



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

47

2E

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA REESTRUCTURACION ORGANICA Y FUNCIONAL
DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS
HIDRAULICOS EN EL MARCO DE LAS REFORMAS AL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A ;
MARIA INES GARCIA LUNA**

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995

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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A mi creador,
a él por darme la oportunidad de
la vida, y con ella la decisión de
elegir sobre cuál camino seguir.

A mis padres, Enrique y Haydee
a ellos mi amor, admiración y eterna
gratitud por su cariño, dedicación
y constantes críticas base de mi superación,
sobre todo de ti mamá.

A mi hija, Xánath Haydee,
a ella mi amor y agradecimiento
por la vitalidad y deseos de triunfo
que inspira en mí.

A mis hermanos: Linda, Queta, Lupita y Tibu,
a ellos mi cariño por sus muestras de afecto,
tolerancia y solidaridad.

**A la Universidad Nacional
Autónoma de México**

**A la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales**

**Al personal del Centro de
Documentación de la Gestión
Gubernamental**

Indice

Proemio

I. La reforma del Estado	1
A. Contexto mundial.....	2
B. Contexto nacional.....	4
II. La reestructuración administrativa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	
A. Antecedentes históricos.....	9
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.....	9
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.....	10
- La SARH 1976-1982.....	11
- La SARH 1982-1988.....	11
B. Cambios administrativos en la SARH durante 1988-1994.....	15
C. La reforma del artículo 27 constitucional	
- El artículo 27 antes de la reforma.....	21
- Causas de la reforma	23
- Contexto para impulsar la reforma	25
- Propuesta de reforma al artículo 27 constitucional	28
D. Impacto de la reforma en las funciones y estructura de la SARH	29
- Delegaciones estatales	30
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias ...	31
- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.....	31
E. La privatización de las empresas paraestatales.....	32
III. Conclusiones.....	35
Bibliografía	38

Anexos:

1. Cambios administrativos de la SARH durante 1988-1994
2. Cuadro comparativo de los cambios administrativos de la SARH durante 1988-1994
3. Organigrama estructural de la SARH 1994

Proemio

A partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la Administración Pública Federal ha tenido grandes transformaciones en virtud del cambio en la concepción del papel del Estado en la economía, al pasar de una política intervencionista a una neoliberal.

En primer lugar, por la necesidad de sanear el déficit en las finanzas públicas y la falta de liquidez monetaria, dada la reticencia de la banca internacional para continuar otorgando préstamos al país, se instrumentó una política de racionalización del gasto público; motivo por el cual la Administración Pública en general se sometió a un proceso de reestructuración.

En segundo lugar, por los cambios que se dan a nivel mundial en la economía, la globalización e interdependencia, se plantea la transformación del modelo de desarrollo mantenido hasta entonces.

Así pues, la continuación de esta política de redefinición de las actividades del Estado en la economía, se da desde 1988 con la toma de protesta de Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional. Su política económica se apoya en un proceso de modernización en todas las esferas, a partir de una apertura comercial, liberación de mercados e incorporación de los agentes productivos en la economía.

El saneamiento de las finanzas públicas y la optimización de recursos son, entre otras, las estrategias que impulsa durante su administración. Mismas que se reflejan en los cambios administrativos que se dan en todas las Secretarías de Estado, Organismos Desconcentrados y Entidades Paraestatales.

En este sentido, el conocer cuáles son y en qué áreas se da la reestructuración, permite detectar los criterios aplicados para la transformación del modelo de desarrollo.

Así como evaluar la eficacia de la Administración Pública para dar respuesta a las demandas sociales y llevar a cabo los propósitos fundamentales del gobierno.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es entre otras secretarías, una de las dependencias de la Administración Pública Federal que ha tenido cambios trascendentales en su estructura. De su desempeño en la instrumentación de la política agropecuaria, se da o no, una de las bases para lograr el desarrollo y crecimiento económico del país.

Es por ello que resulta importante elaborar un estudio sobre la reorganización de las unidades administrativas de ésta en el presente sexenio, en la medida que las reformas instrumentadas en el campo mexicano repercuten en los tres sectores de la sociedad -económico, político y social.

Cabe aclarar que el presente trabajo aborda las modificaciones que formalmente se hicieron, durante el periodo 1988-1994, en la estructura orgánica y funcional de la dependencia para adecuarla a este contexto económico. Su valor radica en que debe ser considerado como punto de partida para un posterior análisis político, por lo cual su alcance se limita a tratar de explicar las causas que motivaron los cambios.

Por lo tanto para efectos de presentación de este documento, la información se dividió en tres apartados. El primero reseña las causas internas y externas que dieron origen a la reforma del Estado en México. El segundo describe los antecedentes históricos de creación de la Secretaría hasta 1988; y las modificaciones hechas en el presente sexenio, en materia de reestructuración administrativa y funcional en el marco de las reformas al artículo 27 constitucional. Por último, en el apartado tercero se dan las conclusiones.

I. La reforma del Estado

A principios de la década de los setenta de este siglo, la política económica del Estado Benefactor e Interventor es cuestionada como modelo del desarrollo del capitalismo.

En primer término porque "... las economías avanzadas se encontraron con unas rachas de mal tiempo económico; dos grandes subidas de los precios del petróleo, malas cosechas, escasez de mercancías primarias, una quiebra del sistema financiero internacional y una gran carga originada por el creciente número de programas públicos reguladores y redistributivos. Al disminuir el crecimiento económico y dispararse la inflación, la opinión pública comenzó a mostrarse escéptica sobre la capacidad de la política monetaria y la fiscal para lograr los objetivos de la estabilidad macroeconómica."¹ En suma, la realidad económica de recesión y desempleo a nivel mundial no encuentran explicación, y por ende, solución en el esquema del Estado Benefactor.

De aquí que la corriente neoliberal resurja, como planteamiento para solucionar la crisis económica, a partir de aplicar los postulados ortodoxos de la teoría monetarista. La cual considera que la inflación es esencialmente un fenómeno monetario, causada por la excesiva expansión de crédito primario (circulación de dinero) del banco central.

En México, durante el periodo 1976-1982, el Estado mexicano pasa de una política de austeridad a una de recuperación. En primer lugar, por el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en 1978 y la disponibilidad de crédito externo (en gran medida por la liquidez monetaria de los países miembros de la OPEP) para los sectores público y privado. Esta coyuntura permite al gobierno de José López Portillo una intervención activa del Estado en la economía, gracias a las divisas provenientes

¹ Paul Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía*, citado por René Villareal, en *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, p. 121

de la exportación petrolera. El aparato estatal crece y con ello, el gasto público, tendencia que se invierte a finales de sexenio, "El contexto de creciente desprotección industrial, transferencia indiscriminada de los ingresos petroleros al sector privado, altas tasas de interés y progresiva revaluación real del peso, representa un marco poco propicio para la transformación industrial requerida en un rápido y sostenido proceso de desarrollo económico." ²

Es por ello que la redefinición de las funciones del Estado se inicia en México a partir de la crisis económica que se da durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en virtud de la crisis de liquidez.

Ahora bien, es hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando se profundiza la reforma del Estado iniciada en el sexenio anterior. Este proceso es condicionado por dos aspectos importantes: por un lado las tendencias del capitalismo mundial, y por otro la definición de un nuevo modelo de desarrollo, cuyo eje es una menor participación del Estado en la promoción del crecimiento y regulación de la economía nacional, y una apertura al comercio internacional.

A. Contexto Mundial

Con la caída del muro de Berlín y la derrota del socialismo soviético como alternativa viable de desarrollo, el cuestionamiento de la función del Estado, tanto en los sistemas de planificación central, como en las propuestas de los estructuralistas en América Latina, y de los intervencionistas (estilo keynesiano) en los países desarrollados, se consideró superado. De aquí que se postule al capitalismo como único garante del desarrollo mundial.

Sin embargo, el sistema capitalista enfrenta los viejos problemas: insuficiente generación de empleos, injusta distribución del ingreso y bajos niveles de bienestar de

² Jaime Ross "La crisis económica: un análisis general" en *México ante la crisis*, p. 139

la población, en especial de los países subdesarrollados. Lo cual provoca recesión económica, altos índices de desempleo a nivel mundial y una fuerte concentración del ingreso.

En Gran Bretaña y Estados Unidos durante la década de los ochenta, con las administraciones de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, cambian respectivamente su política económica de bienestar social a una política neoliberal. El planteamiento de dichas políticas se apoya en la reducción de la Intervención estatal en la economía con la finalidad de que los agentes productivos tengan libertad de concurrencia en el mercado, en virtud de que se sostiene que son ellos los más capaces para organizar la producción y que el gasto público (cuando hay déficit en las finanzas públicas), sólo genera inflación.

Por otra parte, las nuevas características del capitalismo, esto es globalización, interdependencia e incertidumbre, provocan que los acontecimientos culturales, políticos o económicos de un determinado país tengan repercusiones en las actividades de otro, lo cual hace necesario adecuar y redimensionar las estructuras del Estado a fin de que pueda responder a estos cambios. "El Estado-nación como cristalización del sistema de relaciones internacionales, sustento de la forma en que una sociedad organiza la producción, el uso y aprovechamiento de sus recursos y también como árbitro para garantizar el derecho de los individuos y grupos dentro de este proceso, tiene la exigencia de responder a las nuevas bases de la organización y la interdependencia económica, a los derechos sociales a las nuevas problemáticas (ecología, informatización de la sociedad) y a los diversos grupos sociales. En este sentido la reforma del Estado provoca un cambio de época."³

³ René Villarreal, *op. cit.* p. 206

B.- Contexto Nacional

El modelo de crecimiento instrumentado de 1940 a 1982 en México, tuvo como principal objetivo la industrialización mediante la sustitución de importaciones, subordinando el desarrollo del sector agrícola.

En este periodo la participación estatal se apoya en el aumento al gasto público; crecen las inversiones públicas --se financian obras de irrigación, construcción de carreteras-- y se crean empresas de participación estatal --por ejemplo Altos Hornos de México (1942), Sosa Texcoco (1944), Diesel Nacional (1951), y otras como el Hotel Club de Pesca, S.A.-- o se adquieren otras al borde de la quiebra, como Aeronaves de México. En el aspecto de bienestar social se funda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), la Dirección de Pensiones Militares, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, entre otras.

