODO 1915 -- 1934

- 1920 LEY DE EJIDOS.
- 1922 REGLAMENTO AGRARIO.
- 1925 LEY DE PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL.
LEY DE IRRIGACION.
- 1926 LEY DE COLONIZACION.
LEYES DE CREDITO AGRICOLA.
- 1927 LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS
Y AGUAS. (Reformas en 1929, 1930, 1932)
- 1933 DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 27 DE LA
CONSTITUCION POLITICA.
- 1934 PRIMER CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

A N E X O 2

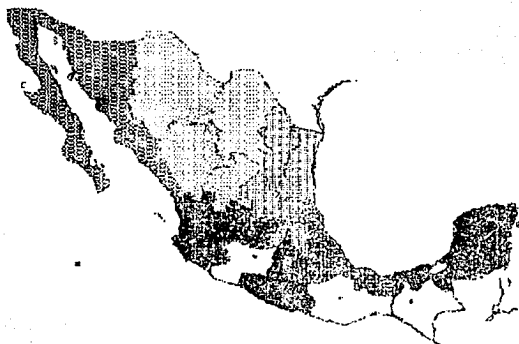
**PANORAMA HISTORICO DEL REPARTO AGRARIO, RESOLUCIONES
PRESIDENCIALES EJECUTADAS.**

PERIODO PRESIDENCIAL	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
VENUSTIANO CARRANZA	188	167,935	46,398
ALVARO OBREGON	628	1,133,813	134,798
PLUTARCO ELIAS CALLES	1,573	2,972,876	297,428
EMILIO PORTES GIL	1,156	1,707,757	171,577
PASCUAL ORTIZ RUBIO	852	944,538	64,556
ABELARDO L. RODRIGUEZ	596	790,694	68,556
LAZARO CARDENAS	10,744	17,906,430	811,157
MANUEL AVILA CAMACHO	3,485	5,944,450	157,836
MIGUEL ALEMAN VALDEZ	2,385	4,844,123	97,391
ADOLFO RUIZ CORTINES	1,864	4,936,665	231,888
ADOLFO LOPEZ MATEOS	2,887	11,361,270	304,498
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	2,769	14,139,560	240,695
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	2,202	13,328,852	206,452
JOSE LOPEZ PORTILLO	1,975	6,728,797	253,620
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	2,870	8,013,264	240,796
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1,670	4,956,813	150,789








FUENTE: Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Tenencia de la Tierra, Octubre de 1993.

A N E X O 3


SALAS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO



SALAS REGIONALES

-  SON., BAJ. CALIF., B.C.S. Y SIN.
-  DUR., COAH., CHHL., ZAC.
-  S.L.P., QRO., N.L., TAMPE.
-  JAL., ACS., COL., NAY.
-  D.F., TLAX., MXL., GRO., HGO., MOR.
-  VER., PUE.
-  CAMP., Q. ROO., TAB., YUC.

SALA ESTATAL

-  MICH., OAX., CHH.

SALA ESPECIAL

-  GTO.