El papel regulador del Estado, por ejemplo, se manifiesta con la primera reglamentación jurídica en materia de inversiones extranjeras en 1944, la cual se da en el marco de la segunda guerra mundial con la finalidad de proteger las industrias clave de una posible enajenación a extranjeros; y con la promulgación de Ley de Instituciones Generales de Crédito a fin de encauzar el crédito hacia las actividades agrícolas e industriales.

En lo que respecta a la concepción del Estado promotor, cabe destacar su participación en el financiamiento de obras públicas (camino, puertos, turismo, irrigación, agricultura comercial, ferrocarriles, producción de energía eléctrica y petróleo); y apoyo para la consolidación y desarrollo del sector industrial a través de la dotación de insumos baratos, infraestructura y sustitución de importaciones.

Sin embargo, dada la estructura del aparato productivo (dependiente de la importación de bienes intermedios y de capital), el crecimiento de la economía

generaba un déficit comercial externo, debilidad en los ingresos fiscales y rezago en el sector agrícola; ya que este último generaba las divisas necesarias para la compra de aquellos bienes del sector industrial, impidiendo su capitalización .

Así pues, durante la primera mitad de la década de los setenta, el ciclo de expansión industrial que caracterizó los años sesenta, registró claros síntomas de agotamiento, provocando un lento crecimiento en la producción, altas tasas de desempleo e inflación.

En este contexto económico, el 27 de enero de 1971,⁴ se implementó una reforma administrativa, con la finalidad de que el sector público en general (secretarías, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal) funcionara con mayor racionalidad, eficiencia y eficacia mediante cambios en sus estructuras orgánicas y procedimientos. Con ello se pretendía rectificar las debilidades y deficiencias implícitas en el proceso de desarrollo.

La inercia institucional y el auge petrolero posterior, al que acompañaron crecientes volúmenes de endeudamiento externo, impidieron realizar las modificaciones estructurales que demandaba el país, entre ellas la del sector agropecuario.

Durante el gobierno de José López Portillo, el gasto público aumentó en mayor proporción que los ingresos. El amplio sector de empresas paraestatales y las crecientes transferencias fiscales, creaban fuertes presiones en las finanzas públicas.

Así, en 1982 con la caída del precio de petróleo combinada con el alza de las tasas de interés internacionales y la reticencia de la banca privada internacional para continuar con los préstamos al país, se generó una crisis de liquidez, agravada por la fuga de capitales, inflación acelerada y estancamiento.

⁴ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, p. 115

En esas condiciones asumió el poder Miguel de la Madrid. Durante su administración se busca corregir el desequilibrio financiero del gobierno e impulsar el sistema productivo con ahorro interno, estabilidad y realismo cambiarios y control de la inflación. "A la luz del cúmulo de tensiones y conflictos políticos y económicos, el nuevo gobierno se presentó con tres propuestas básicas (que fueron surgiendo desde la campaña presidencial), para hacer frente a la situación que prevalecía a fines de 1982. Como planteamiento estratégico, una propuesta de modernización; frente a la crisis económica, un Programa Inmediato de Reordenación Económico (PIRE) y un Plan Nacional de Desarrollo (PND); frente a la coyuntura política, un programa de recuperación del consenso. Como planteamiento, estas propuestas conforman en lo fundamental un proyecto neoliberal."⁵ Es decir, con la aplicación del PIRE se modifica de raíz la intervención estatal en la economía; y en suma, esto significa el inicio a la transformación del modelo de desarrollo.

Por consiguiente, la principal estrategia adoptada durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado fue el saneamiento de las finanzas públicas; por el lado del gasto, hay reducción del gasto corriente, reestructuración de la Administración Pública Federal, se inicia el proceso de desincorporación de empresas estatales que no se consideraban estratégicas y ni prioritarias (de 1 155 que había en 1982 se reducen a 932 al año siguiente y al final del sexenio son 412). Por el lado de los ingresos, hay una revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos.

Así mismo, propone al Congreso de la Unión modificaciones constitucionales que precisaban la competencia en el ámbito económico del Estado y sus áreas de intervención. En éstas se da "...reconocimiento constitucional del sector privado y la

⁵ José Blanco, "Política Económica y Lucha Política. Un examen de la coyuntura mexicana, 1983-1984" en *México ante la crisis*, p. 410

eliminación de la tutela sobre los trabajadores mencionada, mediante el reconocimiento constitucional del sector social."⁶

En este contexto económico se inicia la redefinición y delimitación de los ámbitos público y privado; y por ende de las funciones del Estado. Por otra parte la creciente participación de la sociedad obliga al Estado a crear espacios en los cuales ésta pueda manifestar y defender sus posturas culturales, políticas o económicas. Se defiende la tesis de que un Estado grande no siempre es un Estado más justo.

Como menciona René Villarreal, la reforma del Estado en México parte de un reconocimiento de sus fallas:

- a) Los excesos del Estado propietario y la frecuente carencia de racionalidad que significó el crecimiento excesivo de las empresas públicas, responsables de un déficit fiscal del gasto equivalente a 17% del PIB en 1982.
- b) Los excesos y la ineficiencia de mercados sobre regulados, cuyo ejemplo más diáfano es el caso del transporte, donde la rigidez de las líneas generaba grandes ineficiencias y costos elevados en el manejo y distribución de mercancías.
- c) El montaje de un Estado proteccionista que habiendo sido efectivo para promover una industrialización sustitutiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado a tal política proteccionista, prohiendo el desarrollo de una industria ineficiente que además mantuvo un sesgo antlexportador.
- d) La administración del considerable gasto social del Estado paternalista que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficacia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto. Gasto que por lo demás se sustentaba en mecanismos de financiamiento inflacionario que terminaron por marcar un límite severo al desarrollo de la política social.⁷

Por consiguiente, cabe destacar que la reforma de Estado en México se da en tres niveles; el económico, el político y el administrativo. En lo económico; se da una apertura al comercio internacional (creación de una estructura de mercado), cuyo eje es la incorporación de México al GATT y la firma del TLC, reducción de la participación estatal y desregulación. En el aspecto político se revalora el papel del ciudadano en la sociedad, lo cual obliga al Estado a ceder espacios de participación para los nuevos

⁶ *Idem*, p. 411

⁷ René Villarreal, *op. cit.* p.216

movimientos sociales (grupos de homosexuales, cristianos, ecologistas, feministas, discapacitados, etc.) que buscan el reconocimiento de sus derechos humanos en la sociedad (aunque en un marco de incipiente democratización y apertura política). En lo administrativo, se reestructura orgánicamente la Administración Pública Federal y por ende, se da la desincorporación, privatización y liquidación de empresas estatales.

II. La reestructuración administrativa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

A. Antecedentes históricos

La creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se da el 22 de diciembre de 1976 con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se fusionaron las Secretarías de Agricultura y Ganadería, con la de Recursos Hidráulicos.⁸

Entre otras atribuciones, la dependencia debía planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; organizar y encauzar el crédito ejidal, en coordinación con la SHCP; otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza; administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya a otra dependencia; regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban cumplir antes de descargarse en las redes colectores, cuencas, cauces, vasos, etc.

- Secretaría de Agricultura y Ganadería

El antecedente más remoto de la Secretaría es la Dirección General de Industria creada -el 2 de diciembre de 1842- dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. Esta tenía como tarea, entre otros asuntos, el fomento agropecuario y, desde 1846, la colonización.

En 1853, conforme a las bases para la Administración de la República, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización Irrigación y Comercio con la funciones de fomento

⁸ SARH, *Manual General de Organización de la SARH*, 1990, p. 2

agropecuario, colonización e irrigación. La ley de Secretarías de Estado del 13 de mayo de 1891 le otorgó el rango de Secretaría y la denominación de Fomento.

En 1917 cambió su denominación a Secretaría de Agricultura y Fomento. Incorporando a las funciones ya citadas, las de dotación de tierras, fraccionamiento de latifundios y restitución de tierras. Con las reformas a la ley de Secretarías en 1939, se añade a sus funciones lo relativo a la caza y todo lo relacionado a la conservación y protección forestal.

En virtud de la publicación del Código Agrario, en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de marzo de 1934, se crea el Departamento Agrario, motivo por lo cual las funciones relacionadas con el reparto de tierras se transfieren a dicha unidad administrativa. Y el 22 de enero de 1963, las de colonización y terrenos nacionales; esta transferencia de funciones provoca que se modifique la denominación de la unidad, a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Así pues, el 7 de diciembre de 1946, conforme a la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cambia de nombre la Secretaría de Agricultura y Fomento a Secretaría de Agricultura y Ganadería, denominación que conserva hasta el 22 de diciembre de 1976.

- Secretaría de Recursos Hidráulicos

Respecto a la evolución de la Secretaría, su antecedente se encuentra con la creación de la Dirección de Irrigación en 1921, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Con las funciones de organización del servicio hidrológico, el estudio de grandes proyectos de irrigación y construcción de obras de riego. La Dirección fue suprimida en 1924, y se transfirieron sus funciones al Departamento de Reglamentación e Irrigación, adscrito a la Dirección de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Conforme a la Ley sobre Irrigación en Aguas Federales del 9 de enero de 1926, se creó la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 1 de enero de 1947, creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos. La cual asumió las funciones de la Comisión Nacional de Irrigación, excepto las correspondientes a conservación de suelos y distritos de riego, mismas que se transfirieron a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Mediante acuerdos y decretos presidenciales posteriores, se adscriben orgánicamente a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, las direcciones de Aguas, de Ingeniería Sanitaria y de Obras Hidráulicas que anteriormente dependían de las secretarías de Agricultura y Ganadería, de Salubridad y Asistencia, y de Comunicaciones y Obras Públicas, respectivamente.

- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1976-1982

Inicia sus operaciones el 1 de enero de 1977 y sus funciones y atribuciones se formalizan con la publicación de su reglamento interior el 12 de agosto de 1977.

El 13 de septiembre de 1982 se reestructura y modifica el reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

De tal manera que a finales del sexenio de José López Portillo la secretaría cuenta con: 5 subsecretarías de Estado, la oficialía mayor, 2 coordinaciones, 39 direcciones generales, 6 institutos de investigación, 2 instituciones de educación superior, 8 organismos desconcentrados y su unidad de cultura.

- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1982-1988

En virtud del proceso de modernización administrativa⁹ a la que fue sometida la Secretaría desde 1982 y con motivo de las medidas de racionalización en el gasto

⁹ Modernización es aquel proceso por el que se tiene por objeto mejorar las capacidades de gobierno para conseguir que la sociedad sea dirigida no sólo con democracia, sino con eficiencia económica y

público ordenadas por el titular del Ejecutivo Federal en 1985, el reglamento interior es modificado en dos ocasiones, el 7 de junio y el 23 de agosto de 1985.¹⁰

Por lo que, conforme a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 29 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, se transfieren las funciones relacionadas con la conservación de recursos forestales, de la flora y la fauna, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Como consecuencia de la modificación del 23 de agosto de 1985 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se reestructuró organizacionalmente, suprimiendo las subsecretarías de Agricultura y Operación, Ganadería, y Forestal; y se creó la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal, la cual asume las funciones de las extintas unidades administrativas

Por otro lado, las comisiones del Río Fuerte y del Río Grijalva desaparecen conforme al reglamento interior publicado el 7 de junio de 1985. Las comisiones de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco, del Río Papaloapan y la Técnico Consultivo para la Determinación de Agostaderos se suprimen; se fusionan las comisiones de Aguas del Valle de México y la del Lago de Texcoco en la reestructuración del 23 de agosto de 1985.

El 7 de agosto de 1986 se reforma el decreto que creó el organismo técnico administrativo denominado Comisión del Plan Nacional Hidráulico para convertirse en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

bienestar. Rina Agullera Hintelholer, *Apuntes de la materia de metodología de la segunda opción de titulación*, febrero-junio de 1993

¹⁰ Presidencia de la República. Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental. *Cuadro clasificador institucional histórico de la SARH 1982-1988*.

En cuanto a los institutos de investigación y de educación superior se suprimen el 7 de junio de 1985, el Instituto Nacional de la Leche, el Instituto de Educación Agrícola Superior y el Colegio Superior de Agricultura Tropical. Con la fusión de los institutos nacionales de investigaciones Agrícolas, Pecuarias y Forestales, el 23 de agosto de 1985, se crea el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.

A fin de simplificar la estructura orgánica de la Secretaría se suprime la Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial y las siguientes direcciones generales: de Auditoría Interna; de Planeación; de Orientación Programática; de Estudios; de Aprovechamientos Hídricos; de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación; de Agricultura; de Distritos y Unidades de Riego; de Distritos y Unidades de Temporal; de Sanidad Vegetal; de Organización de Productores Agrícolas, Pecuarias y Forestales; de Economía Agrícola; de Conservación del Suelo y Agua; del Servicio Meteorológico Nacional; de Aprovechamientos Forrajeros; de Sanidad Animal; de Genética y Reproducción Animal; de Fomento Ganadero; de Servicios Técnicos Regionales; de Control y Vigilancia Forestal; de Desarrollo Forestal; de Programación y Evaluación Forestal; de Industria Forestal; de Obras Hídricas e Ingeniería Agrícola para el Desarrollo Rural; de Proyectos y Construcciones; de Seguimiento y Control de Obras Hidroagrícolas; de Control de Ríos e Ingeniería de Seguridad Hídrica; de Contabilidad; de Control Administrativo; de Personal; de Proveduría y Servicios Generales; de Control y Desarrollo Paraestatal; de Integración y Evaluación Económica; de Fomento Agroindustrial; de Planeación Agroindustrial; y las unidades de Programación y Organización Pecuaria, de Cultura y Divulgación Forestal.

Conforme a la reestructuración del 23 de agosto de 1985 se crean las siguientes direcciones generales y coordinación general:

La Dirección General de Política y Evaluación Sectorial asume las funciones de las direcciones generales de Planeación y la de Integración y Evaluación Económica.

La Dirección General de Estudios, Información y Estadística Sectorial asume las funciones de las direcciones generales de Estudios, de Economía Agrícola y del Servicio Meteorológico Nacional.

La Dirección General de Administración y Control de Sistemas Hidrológicos asume las funciones de las direcciones de Aprovechamientos Hidráulicos, de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación y algunas de la Central de Ríos e Ingeniería Hidráulica.

La Dirección General de Seguimiento y Control de Obras Hidráulicas asume las funciones de las direcciones de Obras Hidráulicas e Ingeniería Agrícola para el Desarrollo Rural, de Proyectos y Construcciones, de Seguimiento y Control de Obras Hidroagrícolas y algunas de la de Control de Ríos e Ingeniería de Seguridad Hidráulica.

La Dirección General de Administración de Recursos Financieros asume las funciones de la Dirección de Contabilidad.

La Dirección General de Administración de Personal asume las funciones de las direcciones de Control Administrativo y de Personal.

La Dirección General de Normatividad Agrícola asume las funciones de las direcciones de Agricultura, de Distritos y Unidades de Riego, de Distritos y Unidades de Temporal y de Conservación del Suelo y Agua.

La Dirección General de Normatividad Pecuaria asume las funciones de las direcciones de Genética y Reproducción Animal, de Fomento Ganadero, de la unidad de Programación y Organización Pecuaria y de la Comisión Técnico Consultivo para la Determinación de Coeficientes de Agostadero.

La Dirección General de Normatividad Forestal asume las funciones de las direcciones de Desarrollo Forestal, de Programación y Evaluación Forestal, de la Industria Forestal, y de la Unidad de Cultura y Divulgación Forestal.

La Dirección General de Sanidad y Protección Agropecuaria y Forestal asume las funciones de las direcciones de Sanidad Vegetal, de Servicios Técnicos Regionales, y de Control y Vigilancia Forestal.

La Dirección General de Infraestructura Rural asume las funciones de la Dirección General de Orientación Programática; y el 1 de septiembre de 1987 se transfiere a la Coordinación de Servicios y Apoyos a la Producción.

La Dirección General de Normatividad y Control Paraestatal asume las funciones de la Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal.

La Dirección General de Organización de Productores y Desarrollo de la Comunidad Rural asume las funciones de la Dirección General de Organización de Productores Agrícolas, Pecuarios y Forestales.

La coordinación general de Delegaciones y las direcciones generales de Contraloría Interna, de Integración y Análisis Presupuestal, de Asuntos Internacionales, de Política y Desarrollo Agropecuario y Forestal, de Control Operativo Norte, de Control Operativo Sur, delegaciones en los estados.

Por lo que respecta a la Coordinación de Integración y Desarrollo cambia su denominación a Servicios de Apoyo a la Producción.

B. Cambios administrativos en la SARH durante 89-94

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la Administración Pública Federal en conjunto se ha reestructurado con la finalidad de adecuar las unidades administrativas a las nuevas características de la economía mundial, y a la situación económica que vive el país. De aquí que la racionalización y redimensionamiento de las estructuras orgánicas del Estado, junto con la privatización de entidades paraestatales y la desregulación, son parte de la política económica que propone establecer las bases

para un crecimiento sostenido de la economía. Las estrategias de esta política fueron el saneamiento de las finanzas públicas, control de la inflación, reestructuración de la deuda pública, así como la optimización de los recursos a partir de una redefinición y precisión de las funciones del Estado frente a la sociedad.

La modernización administrativa ha sido una herramienta utilizada por el gobierno para racionalizar los recursos públicos, al suprimir aquellas unidades que ya habían logrado sus objetivos motivo de su creación; al fusionar las áreas en donde se daba duplicidad o complementariedad de funciones, y al crear nuevas que dieran cumplimiento a los objetivos y estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo y programas operativos de trabajo.

Es por ello que, al interior de la Secretaría, se presentan seis modificaciones en su estructura orgánica, durante el periodo comprendido entre 1989-1993; todas ellas en el marco de la política neoliberal del Estado.

La primera reestructuración orgánica de la Secretaría comienza el 16 de enero de 1989 con el decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua. Este órgano desconcentrado asume las funciones de la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, la cual se suprime. Asimismo la Comisión de Aguas del Valle de Texcoco y Lago de México deja de ser dependencia desconcentrada para convertirse en unidad administrativa adscrita a la CNA. La política hidráulica nacional se concentra ahora en este organismo, mismo que será el encargado de atender integralmente con jurisdicción nacional los problemas derivados del aprovechamiento, uso y suministro del agua.

La segunda modificación se da con la publicación del reglamento interior el 10 de abril de 1989, en éste la Secretaría se adecua orgánicamente, conforme a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Dicho plan señala como objetivo fundamental en materia agrícola, aumentar la producción y la productividad con base en la modernización del campo, bajo las siguientes características:

- ** la descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos;
- * 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 con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y
- * 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: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios entre otros.¹¹

Conforme a esta reestructuración se suprime la Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal, reasignando sus funciones por materia a las subsecretarías de Agricultura, Ganadería y Forestal, respectivamente; por lo que toca a la Contraloría Interna cambia de denominación por la de Auditoría Interna, y la Dirección General de Infraestructura Rural se fusiona con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).

En este contexto se crea la Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación que es la encargada de promover y fomentar el desarrollo y modernización del campo mediante la planeación. En el marco de la concertación social, invitó y coordinó a todos los agentes productivos a reuniones de trabajo para la elaboración de una estrategia que incluyera las demandas a nivel regional y nacional del sector agropecuario y forestal. La propuesta que surge fue de conformar un Estado que primero "efectivamente promueva diversas formas de asociación entre los agentes productivos y tenga en su accionar institucional una visión estratégica, resumida básicamente, en sus actividades de investigación, desarrollo y fomento"; segundo, promueva la "participación de los agentes productivos en la definición y conducción de los distintos programas en el medio rural 'que busque' generar un espacio propicio para que los propios productores, atendiendo a sus condiciones regionales y a sus intereses, encuentre la mejor forma de organizarse." y, tercero, que generen las "condiciones favorables para que los instrumentos de política agropecuaria se orienten en forma

¹¹ SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 71

altamente selectiva y que se establezcan políticas y programas diferenciales por producto, por tipo y por región."¹²

La tercera modificación de la estructura orgánica se da el 14 de mayo de 1990, un mes antes del anuncio del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. Dicho programa señala como objetivos particulares: desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercado; "elevar los niveles de bienestar de la población; garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra; desarrollo y consolidación de la investigación y transferencia de tecnología, promover las inversiones del sector; reestructuración de los sistemas de financiamiento y aseguramiento; reducción de costos de producción mediante: la desgravación de aranceles a insumos, apoyos en infraestructura y transferencia de asistencia técnica; impulsar la organización de los productores facilitando la comercialización de sus productos así como suministros de insumos, servicios y apoyos institucionales; y desincorporar actividades de procesamiento y comercialización."¹³

En virtud de la eminente puesta en marcha del citado programa, se adecua por tercera ocasión la estructura orgánica de la Secretaría. En este sentido, se modifica la estructura básica de la Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación al transferir a la nueva Subsecretaría de Planeación la Dirección General de Asuntos Internacionales, quedándose con las de Integración Presupuestal y Operación Sectorial y con la de Concertación Social y Apoyo Distrital.