ORGANOGRAMA I

DEPARTAMENTO AGRARIO

JEFE DEL
DEPARTAMENTO

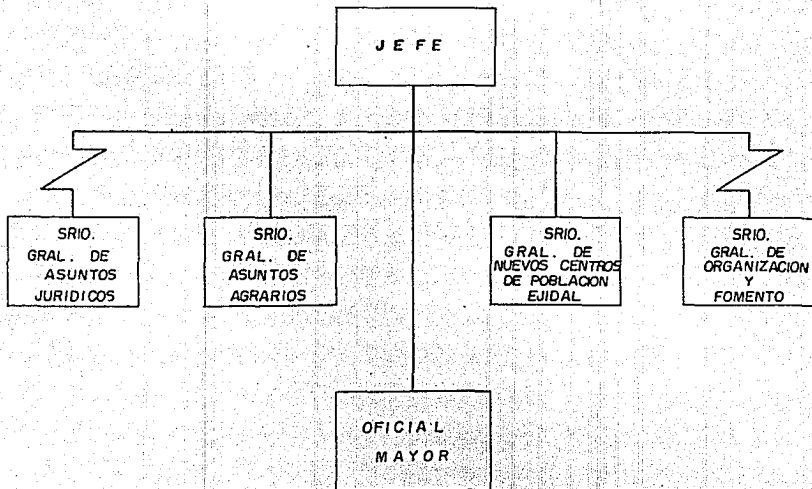
SECRETARIO
GENERAL

OFICIAL
MAYOR

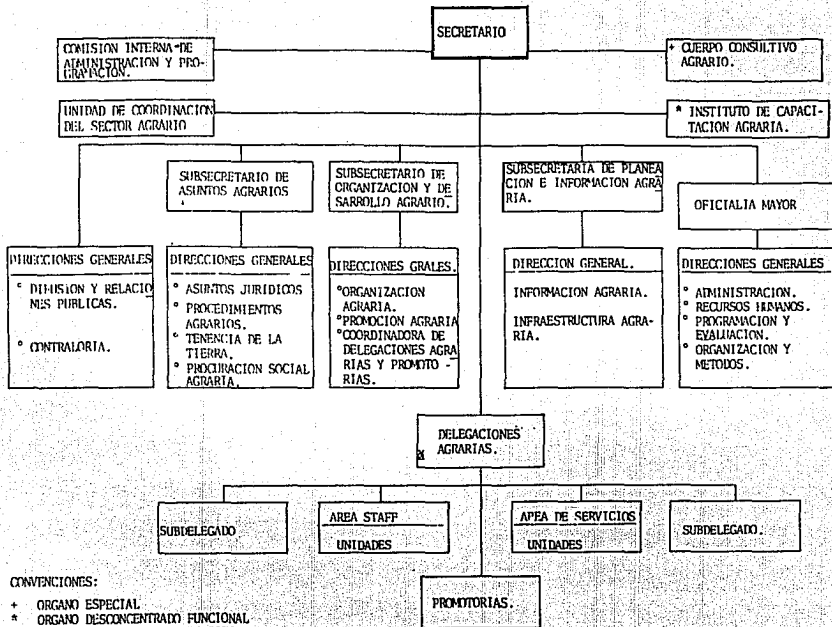
D.O.F. 6-ABR-84

ORGANOGRAMA 2

DPTO. DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION



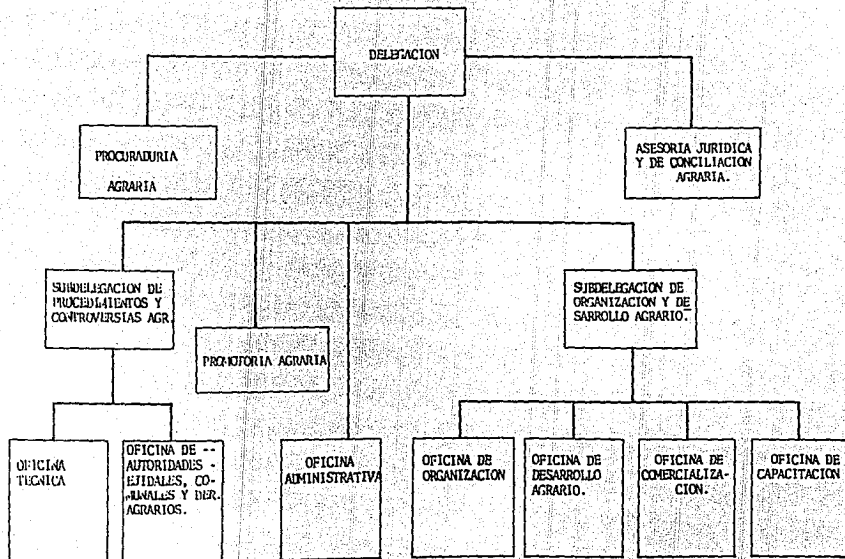
ORGANOGRAMA 3



CONVENIONES:

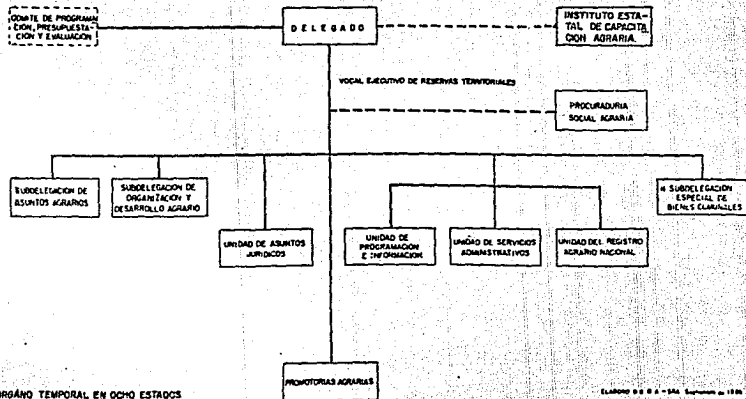
- + ORGANO ESPECIAL
- * ORGANO DESCENTRALIZADO FUNCIONAL
- & ORGANO DESCENTRALIZADO TERRITORIAL