A la Subsecretaría de Planeación se le encomienda la ejecución del sistema de planeación; coordinar la operación del Sistema Nacional de Información, y las relaciones comerciales, técnico-científico y financieras del sector con instituciones y organismos internacionales; evaluar los programas de investigación, educación y

¹² Rodolfo, García Zamora. *Crisis y modernización del agro en México, 1940-1990*, p. 179

¹³ SARH, *Informe quinquenal de labores de la Subsecretaría de Agricultura 1989-1993*, p. 3

extensión agrícola, pecuaria y forestal; y determinar la procedencia de solicitudes de importación y exportación de productos e insumos agrícolas, pecuarios y forestales, así como opinar sobre la constitución de empresas de coinversión con extranjeros.¹⁴

Bajo esta lógica se crea la Dirección General de Estadística adscrita a la Subsecretaría de Planeación. La cual tiene a su cargo la elaboración de una base de datos sobre tipo de producción, niveles de consumo y situación del mercado tanto a nivel nacional como internacional, que le permita planificar y programar sus actividades al sector agropecuario y forestal.

Ahora bien, a partir de la reestructuración de Conasupo iniciada en octubre de 1989 con el anuncio de que la paraestatal sólo comercializaría maíz y frijol; se eliminaron los precios de garantía del resto de los productos agrícolas. En su lugar se establecieron los precios de concertación¹⁵ para éstos, dicha medida fue con la finalidad de facilitar en un futuro la creación de un mercado agropecuario no regulado por el Estado. La cuarta modificación, se da entonces el 16 de abril de 1991, mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto de creación del organismo desconcentrado, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), el cual facilitaría la comercialización de los productos agropecuarios.

Entre las funciones del organismo están la creación e implementación de sistemas eficientes de información de mercados nacionales e internacionales, que complementara los ya existentes y que permitiera un fácil acercamiento entre productores y compradores. De igual forma, buscaría facilitar la comercialización privada a través de mecanismos e instituciones financieras (entre las que se contempla la constitución de una bolsa agropecuaria) que sirviera como medio para eliminar el

¹⁴ SARH, *Manual General de Organización de la SARH*, 1990, p. 28

¹⁵ Precios de concertación son aquellos que se fijan entre el comprador y el productor, mediante la elaboración de un contrato de compraventa en el cual se establece el precio a pagar por la cosecha. Dicho precio se determina como el precio internacional promedio por mes, más el arancel y se ajusta tomando en cuenta los diferenciales en costos de transporte, almacenamiento y tasas de interés. (N.A.)

intervencionismo y para proporcionar a los productores un instrumento de cobertura para la comercialización; mecanismos financieros con tasas y plazos competitivos para apoyar la comercialización, lo cual incluiría financiamientos del exterior. En coordinación con Secofi, ASERCA actuaría como mediador temporal y proveedor de información en las negociaciones comerciales de aquellos productos en los que por intervenciones del Estado no había contacto comercial entre productores y compradores. Finalmente fomentaría por medio de sociedades de inversión y de capital de riesgo y otros mecanismos que se creara la infraestructura básica para realizar eficientemente los procesos de comercialización.

Conforme al decreto que reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría, publicado el 4 de junio de 1992, se da la quinta modificación. En ésta se le asigna la función de protección de la fauna silvestre a la Subsecretaría Forestal por lo que ésta cambia de denominación, a Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre. Lo mismo ocurre con la Dirección General de Protección Forestal a Protección Forestal y Fauna Silvestre.

Ahora bien, durante 1989 y 1991 una de las acciones que integran la estrategia de modernización del campo es que el capital privado tenga participación activa en las actividades agropecuarias. Es por ello que se impulsan proyectos de asociación productiva entre campesinos y empresarios, como nueva modalidad para intentar capitalizar el agro.

Dicha modalidad aunque no estaba permitida por las leyes agrarias se concreta con la conformación de la primera sociedad en Nuevo León en 1990. Sin embargo, se plantea la necesidad de modificar la estructura legal, a fin de que las asociaciones de esta naturaleza pudieran darse en el futuro de manera más abierta y con todas las garantías que da la legislación. Modificación que se da el 6 de enero de 1992 con la publicación de las reformas al artículo 27 constitucional.

Así pues, la sexta modificación en la Secretaría se da el 29 de octubre de 1993 con la publicación del Reglamento Interior, con la finalidad de poner acordes a las unidades administrativas al nuevo marco legal aprobado; en materia agraria, forestal, hidráulica, fitosanitaria y de regulación de la producción y comercialización.

Con ésta se suprime la Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación con sus respectivas direcciones generales, y sus funciones las absorbe la nueva Coordinación de Política Sectorial y Concertación (desde marzo de 1993);¹⁶ y cambia de nomenclatura, la Dirección General de Estadística a Dirección General de Información Agropecuaria, Forestal y de Fauna Silvestre. (Ver anexo 1: Cambios administrativos; y anexo 2: Cuadro comparativo en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos durante 1988-1994).

C. La reforma del artículo 27 constitucional

- El artículo 27 antes de la reforma

El artículo 27 constitucional establece que la Nación es la propietaria original de las tierras y aguas del país; motivo por el cual tiene el derecho directo, inalienable e imprescriptible de regular el aprovechamiento de los recursos naturales. Siendo facultad de la Nación imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Para el tema que nos ocupa basta destacar sólo dos tipos de propiedad señaladas en el artículo 27; la pequeña propiedad individual y la comunal a través de la creación de ejidos.

En este sentido, en la fracción IV, párrafo 1o. prohíbe que las sociedades comerciales puedan adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

¹⁶ Cabe aclarar que dicha unidad no se menciona en el Reglamento Interior de la Secretaría, pero aparece consignado en su *Informe de Labores del periodo 1992-1993* y en el *Manual de Organización de la Coordinación*, validado el 10 de agosto de 1993 (N.A.)

Por lo que respecta al régimen comunal, se establece en la fracción X, párrafo 1, la obligatoriedad del gobierno federal de dotar tierras a los campesinos o nuevos núcleos de población que no tengan y la soliciten. Cuyas dimensiones oscila entre 4 hectáreas de temporal y 1.5 de riego,¹⁷ mismas que se dan en uso y no en propiedad.

Ahora bien, en la fracción XV, párrafo 4o., establece que la pequeña propiedad es considerada cuando un predio no rebase las 100 hectáreas de riego, 200 hectáreas de temporal, 150 hectáreas para el cultivo del algodón y 300 hectáreas para el cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. De tal manera que si rebasa estas dimensiones, cambie de tipo de cultivo o incorpore mejoras en el sistema, de irrigación, que provoque mejor calidad en la tierra; deja de considerarse pequeña propiedad y es susceptible de afectación.

De aquí, que las modalidades más importantes en las que se sujeta al ejido, en el texto anterior del artículo 27 constitucional, que señala Luis Téllez Kuenzler son las siguientes:

"1) Los derechos de los ejidos sobre sus tierras eran inalienables, imprescriptibles, inembargables, intransmisibles. Estaba prohibido expresamente su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento, estableciendo la existencia o nulidad de este tipo de actos o contratos.

2) Las tierras del ejido podían adjudicarse individualmente entre sus miembros (ejidatarios) sin que éstos adquirieran la propiedad. La ley establecía que el aprovechamiento individual terminaba al resolverse la explotación colectiva en favor de todos los ejidatarios.

3) Las modalidades establecidas para el ejido respecto del uso de las tierras operaban igualmente para los ejidatarios en sus derechos individuales. Se prohibía la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto o contrato que implicara la explotación indirecta o por terceros de la parcela o el empleo de trabajo asalariado."¹⁸

¹⁷ Cifra señalada por María de los Angeles Sánchez Noriega. "Entre la realidad y la ley en el campo mexicano" en *Estudios Políticos* de la FCPS, No. 3, abril-junio de 1994, p.190

¹⁸ Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, pp. 240-241

- Causas de las reforma

Desde finales de los años sesenta el campo mexicano empieza a vivir un proceso de crisis condensado en la caída de la producción y descapitalización aguda.

Durante la década de los setenta se intentó rehabilitarlo como fuente productiva, de ocupación y capitalización pero los resultados fueron infructuosos. Así en los ochenta se llegó a la conclusión de que las condiciones del campo debían replantearse, no a partir de una economía cerrada y proteccionista, sino abierta para reanimarlo como un mercado próspero.

En este sentido, a finales de 1988 era evidente que el campo mexicano se encontraba en una situación de rezago, en virtud de la persistencia en la caída en la producción *per capita* de alimentos desde la década de los sesenta. La producción de este sector pasó de representar el 15.6 por ciento del PIB en 1960 al 7.5 por ciento en 1988, y ocupaba casi una cuarta parte del total de la población económicamente activa del país.¹⁹ Dicha caída en la producción interna se compensaba con importaciones que provocaron déficit en la balanza comercial agropecuaria.

Por otra parte, con la incorporación de México al GATT en 1986 y la firma del TLC en 1992, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari impulsa la política de promoción del comercio exterior. La modernización del campo²⁰ es la estrategia para revertir el rezago agrario y así poder incorporarlo a una economía de mercado

¹⁹ *Idem*, p. 242

²⁰ La modernización del campo consiste en dar certidumbre en la tenencia de la tierra; otorgar trato diferencial de financiamiento a los productores dependiendo de su nivel de ingresos y potencial productivo; que el seguro agropecuario y forestal opere con criterios actuariales; lograr un mejor manejo de los recursos hidráulicos; contar con una producción y distribución de insumos agropecuarios en los mismos términos de competitividad que en los mercados internacionales; desregularizar los procesos de comercialización; incorporar el agro al comercio exterior; promover la industria rural y agroindustrial; modificar el esquema de precios; vincular la investigación pública y privada con las necesidades del productor y que ésta sea financiada por ellos mismos; capacitar a los extensionistas para la correcta aplicación de paquetes tecnológicos; impulsar las obras de riego, de conservación de suelo y nivelación de nuevas tierras con potencial productivo y que mejoren la capacidad de transporte y almacenamiento; fortalecer la autogestión de los productores y fomentar la asociación entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y empresarios; desincorporar las entidades paraestatales que no sean estratégicas

Bajo esta perspectiva, se señala que de continuar con el esquema minifundista de tenencia de la tierra se restringe la participación del capital privado, inhibiendo la capitalización y por ende, la productividad en el agro mexicano.

Así mismo, se infiere que el artículo 27 constitucional antes de ser reformado, sujeta al ejidatario a una economía de subsistencia y no de producción. En virtud que "Desde la forma y los procedimientos para acceder a la tierra, hasta la venta de materias primas y otros productos, los ejidatarios han estado controlados por las dependencias del gobierno. La dinámica que toman las diferentes instancias burocráticas para la resolución en la práctica de los conflictos agrarios, depende, la más de las veces, de las relaciones de los campesinos con las autoridades de las dependencias a nivel local y, en algunos casos, estatal o federal. En otras ocasiones es la presión y la violencia que emplean los ejidatarios el factor determinante para que se solucionen sus demandas."²¹

Es decir, en la medida que no se permite la satisfacción de las necesidades básicas del campesino y de su cultivo no es factible incorporar al agro mexicano a una economía competitiva y de libre mercado. Porque las tierras que asignan a cada campesino son reducidas y con esa extensión es difícil incorporar tecnología que permita elevar la producción; no siempre son las más fértiles; les prohíben la contratación de trabajo asalariado, por lo cual no pueden emprender una producción intensiva de la tierra y; los créditos otorgados se dan mediante insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, insecticidas, etc.), copando la decisión de decidir con qué emprender la producción de su cultivo.

ni prioritarias; y promover la descentralización de funciones, desconcentración y transferencia de infraestructura y recursos.

²¹ María de los Angeles Sánchez Noriega, *op. cit.*, p. 192

- Contexto para impulsar la reforma

La existencia de nuevas realidades económicas y sociales da cauce a las fuerzas privadas y gubernamentales interesadas en modificar el espíritu y contenido del artículo 27 de la Constitución, a fin de adaptarlo a requerimientos insoslayables que el Estado mexicano no puede omitir

El preámbulo a las reformas del artículo 27 constitucional se da en 1989, al ponerse en marcha proyectos de asociación entre campesinos y empresarios privados. De los cuales destaca el realizado en Nuevo León entre la empresa Promotora Agropecuaria Ceres y la unidad de riego San José de Vaquerías. En virtud de que este tipo de asociación no estaba permitida por la legislación agraria mexicana los socios constituyeron a la asociación civil Desarrollo Integral del Campo (Dicamex) como ejecutora y administradora del proyecto. La inversión inicial fue de 12 millones de dólares de los cuales el 50 por ciento lo aportó la empresa, 15 por ciento el Programa Nacional de Solidaridad y 35 por ciento se obtuvo canjeando deuda pública por inversión agropecuaria, mediante el mecanismo de swaps.²²

El 6 de enero de 1990 el titular del Ejecutivo Federal declara, en Veracruz, que el ejido tal como se concibe actualmente no podía resolver la demanda de justicia de los campesinos, ni las necesidades del pueblo, lo que implicaba que la propiedad ejidal sufriría en el futuro alguna modificación, aclarando que no se trataba de privatizarlo sino de transformarlo para elevar la eficiencia productiva.

El proyecto de Vaquerías se pone en riesgo cuando Alberto Santos de Hoyos (presidente de Galletera de México, S. A.) vende el 76 por ciento de sus acciones en octubre de 1990 al grupo Pepsi Cola, el cual anuncia su deseo de deshacerse de

²² Swap (palabra en Inglés que significa canje equivalente). Este término se aplica para indicar al Programa de Intercambio de deuda pública por capital, que estableció el gobierno de México con el propósito de estimular la inversión nacional y extranjera en proyectos de infraestructura, en la desincorporación de activos del sector público y sobre todo, para disminuir el peso de la deuda externa. (N.A.)

Promotora Agropecuaria GAMESA "La inminente desincorporación de esa parte del holding regiomontano, cuyo eje principal es el proyecto de Vaquerías, asentado en un gigantesco ejido al oriente del estado, ponen en riesgo la sociedad de Gamesa con 360 ejidatarios, colonos y pequeños propietarios... sin que se levante aún la primera cosecha. Aunque queda todavía una rendija: que Alberto Santos asuma solo los compromisos de una empresa, de la que únicamente le queda el 20 por ciento." ²³

A pesar de lo anterior, en 1991 se dan abiertas manifestaciones a favor de las reformas al artículo 27 constitucional. En primer lugar, el presidente del Consejo Nacional Agropecuario, Javier Garza de la Cabaña, declara que la manera de impulsar el desarrollo del campo era capitalizar al agro a través de las asociaciones de los campesinos con los productores privados. Declaración que es reforzada por el secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Carlos Hank González al afirmar el 9 de mayo de ese año en Vaquerías, Nuevo León, que el reparto de utilidades a los campesinos asociados a la empresa Gamesa era un hecho notable, gracias al cual el funcionario hizo un llamado a todos los productores a "romper tabúes del pasado que impiden la asociación de campesinos con el sector privado".

Por otro lado, en vista de la inminente firma del Tratado de Libre Comercio (que México negociaba con Canadá y Estados Unidos) y con ello la apertura del comercio exterior en el ámbito agropecuario. Se hizo patente el retraso tecnológico que hay en los predios rurales, los cuales no podrían enfrentar la competencia comercial. Ante tal circunstancia, el gobierno realizó estudios para determinar las condiciones en las que el campo podría incorporarse a la nueva dinámica de apertura.

Una de las principales conclusiones de estos análisis fue que con la estructura minifundista que existía en gran parte del territorio nacional, las posibilidades de incorporar mejor tecnología y de lograr mejores niveles de vida para los campesinos

²³ Rodolfo García Zamora, *Idem*, p. 291

eran muy bajos. A lo que el secretario reitera el 10 de septiembre en Acapulco, Guerrero, y el 17 de septiembre de 1991 que la salida más viable parecía ser las asociaciones entre productores; y que para lograr la modernización del campo se necesitaba dar un ataque frontal al minifundio y disminuir la presión demográfica que existe en el sector. Señaló que el 35 por ciento de las tierras de propiedad privada en México eran menores de 5 hectáreas en tanto que el 66 por ciento del maíz que se producía en el país se sembraba en parcelas menores de 3 hectáreas; así, manifestó, "es imposible elevar la productividad de la tierra".

El 1 de noviembre de 1991 durante la lectura del tercer informe de gobierno, Carlos Salinas de Gortari anuncia una estrategia de cambio radical para el campo. Señala que en el sector rural nacional se estaba viviendo una realidad que ya no podía soslayarse: en México ya no había tierras que repartir, a pesar de que el gobierno estaba obligado por mandato constitucional a dotar de tierra a quien no la tuviera.

Manifestó que desde hace años los efectos del reparto contradecían su propósito revolucionario original, y que cumplirlo no respondía al espíritu de justicia de la propia revolución. Asimismo, dijo que la reforma en el sector agrícola necesariamente iba a requerir de cambios en la legislación, pero que éstos se harían de tal manera que se mantuviera lo ganado y se facilitaran las luchas del pueblo por su dignidad y bienestar. En su discurso el Presidente afirmó "seguir por esa ruta (la del reparto) sería traicionar la memoria de nuestros antepasados revolucionarios, defraudar a los campesinos ya beneficiados por el reparto y burlar a los que esperan nueva tierra, hombres y mujeres de carne y hueso, de ideas y sueños".²⁴

Aunque reconoció que los cambios no significarían soluciones absolutas, afirmó que el objetivo central de las modificaciones a la ley era aumentar simultáneamente la producción y elevar la justicia, sin volver al latifundio pero sí atacando al minifundismo.

²⁴ Carlos Salinas de Gortari, *Tercer Informe de Gobierno 1991*. Presidencia de la República, p. 57

Ratifico la permanencia del ejido como forma de propiedad; pese que se buscaría transformarlo en la nueva legislación en el marco de la libertad de los ejidatarios. Afirmó también que el programa integral de apoyo al campo contaría con recursos adicionales para capitalizar al sector, para nuevos proyectos productivos y de asociación, y para proteger la vida de la comunidad.

- Propuesta de reforma al artículo 27 constitucional

Ante la disyuntiva de los cambios mundiales para impulsar una economía libre, abierta y competitiva, el Gobierno de la República decide modificar en esta tesitura al artículo 27 constitucional.

El 7 de noviembre de 1991 se envía la iniciativa de cambios al artículo 27 constitucional por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, misma que es aprobada el 6 de enero de 1992.

La propuesta de reforma se condensaba en proporcionar libertad y autonomía a los productores. Las opciones que se abrían al ejidatario como resultado de las reformas eran las siguientes:

- *a) Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra, en su doble acepción de asentamiento humano y base productiva.
- b) Proteger la integridad territorial de las comunidades indígenas.
- c) Fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.
- d) Regular el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades.
- e) Promover el desarrollo de los ejidos y comunidades para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- f) Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades y la de sus integrantes.
- g) Garantizar la libertad de asociación de ejidatarios y comuneros.
- h) Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darla en uso o transmitirla a otros ejidatarios.
- i) Establecer las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario al dominio sobre su parcela.
- j) Dar fin al reparto agrario a través de la supresión formal de los procesos de ampliación y dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, manteniendo vigentes de restitución de tierras, bosques y aguas.
- k) Establecer un régimen ordinario de impartición de justicia a través de la creación de los Tribunales Agrarios que conocerán problemas de límites de terrenos ejidales y comunales, de tenencia y resolverán los asuntos relacionados con el rezago agrario.
- l) Mantener los límites de la pequeña propiedad forestal y establecer los mecanismos para que las entidades federativas lleven a cabo el fraccionamiento de excedentes.

- m) Permitir la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, estableciendo los controles para que los miembros de las sociedades por acciones que se dediquen a actividades agropecuarias y forestales se ajustan a los límites de la pequeña propiedad individual.
- n) Promover formas de asociación y de producción en el campo para alcanzar las ventajas de las economías de escala que se presentan en los métodos modernos de producción agropecuaria.²⁵

Conforme a estas propuestas el gobierno de Carlos Salinas de Gortari pretende incorporar al sector agropecuario y forestal, concretamente a las tierras ejidales, a una economía internacional de mercado.