ORGANOGRAMA 4



ORGANOGRAMA 5

DELEGACION AGRARIA
DIAGRAMA ESTRUCTURAL DE ORGANIZACIÓN



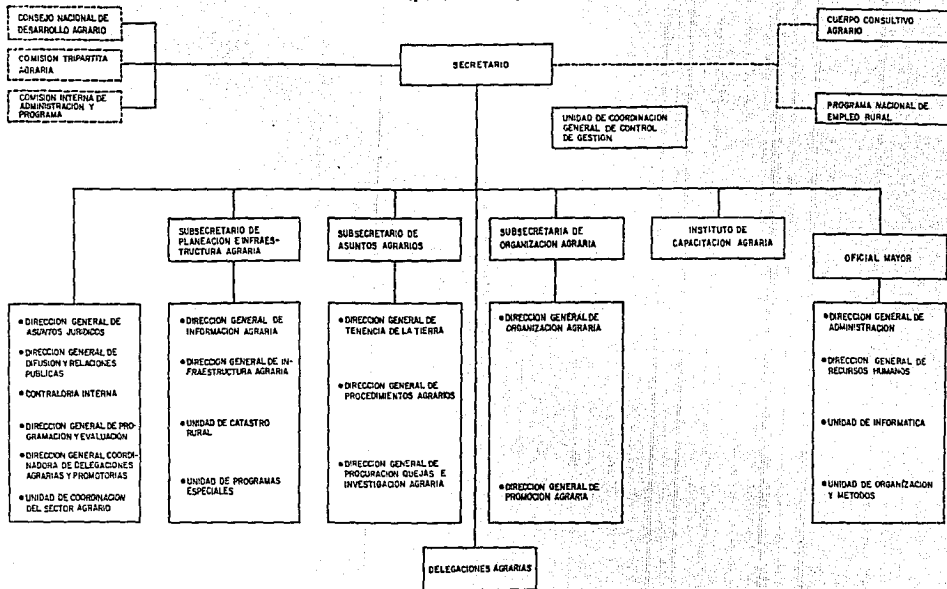
ORGANO TEMPORAL EN OCHO ESTADOS

LABOR 9 2 6 2 - 544. September 19 1966

ORGANOGRAMA 6

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

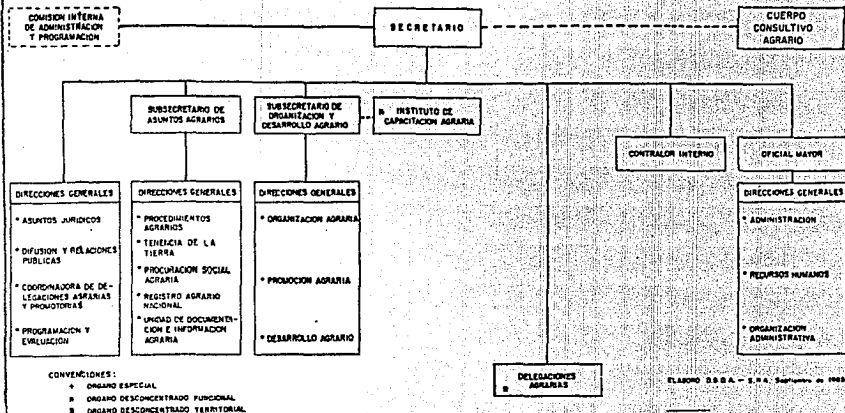
diagrama estructural de organización



ORGANOGRAMA 7

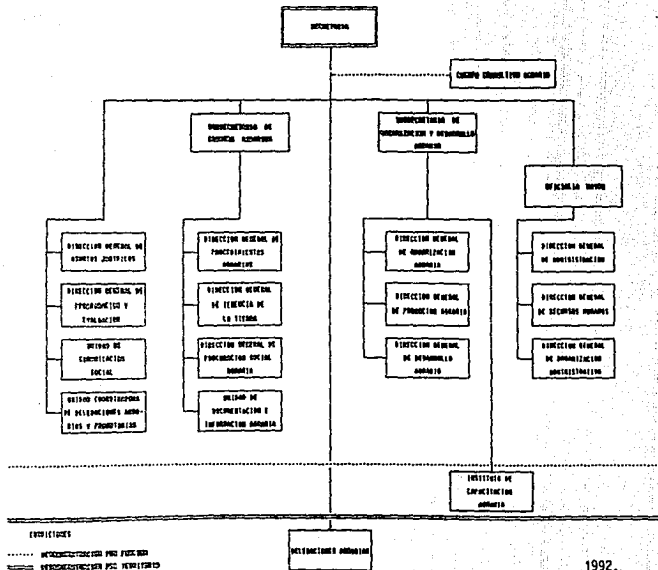
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