En donde la participación del Estado se reduce a la promoción y regulación --en los casos que sea necesario-- dejando en libertad de decisión a todos los productores privados y ejidatarios para que ellos decidan sobre la manera y tipo de cultivo que les conviene producir. Cabe destacar, que con motivo de la firma del TLC la producción de productos se orienta a los que mejor precio y demanda tengan en el mercado, de acuerdo con los parámetros que se fijan en el exterior. Además que, si bien es cierto, hay libertad para que se propicie la asociación entre capital privado y campesinos, no garantiza que se dé en la práctica. "Legalmente, todos los ejidatarios tendrán derecho de rentar su tierra, pero no todas las tierras ejidales reúnen los requisitos de fertilidad y ubicación que interesan a los capitalistas. En otras palabras, aunque la oferta de tierras sea muy amplia, no todas serán consideradas para adquirir en renta."²⁶

D. Impacto de la reforma en las funciones y estructura de la SARH

Con las reformas al artículo 27 constitucional aprobado el 6 de enero de 1992, se dan las bases legales para la constitución de asociaciones de productores agropecuarios y

²⁵ SARH, *Carpeta informativa. Reformas al artículo 27 constitucional*, noviembre 1991, pp. 1-3

²⁶ María de los Angeles Sánchez Noriega, *op. cit.*, p. 198

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

forestales; así mismo, para la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo.

Conforme a este marco legal, las unidades administrativas que conforman a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se adecuan funcional y organizacionalmente.

A nivel central, se otorga a los directores generales la facultad de participar en la elaboración y expedición (en su caso) de Normas Oficiales Mexicanas.

Por otra parte, a las direcciones generales de Política Agrícola, de Desarrollo Pecuario y de Política Forestal, le incorporan como parte de sus funciones, la promoción de asociaciones entre productores agropecuarios y forestales, nacionales e internacionales; el fomento de programas de capacitación, asistencia técnica, extensionismo y difusión tecnológica; y en la caso de las dos primeras direcciones, la coordinación de mecanismos de regulación al comercio exterior de productos e insumos agropecuarios.

En cuanto a los organismos administrativos desconcentrados, las unidades centrales transfieren atribuciones operativas que anteriormente tenían, a las Delegaciones Estatales, a la Comisión Nacional del Agua, al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, y Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

- Delegaciones Estatales

En primer lugar, al interior de las Delegaciones Estatales en el marco del artículo 27 constitucional, se crean las Jefaturas de los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

Dichas unidades tendrán, entre otras, las atribuciones de coordinar, evaluar y operar los trabajos relacionados con PROCAMPO; promover la organización y asociación de productores; promover el otorgamiento de estímulos y mecanismos para

la producción, industrialización y comercialización de productos e insumos agropecuarios y forestales.

- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias

De entre las facultades y atribuciones que le confieren al instituto cabe destacar la elaboración de estudios que se enfoquen al desarrollo agropecuario y forestal, mediante la suficiencia a la producción para el consumo interno, incremento a la competitividad de productos de exportación, uso racional de los recursos naturales renovables y autodeterminación tecnológica.

Así como la coordinación con instituciones públicas y privadas que tengan afinidad de funciones; y la realización de investigaciones sobre el control efectivo de plagas, enfermedades y malezas que afecten la producción.

- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

Con la creación de ASERCA el 16 de abril de 1991²⁷ el actual gobierno pretende resolver el vacío que dejó Conasupo y con el transitar hacia el libre mercado de productos.

Con el nuevo organismo se busca que exista información más oportuna y clara para los productores y para el consumidor, además de que se buscaría mejorar la estructura de acopio y almacenamiento, y dar mayor libertad de elección al productor agropecuario para vender su producto al mejor postor. Este no venderá directamente, ni indirectamente los productos agropecuarios, sólo servirá de enlace entre el productor y el mercado.

²⁷ SARH, Dirección General Jurídica *Reglamento Interior, Circular no. 84/93. Del Reglamento Interior de la SARH, 1993, p. 10*

En virtud de que la comercialización debía de incorporar los productos que serían vendidos en el exterior, como resultado del proceso de apertura comercial que había seguido el país, se requería también atender el extranjero; por lo cual se buscó apoyar las áreas de infraestructura (como centros de distribución y empaque en los Estados Unidos de América), información sobre precios, asociaciones, cámaras comerciales. El organismo también participó en los comités sistema-producto, encargándose de la convocatoria a los compradores, concertación de precios y costo de servicios o financiamiento, así como la liquidación de los productos.

En suma con la creación de ASERCA se pretende incorporar y preparar al agro mexicano a la economía mundial mediante el impulso a la exportación de productos agrícolas, creación de una estructura de mercado y establecimiento de sistemas de información para que los productores conozcan cuáles son los productos, precios y calidad que tienen demanda en el exterior.

E. La privatización de las empresas paraestatales

Como parte de la modernización de la estructura de la administración que el gobierno inicia en el presente sexenio, se elabora un replanteamiento sobre la utilidad de las empresas de participación estatal. En primer lugar, se analizan las transferencias que el gobierno canaliza al sector paraestatal ya que éstas se habían convertido en una causa estructural del déficit de las finanzas públicas. En segundo lugar se señala que la excesiva injerencia que tiene el Estado en el sector agropecuario, obstaculiza y frena la iniciativa de los productores y los flujos de inversión al sector. En tercer lugar se manifiesta que la política de subsidios o transferencias se había traducido en crecientes déficit de operación ya insostenibles para muchas empresas.

Por lo anterior a partir de 1989, se somete a todos los organismos y empresas de participación estatal de la Secretaría a un proceso de reestructuración, redimensionamiento y reorientación que den cumplimiento a los objetivos de la política de privatización que se fijaron:

- 1) La creación de mercados competitivos.
- 2) Abrir el acceso a las empresas a participar en los mercados de capitales.
- 3) Reducir el gasto público.
- 4) Incrementar la participación del Estado en la toma de decisiones de ciertas empresas
- 5) Incrementar la participación del público en general en los activos productivos.
- 6) redistribuir el ingreso y la riqueza²⁸

En esta forma, las 103 entidades y organismos que eran en 1989, se redujeron a 26 para 1992,²⁹ debido a las nuevas funciones que exigía el proceso de modernización y ordenamientos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Por ello, sólo quedaron bajo la dirección del Estado aquellas entidades que realizaban actividades estratégicas y prioritarias; consistentes en la construcción, mantenimiento y rehabilitación de obras de mediana y pequeña infraestructura, organización y capacitación, administración y técnicas para la producción, actividades de fomento agropecuario y forestal y preparación de recursos humanos a nivel nacional. (Ver anexo 1: Cambios administrativos en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos durante 1988-1994).

Bajo este criterio se desincorporan, privatizan, liquidan y fusionan las siguientes dependencias y entidades: Alimentos Balanceados de México (ALBAMEX), Fermentos Mexicanos (FERMEX), Azúcar, S.A. de C.V. , Aceitera de Guerrero, ingenios y molinos. Con la desaparición de Conafrut y la reducción de funciones de Productora Nacional de Semillas (PRONASE), el Estado marcó su retiro de la fase de producción de insumos para la agricultura.

²⁸ Luis Téllez Kuenzler, *op. cit.*, p. 214

²⁹ Luis Téllez Kuenzler, *op. cit.*, p. 212

Además con la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos estatales y organizaciones de productores en los casos de sanidad vegetal, asistencia técnica y administración de los distritos de riego, se manifiesta de nueva cuenta la redefinición y redimensionamiento en la secretaría. La instrumentación del Sistema Nacional de Extensionismo en materia agrícola, pecuaria y forestal abre espacios de participación a los profesionistas particulares en el servicio de asistencia técnica.

III. Conclusiones

La instrumentación de la política económica encaminada a la modernización del campo hizo necesaria la reestructuración orgánica y funcional en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con el fin de promover la incorporación del agro mexicano a la economía internacional. En este sentido, es que aparece como preocupación central elevar la producción y productividad, mediante la capitalización del campo, introducción de tecnología y retiro parcial del gobierno en las actividades económicas.

De acuerdo a este objetivo y en congruencia con la política de integración de los sectores sociales en la planeación de los proyectos económicos, se crea en un primer momento, la Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación. Esta unidad fue la receptora de las diferentes opiniones emitidas para tratar de superar el rezago en el sector agropecuario y forestal. Area suprimida operativamente en marzo de 1993 y legalmente el 29 de octubre de 1993 por el cambio que se da en la estrategia, mas no el objetivo.

Ahora la concertación social pasa a un segundo nivel en la estructura orgánica con la creación en 1990 y posterior fortalecimiento en 1993, de la Subsecretaría de Planeación. Este cambio enfatiza la importancia que la actual administración concede a la reconversión productiva de parcelas y predios en unidades de producción

competitivas a través de la promoción de asociaciones entre el capital privado (nacional e internacional) y los productores.

Resulta claro que con la Subsecretaría de Planeación se marca el retiro parcial del Estado de las actividades económicas. Dejando un vacío que difícilmente será ocupado por la iniciativa privada, a pesar de las modificaciones legales hechas en materia agraria, forestal, hidráulica, fitosanitaria y desregulación comercial. En virtud, que la agricultura en México es una actividad económica con grandes riesgos y necesidades de inversión dada las características geográficas del país y las condiciones climatológicas hasta la fecha sin control directo por parte del hombre (exceso de lluvia, huracanes, sequías, granizadas, heladas, entre otros fenómenos).

Recordando el proyecto económico de Vaquerías en Nuevo León, éste resultó atractivo para el capital privado (hasta cierto punto) porque se aplicó un subsidio especial mediante la utilización de los llamados *swaps*, mismos que no se pueden aplicar en la generalidad de los proyectos productivos.

Ahora bien, en materia de comercialización con la creación de ASERCA se hace evidente la redefinición de la participación del Estado en las actividades económicas del campo. Con esta acción se retira de la comercialización directa de los productos agropecuarios al suprimir funciones que desarrollaba Conasupo; ya que aquel organismo desconcentrado sólo será el enlace encargado de proporcionar información que permita al productor decidir sobre qué cultivos le conviene sembrar y a quién vender. En este sentido la responsabilidad del qué producir y a quién vender, corresponde al campesino y ya no al gobierno.

En materia legal se realizan modificaciones al artículo 27 constitucional, a la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Forestal. Es por ello que al interior de la estructura orgánica de la SARH se asignaran en las direcciones generales de Política Agrícola, de Desarrollo Pecuario y de Política Forestal; las funciones de coordinación, fomento y promoción de asociaciones entre los productores agrícolas nacionales e

internacionales. La participación de la dependencia será de promoción, evitando la intervención directa en las actividades agropecuarias y forestal

Por otra parte, con la desincorporación, privatización, liquidación y fusión de las empresas de participación estatal, se busca la obtención de dos objetivos; el saneamiento de las finanzas públicas y la liberación de las actividades agropecuarias en el mercado.

Así pues, con la liquidación de Tabamex, de Azúcar S.A. y de INMECAFE, se abren espacios de participación a los sectores social y privados para la producción y comercialización directa del café, tabaco y azúcar, mismos que controlaba el gobierno.

En materia de descentralización se fortalecen las delegaciones estatales al involucrar en la planeación del desarrollo agropecuario a las entidades federativas. Así mismo, se delegan funciones sobre control y asesoría fitosanitaria y asistencia técnica con la instrumentación del Sistema Nacional de Acreditación Fitosanitaria y el Sistema Nacional de Extensión Pecuaria.

En materia de información se diseña y opera el Sistema Nacional de Información del Sector Agropecuario, el cual está a cargo de la Dirección General de Información Agropecuaria, Forestal y de Fauna Silvestre (antes de Estadística). Esta unidad es responsable de dar difusión del comportamiento en el mercado de los productos agropecuarios a nivel nacional e internacional, mediante la edición de publicaciones periódicas. Con esta medida se pretende que la toma de decisiones se apoye en la información oportuna y no en la especulación.

Por lo expuesto, se plantea por un lado, la disminución de la participación de la Administración Pública Federal en el sector agropecuario y forestal; y por otra parte, la incorporación y responsabilización de los diversos agentes sociales (campesinos y empresarios agrícolas) en la toma de decisiones en materia de producción, precios, insumos y política de comercio exterior.

Cabe destacar que de resultar, la agricultura mexicana desarrollará un modelo selectivo de cultivos orientados a la exportación, es decir una producción especializada.

TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

Bibliografía

Libros

- Apendini, Kirsten. *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*. México, El Colegio de México-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1992.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. México, INAP, 1976.
- García Zamora, Rodolfo. *Crisis y modernización del agro en México*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.
- González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social: Aspectos teórico y prácticos*. México, INAP, 1991.
- Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992.
- Ortiz Wadgymar, Arturo. *Fracaso neolibérral en México: 6 años de fondo monetarismo (1982-1988)*. México, Nuestro Tiempo, 1988.
- Popper, Karl et al. *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. México, PRI-IEPES, 1990.
- Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. México, FCE, 1993 (Una visión de la modernización en México).
- Téllez Kuenzler, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, 1993. (Una visión de la modernización en México).
- Téllez Kuenzler, Luis. *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*. México, FCE, 1993.

Vázquez Nava, María Elena (coord.). *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, FCE-Secogef, 1993.

Villarreal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Editorial Océano, 1985.

Villarreal, René. *El liberalismo social y la reforma del Estado*. México, FCE-Nafin, 1993.

Revistas

Bobbio, Norberto. "Crisis del Estado de bienestar y el reto neoliberal". Entrevista realizada por Giuseppe Vacca, en *Estudios Políticos*, Vol. 5, No. 3-4. México, UNAM, julio-diciembre de 1986.

Cebreros, Alfonso. "La competitividad agropecuaria en condiciones de apertura"; en *Comercio Exterior*, Vol. 43, No.10. México, octubre de 1993. pp. 946-953.

Cebreros, Alfonso. "La competitividad agropecuaria en condiciones de apertura"; en *Comercio Exterior*, Vol. 41, No.10. México, octubre de 1991. pp. 911-917.

Díaz Casillas, Francisco. "Reflexiones sobre los problemas contemporáneos de la Administración Pública"; en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 9, Estado de México, enero-marzo de 1991. pp. 117-124.

González Graf, Jaime. "La reforma del campo mexicano"; en *Cuadernos de Nexos*, No. 167. México, *Nexos*, noviembre de 1991. pp. 45-49.

Guillén Romo, Arturo. "Bloques regionales y globalización de la economía"; en *Comercio Exterior*, Vol. 44, No. 5. México, mayo de 1994. pp. 379-386.

Gutiérrez Espíndola, José Luis "Réplica al liberalismo social"; en *Cuadernos de Nexos*, No. 172. México, *Nexos*, abril de 1992.

Kliksberg, Bernardo. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza"; en *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 5. México, Banco Nacional de Comercio Exterior Gerencia de Publicaciones, Mayo de 1990. pp. 477-482.

- Morales Corrales, Héctor. "Del Estado benefactor al Estado solidario"; en *El Economista Mexicano*, Vol. XXII, No. 4. México, Colegio Nacional de Economistas, cuarto trimestre de 1991.
- Sánchez Noriega, María de los Angeles. "Entre la realidad y la ley en el campo mexicano"; en *Estudios Políticos*, Cuarta Epoca, No. 3. México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1994. pp. 185-207.
- SHCP-Banrural. "Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Explicación de Motivos"; en *Sistema Banrural*, Suplemento No. 1. México, SHCP-Banrural, febrero-marzo de 1992. pp. 1-20.
- Solleiro, José Luis y otros. "La innovación tecnológica en la agricultura mexicana"; en *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 4. México, abril de 1993. pp. 353-369.
- Téllez Kuenzler, Luis. "La reforma al artículo 27 y la modernización del campo"; en *Examen*, Año 3, No. 35. México, PRI, abril de 1992 pp. 26-28.
- Villarreal, René. "Del Estado de bienestar al Estado solidario"; en *Examen*, Año 2, No. 13. México, PRI, junio de 1992. pp. 9-12.

Documentos

- Antecedentes e impacto ante las reformas al artículo 27 constitucional.* SARH-INCA.
- Apuntes del seminario de metodología de la segunda opción de titulación.* Aguilera Hintelholher Rina. Febrero-junio de 1994.
- Cambios al artículo 27 constitucional.* SARH-INCA
- Carpetas informativas sobre las reformas al artículo 27 constitucional.* SARH, Dirección General Jurídica, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Decreto por el que se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos*

Hidráulicos. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1991.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de enero de 1989.

Decreto que reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992.

Informe de Labores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1993-1994.

SARH, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, 1994.

Informe Quinquenal de Labores de la Subsecretaría de Agricultura, 1989-1993. SARH, Subsecretaría de Agricultura, 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública. México, Editorial Porrúa, 1993.

Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional/ Ley orgánica de los Tribunales agrarios. SARH-INCA.

Manual de Organización de la Coordinación General de Política y Concertación. SARH, Coordinación General de Política y Concertación, 1993.

Manual de Organización del Gobierno Federal. Presidencia de la República, 1982.

Manual General de Organización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. SARH, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, 1990.

Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. SPP, Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, 1989.

Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994. SARH, Subsecretaría de Planeación, 1990.

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1990.

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 29 de octubre de 1993.

Reunión nacional para el análisis de la modernización y reforma del campo mexicano.

SARH-INCA.

Anexo I

Cambios administrativos en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1988-1994

1. Secretario

(No hay cambios)

1.1. Dirección General Jurídica

(No hay cambios)

1.2. Unidad de Comunicación Social

(No hay cambios)

1.3. Coordinación de Política Sectorial y Concertación

(Unidad de nueva creación, asume las funciones de la extinta Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación a partir de marzo de 1993)

1.4. Delegaciones en los Estados

(No hay cambios)

1.5. Dirección General de Investigación Fitozoosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras.

(Area de nueva creación de acuerdo con el Informe de Labores de la SARH 1993-1994)

2. Subsecretaría de Agricultura

(No hay cambios)

2.1. Dirección General de Política Agrícola

(No hay cambios)

2.2. Dirección General de Sanidad Vegetal

(No hay cambios)

2.3. Dirección General de Economía Agrícola

(Unidad suprimida conforme al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990)

2.4. Dirección General de Investigación, Extensión y Educación Superior

(Se transfiere a la Subsecretaría de Planeación con el nombre de Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario y Forestal, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría del 14 de mayo de 1990)

3. Subsecretaría de Ganadería

(No hay cambios)

3.1. Dirección General de Fomento y Protección Pecuaria

(Cambia de nombre a Dirección General de Desarrollo Pecuario de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990)

3.2. Dirección General de Política Pecuaria

(Cambia de nombre a Dirección General de Salud Animal de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990)

4. Subsecretaría Forestal

(Cambia de nombre a Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre de acuerdo al decreto que reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 4 de junio de 1992)

4.1. Dirección General de Política Forestal

(No hay cambios)

4.2. Dirección General de Protección Forestal

(Cambia de nombre a Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre de acuerdo al decreto que reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 4 de junio de 1992)

b. Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación

(Unidad administrativa suprimida operativamente en marzo de 1993 y formalmente el 29 de octubre de 1993, sus funciones las asume la Coordinación de Política Sectorial y Concertación)

5.1. Dirección General de Política y Concertación

(Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990 cambia de nombre a Dirección General de Integración Presupuestal y Operación Sectorial; y en marzo de 1993 es suprimida, sus funciones las asume la Coordinación de Política Sectorial y Concertación)

5.2. Dirección General de Concertación Social y Apoyo a las Delegaciones

(Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990 cambia de nombre a Dirección General de Concertación Social y Apoyo Distrital; y en marzo de 1993 es suprimida, sus funciones las asume la Coordinación de Política Sectorial y Concertación)

5.3. Dirección General de Asuntos Internacionales

(Se transfiere a la Subsecretaría de Planeación de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990)

5.4. Dirección General de Servicios de Apoyo y Estímulos a la Producción

(Área suprimida conforme al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990, sus funciones las asume la Dirección General de Concertación Social y Apoyo Distrital)

6. Subsecretaría de Planeación

(Area de nueva creación de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990)

6.1. Dirección General de Estadísticas

(Area de nueva creación de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990; cambia de nombre a Dirección General de Información Agropecuaria, Forestal y de Fauna Silvestre de acuerdo al Reglamento Interior publicado el 29 de octubre de 1993)

6.2. Dirección General de Asuntos Internacionales

(Se transfiere de la Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación conforme al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990)

6.3. Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario y Forestal

(Se transfiere de la Subsecretaría de Agricultura de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría publicado el 14 de mayo de 1990, asume las funciones de la Dirección General de Investigación, Extensión y Educación Superior y de la Dirección General de Economía Agrícola)

7. Oficialía Mayor

7.1. Dirección General de Administración de Personal

(No hay cambios)

7.2. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

(No hay cambios)

7.3. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales

(No hay cambios)

Organos administrativos desconcentrados

Comisión Nacional del Agua

Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero

Entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría

Organismos Descentralizados:

Colegio de Postgraduados

(No hay cambios)

Instituto Mexicano del Café

(En proceso de desincorporación)

Productora Nacional de Semillas

(No hay cambios)

Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

(No hay cambios)

Productos Forestales Mexicanos

(En proceso de desincorporación)

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

(No hay cambios)

Universidad Autónoma de Chapingo

(No hay cambios)

Empresas de Participación Estatal Mayoritarias:

Alimentos Balanceados de México S. A. de C.V. (ALBAMEX)

(Privatizada el 18 de diciembre de 1990)

Azúcar, S.A. de C. V.