DIAGRAMA ESTRUCTURAL DE ORGANIZACIÓN



ORGANOGRAMA 8

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA



B I B L I O G R A F I A .

- AGUILAR MONTEVERDE, ALONSO, Dialéctica de La Economía Mexicana, México, edit. Nuestro Tiempo, (20a. edición), 1981, 239 págs.
- CARDOSO, CIRO, México en el Siglo XIX, México, edit. Nueva Imagen (2a. edición), 1981, 525 págs.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México 1971-1979, México, edit. Porrúa, (2a. edición), 1980, 280 págs.
- CORDOVA, ARNALDO, La Formación del Poder Político en México, México, Era, Serie Popular (13a.edición), 1985, 99 págs.
- CUE CANOVAS, AGUSTIN, Historia Social y Económica de México, México, Trillas, 1975, 422 págs.
- CHANES NIETO, JOSE, Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social, Serie Praxis No. 68, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, 175 ps.
- CHANEZ NIETO, JOSE, "Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal" en Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No. 1, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, 469 págs.
- DE LA GARZA, LUIS A. Y MARQUEZ PADILLA, P. CONSUELO ET-ALL, Evolución del Estado Mexicano Formación 1810-1910, Volúmen 1, México, edit. Caballito, 1986, 174 págs.
- DE LA PEÑA, SERGIO, La Formación del Capitalismo en México, México, edit. Siglo XXI, 1977, 245 págs.
- FABILA, MANUEL, Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), México, Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Histó-

- ricos del Agrarismo en México (2a. edición), 1990, 675 ps.
- FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE F, Política y Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, 152 pags.
- FLORESCANO, ENRIQUE Y GIL SANCHEZ, ISABEL, Historia General de México. Tomo 2, México, Colegio de México, 1976, 446 pags.
- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, México, edit. Porrúa, (26a. edición), 1987, 506 pags.
- GARCIA CARDENAS, LUIS, "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal" en Revista No. 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, 559 pags.
- GUERRERO OROZCO, OMAR, El Estado y la Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, 812 ps.
- GUERRERO OROZCO, OMAR, "Descentralización de la Administración Pública Federal: causas, procesos y consecuencias" en Revista No. 63/64, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, 270 pags.
- GUTELMAN, MICHEL, Capitalismo y Reforma Agraria en México, México, edit. Era, (4a. edición), 1978, 290 pags.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA "Descentralización de la Vida Nacional" Folleto, México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1982.
- MARTINEZ S., MARIO, Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978, 386 ps.
- MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON, Derecho Agrario, Colección -- Textos Universitarios, Méxi -

- co, edit. Harla, 1987, 537 ps.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO, El Problema Agrario de México, México, edit. Porrúa, 1964, 548 ps.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO, 10 años de Planificación y Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1974, 224 pags.
- POSSE FREGOSO, JUAN LUIS, "Los Microproyectos y Los Macroproyectos" en Cuaderno 6 y 7 del Departamento de Administración Pública, México, U.N.A.M., 1983, 53 págs.
- RABASA, EMILIO O, La Constitución y la Dictadura, México, edit. Porrúa, 1968, 246 pags.
- RABASA, EMILIO, Mexicano: esta es tu Constitución, México, Cámara de Diputados, 1982, 287 págs.
- REYES HERDILES, JESUS, El Liberalismo Mexicano. Tomo III. La Integración de las Ideas, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, 728 pags.
- REYES OSORIO, SERGIO, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, México, edit. Era (4a. edición), 1978, 290 pags.
- SALINAS DE GORTARI, RAUL, Agrarismo y Agricultura en el México Independiente y Postrevolucionario, México, Fondo de Cultura Económica - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (2a. edición), 1988, 128 pags.
- SEMO, ENRIQUE, Historia Mexicana Economía y Lucha de Clases, México, edit. Era, (5a. edición), 1985, 338 pag.
- SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, México, edit. Porrúa, 13 edición, 1985, 538 pags.
- SILVA HERZOG, JESUS, EL Agrarismo Mexicano y La -

Reforma Agraria, México, Fondo de Cultura Económica, 1980
627 pags.