(Privatizada)

Azucarera de Chontalpa, S. A.

(Privatizada el 31 de octubre de 1990)

Compañía Azucarera de los Mochis, S. A.

(Privatizada el 17 de octubre de 1990)

Compañía Azucarera del Istmo, S. A.

(Privatizada el 19 de octubre de 1990)

Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S. A.

(Privatizada el 2 de octubre de 1990)

Desarrollo Industrial del Café Mexicano

(Privatizada)

Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO)

(En proceso de desincorporación)

Impulsora de la Cuenca del Papaloapan S. A. de C. V.

(Privatizada el 1 de octubre de 1990)

Ingenio del Casasano La Abeja, S. A.

(Privatizada el 17 de diciembre de 1990)

Ingenio el Dorado, S. A.

(Privatizada el 17 de diciembre de 1990)

Ingenio Hermenegildo Galeana, S. A.

(Privatizada el 31 de octubre de 1990)

Ingenio Independencia, S. A.

(Privatizada el 1 de octubre de 1990)

Ingenio José María Morelos, S. A.

(Privatizada el 31 de octubre de 1990)

Ingenio Juchitán, S. A.

(Privatizada el 19 de octubre de 1990)

Ingenio la Primavera, S. A.

(Privatizada el 20 de diciembre de 1990)

Ingenio Lázaro Cárdenas, S. A.

(Privatizada el 1 de octubre de 1990)

Ingenio Presidente Benito Juárez, S. A.

(Privatizada el 31 de octubre de 1990)

Ingenio Puruarán, S. A.

(Privatizada el 20 de noviembre de 1991)

Ingenio San Francisco, S. A.

(Privatizada el 2 de octubre de 1990)

Ingenio Tala, S. A.

(Privatizada el 20 de noviembre de 1991)

Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A. C.

(No hay cambios)

Nutrimex

(Privatizada el 7 de julio de 1992)

Tabacos Mexicanos, S. A. de C. V.

(Privatizada el 4 de abril de 1990)

Fideicomisos Públicos:

Fideicomiso del Fondo Ganadero

(No hay cambios)

Fideicomiso de Riesgo Compartido

(No hay cambios)

Fideicomiso Fondo Forestal

(En proceso de desincorporación)

Fideicomiso que tendrá por objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural (FIDHULE)

(En proceso de desincorporación)

**Fideicomiso para el Sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del
Mezquital**

(Desincorporada)

Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de la Candelilla

(Desincorporada)

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HUMANOS DURANTE 1988 - 1994

DICIEMBRE de 1988	16-ENE y 10-ABRIL-1989	14-MAYO-1990	16-ABRIL-1991	4-JUNIO-1992	29-OCTUBRE-1993
1 Secretario	1 Secretario	1 Secretario			1 Secretario
1.1 Dirección General Jurídica	1.1 Dirección General Jurídica	1.1 Dirección General Jurídica			1.1 Dirección General Jurídica
1.2 Dirección General de Comunicación Social	1.2 Unidad de Comunicación Social	1.2 Unidad de Comunicación Social			1.2 Unidad de Comunicación Social
1.3 Contraloría Interna	1.3 Delegaciones en los Estados	1.3 Delegaciones en los Estados			1.3 Delegaciones en los Estados
1.4 Coordinación General de Delegaciones					
1.5 Dirección General de Apoyo a las Delegaciones					
2. Coordinación General de Servicios de Apoyo a la Producción					
2.1 Dirección General de Desarrollo Agroindustrial					
2.2 Dirección General de Normatividad y Control Paraestatal					
2.3 Dirección General de Organización de Productores					
2.4 Dirección General de Infraestructura Rural					
2.5 Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero *	1.4 Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero *	1.4 Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero *			1.4 Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero *

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HUMANOS DURANTE 1988 - 1994

3 Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica	15 Comisión Nacional del Agua (se crea por decreto presidencial el 16 de enero de 1989, asume las atribuciones de la Subsecretaría de la Infraestructura Hidráulica y la Comisión de Aguas del Valle de México y Texcoco, desaparece como organismo descentralizado y pasa a ser unidad administrativa adscrita de la CNA)	15 Comisión Nacional del Agua *			15 Comisión Nacional del Agua
31 Dirección General de Irrigación y Drenaje					
32 Dirección General de Captaciones y Conducciones de Agua					
33 Dirección General de Administración del Agua					
34 Dirección General de Seguimiento y Control de Obras Hidráulicas					
35 Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco					
36 Instituto Mexicano de Tecnología del Agua *	16 Instituto Mexicano de Tecnología del Agua *	16 Instituto Mexicano de Tecnología del Agua *			16 Instituto Mexicano de Tecnología del Agua *

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HUMANOS DURANTE 1988 - 1994

	1 7 Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias " (se transfiere de la Subsecretaria de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal)	1 7 Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias "			1 7 Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias "
			1 8 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria "		1 8 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria "
4 Subsecretaria de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal	2 Subsecretaria de Agricultura	2 Subsecretaria de Agricultura			2 Subsecretaria de Agricultura
4.1 Dirección General de Política y Desarrollo Agropecuario Forestal	2 1 Dirección General de Política Agrícola	2 1 Dirección General de Política Agrícola			2 1 Dirección General de Política Agrícola
4.2 Dirección General de Normatividad Agrícola	2 2 Dirección General de Sanidad Vegetal	2 2 Dirección General de Sanidad Vegetal			2 2 Dirección General de Sanidad Vegetal
4.3 Dirección General de Normatividad Pecuaria	2 3 Dirección General de Economía Agrícola				
4.4 Dirección General de Normatividad Forestal	2 4 Dirección General de Investigación, Extensión y Educación Superior				
4.5 Dirección General de Sanidad y Protección Agropecuaria y Forestal	3 Subsecretaria de Ganadería	3 Subsecretaria de Ganadería			3 Subsecretaria de Ganadería
4.6 Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias "	3 1 Dirección General de Política Pecuaria	3 1 Dirección General de Salud Animal			3 1 Dirección General de Salud Animal
	3 2 Dirección General de Fomento y Protección Pecuaria	3 2 Dirección General de Desarrollo Pecuaria			3 2 Dirección General de Desarrollo Pecuaria

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HUMANOS DURANTE 1988 - 1994

	4 Subsecretaria Forestal	4 Subsecretaria Forestal		4 Subsecretaria Forestal y de Fauna Silvestre	4 Subsecretaria Forestal y de Fauna Silvestre
	41 Dirección General de Política Forestal	41 Dirección General de Política Forestal		41 Dirección General de Política Forestal	41 Dirección General de Política Forestal
	42 Dirección General de Protección Forestal	42 Dirección General de Protección Forestal		42 Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre.	42 Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre.
5 Subsecretaria de Planeación.	5 Subsecretaria de Política Sectorial y Concertación	5 Subsecretaria de Política Sectorial y Concertación			
5.1 Dirección General de Política y Evaluación Sectorial	5.1 Dirección General de Política Sectorial	5.1 Dirección General de Integración Presupuestal y Operación Sectorial			
5.2 Dirección General de Integración y Análisis Presupuestal Sectorial					
5.3 Dirección General de Estudios, Información y Estadística Sectorial					
5.4 Dirección General de Asuntos Internacionales	5.2 Dirección General de Asuntos Internacionales				
	5.3 Dirección General de Apoyo y Estímulos a la Producción. (Asume las funciones de la Coordinación General de Servicios de Apoyo a la producción).				
	5.4 Dirección General de Concertación Social y Apoyo a las Delegaciones (Asume las funciones de la Dirección General de Apoyo a las Delegaciones)	5.2 Dirección General de Concertación Social y Apoyos Distrital (Asume las funciones de la extinta Dirección General de Servicios de Apoyo y Estímulos a la Producción)			

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HUMANOS DURANTE 1988 - 1994

		6. Subsecretaria de Planeación.			5 Subsecretaria de Planeación.
		6.1 Dirección General de Estadística (Área de nueva creación).			5.1 Dirección General de Información Agropecuaria, Forestal y de Fauna Silvestre.
		6.2 Dirección General de Asuntos Internacionales (Se transfiere de la Subsecretaria de Política Sectorial y Concertación)			5.2 Dirección General de Asuntos Internacionales.
		6.3 Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario y Forestal (Asume las funciones de la Dirección General de Economía Agrícola y de la Dirección General de Investigación, Extensión y Educación Superior)			5.3 Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario y Forestal
6. Oficialía Mayor	6. Oficialía Mayor	7. Oficialía Mayor			6. Oficialía Mayor
6.1 Dirección General de Administración de Recursos Materiales	6.1 Dirección General de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales.	7.1 Dirección General de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales.			6.1 Dirección General de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales
6.2 Dirección General de Organización e Informática	6.2 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.	7.2 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.			6.2 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (Asume las funciones de la extinta Dirección General de Integración Presupuestal y Operación Sectorial)

ANEXO 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HUMANOS DURANTE 1988 - 1994

6.3 Dirección General de Administración de Personal	6.3 Dirección General de Administración de Personal	7.3 Dirección General de Administración de Personal			6.3 Dirección General de Administración de Personal
6.4 Dirección General de Administración de Recursos Financieros					

(*) Organismos Desconcentrados

NOTA

Conforme al decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos publicado el 2 de septiembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación se crea la Dirección General de Investigación Fitozoosantaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS
 ESTRUCTURA BASICA DICTAMINADA S.H.C.P.
 SEPTIEMBRE DE 1994