TORRES, BLANCA, (compiladora)

Descentralización y Democracia en México, México, Colegio de México, 1986, 280 ps.

VERNON, RAYMOND,

El Dilema del Desarrollo Económico de México, México, edit. Diana, (10a. edición), 1981, 235 pags.

NAVARRO PADILLA, M. RAYMUNDO,

La Desconcentración Administrativa y El Fortalecimiento del Pacto Federal, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, U.N.A.M., 1984, 136 ps.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 - 1917, Tomo II, México, Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. 1,283 pags.

Los Presidentes de México ante la Nación: Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966, México, Cámara de Diputados, Vol. 5, 977 pag.

Las Leyes Agrarias de la Revolución, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, 195 ps.

"Avances en la Desconcentración Administrativa", Boletín de Estudios Administrativos - No. 6, México, Sria. de la Presidencia, 1976, 425 pags.

"Desconcentración", Revista - No. 67/68, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, 289 pags.

"Simplificación Administrativa", Revista No. 65/66, México, Instituto Nacional de Ad-

	ministración Pública, 1987, 235 pags.
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1985, 356 ps.
LEY AGRARIA	México, S.R.A. Instituto de Capacitación Agraria 1992, - 262 pags.
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	México, edit. Porrúa (14a. edición), 1985, 69 pags.
LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	México, <u>Diario Oficial de la Federación</u> , 26-Feb-1992.
LEY DE PLANEACION	México, edit. Porrúa, 1985, 16 pags.
DECRETO por el que se Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.	<u>Diario Oficial de la Federación</u> , 6 de Enero de 1992.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988	México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, 430 pags.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994	México, <u>Diario Oficial de la Federación</u> , 6-Enero-1992.
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	<u>Diario Oficial de la Federación</u> , 8 de Agosto de 1984.
PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL 1985-1988	México, S.R.A., 1985, 141 ps.
PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL 1985-1988.	<u>Diario Oficial de la Federación</u> , 20 de Mayo de 1985.
PROGRAMA DE TRABAJO DEL COMITE DE DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS AGRARIOS	México, Subdirección de Estudios de Descentralización, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, 1988.
REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO AGRARIO	México, <u>Diario Oficial de la Federación</u> , 23-Ago-1944.
REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION	México, <u>Diario Oficial de la Federación</u> , 1o-Jul-1960 y - 26-Nov-63

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	<u>Diario Oficial de la Federación</u> , 4-May-1979, 10-Dic-80, 27-Ago-1985, 7-Abr-1989.
REGLAMENTO INTERIOR DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	México, <u>Diario Oficial de la Federación</u> , 8 de Mayo de 1992
REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA AGRARIA	México, <u>Diario Oficial de la Federación</u> , 30-Mar-1992.
MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	<u>Diario Oficial de la Federación</u> , 7-Dic-1977, 9-Jul-1979 3-Mar-1981, 5-Jul-1982.
V INFORME DE EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988	Poder Ejecutivo Federal, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987.
ACUERDO que establece las Coordinaciones Regionales de Revisión y Dictamen de Asuntos Agrarios.	<u>Diario Oficial de la Federación</u> , 22 de septiembre de 1986.
INFORME DE LABORES 1983-1984	Anexo 1, México, Secretaría de Programación y Presupuesto 1984, 205 pags.
INFORME DE LABORES 1985-1986	México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1986, 239 ps.
INFORME DE LABORES 1989-1990	México, S.R.A. Dirección General de Programación y Evaluación, 1990, 291 pags.
"ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA S.R.A."	Secretaría de la Reforma Agraria, Documento Interno, 1982.
"ACCIONES DE ORGANIZACION DE LA DEPENDENCIA PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS CAMPESINOS Y DEMAS USUARIOS DE SUS SERVICIOS"	México, Secretaría de la Reforma Agraria, Documento Interno, 1986.
DIARIO Excélsior	"Puso en Marcha Pesqueira el SIEPA", México, 19 de Abril de 1986.
DIARIO Uno más Uno	"Pide CNC reformas a La Ley Agraria con el fin de dar apoyo al Ejido", México, 4 de Noviembre de 1991.

DIARIO EL Financiero

"Destinarán 11.7 mil mdpn en
Apoyo directo al Agro", México,
5 de Octubre de 1993.