

00781
19
2g-

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO
(Marco Jurídico)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN DERECHO PRESENTA:

FRANCISCA JAZMÍN GALLARDO TIZNADO

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

ABRIL 1999.

TESIS CON
FAI GEN

27555A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Resumen

EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

El desarrollo rural en México se estudia como tópico del derecho agrario. La investigación se basa en la sistematización de la legislación con ámbito de aplicación federal, considerando en forma complementaria los aspectos históricos, administrativos, económicos, jurídicos y sociales. En las zonas rurales del país viven y realizan sus actividades económicas de subsistencia los sujetos agrarios que participan en el desarrollo rural. En atención a los factores negativos que inciden en el campo mexicano se hace necesario crear instrumentos jurídicos claros y sencillos que faciliten su comprensión y acceso. Por otra parte, es necesario reestructurar las dependencias administrativas encargadas del despacho de la materia agraria para eficientar su función y evitar la duplicidad de esfuerzos y oposición de criterios. La presente investigación está estructurada en un planteamiento general, seis capítulos (marco de referencia, marco jurídico, la participación del Estado en el desarrollo rural, el desarrollo rural y su incidencia en la economía nacional, la seguridad jurídica en el campo, factor para el desarrollo y el papel de los principales elementos sociales que intervienen en el desarrollo rural) y las correspondientes conclusiones y propuestas.

Resumen

RURAL DEVELOPMENT IN MEXICO

The rural development in Mexico, is studied as theme corresponding to agrarian law. Research is based on the legislation systematization with federal application scope, considering historical, administrative, economical, juridical and social aspects in a supplementary manner. In rural zones of the country, agrarian subjects taking part in the rural development live and perform their economical activities to make a living. Considering the negative factors which fall into the mexican country, it becomes necessary to create juridical, clear and simple instruments which make their understanding and access easy. On the other hand, it is necessary to restructure administrative dependencies in charge of the agrarian matters, to make their operation more efficient and avoid the duplication of efforts and criteria opposition. This research is structured in a general exposition, six chapters (reference framework, juridical framework, The State participation in rural development, The rural development and its falling into the domestic economy, The juridical security in the country, factor of development and role of the main social elements which take part in the rural development) and the corresponding conclusions and proposals.

DEDICATORIAS

A nuestro señor ,por la fuerza de su luz que me guía en la realización de mis metas, iluminándome el camino.

+A mi madre, ejemplo de amor y tenacidad.

A mi padre, por el apoyo que me ha brindado en la consolidación de mis metas.

A mis hermanos, María Isabel, Cinthia, Sandra Isela, Marcel de Lucio y Marbella, con especial gratitud y amor filial.

A mi hija Sandra Paola, con todo el amor que le profeso.

A mis maestros, agradeciéndoles todos los conocimientos y atenciones que he recibido de su parte.

A todos los que creyeron en mí, les dedicó este trabajo de investigación y les doy las gracias por apoyarme en todo momento.

EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

(Marco Jurídico)

Contenido Temático

PLANTEAMIENTO	1
---------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL.

I. Introducción.	10
II. Antecedentes legislativos.	14
A. Época Colonial.	14
B. México independiente.	16
C. La reforma.	17
D. La dictadura.	18
E. El desarrollo rural en el siglo XX.	19
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	19
2. Evolución de la legislación rural de 1917 a 1992.	20
III. Operatividad de la legislación.	24
A. La participación del desarrollo rural en el contexto nacional.	24
B. Datos estadísticos de tres entidades federativas.	27
1. Aguascalientes.	28
2. Sinaloa.	29
3. Sonora.	30

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO.

I. Introducción.	55
II. Fundamento constitucional del desarrollo rural en México.	56
A. Principales artículos constitucionales.	56
1. Artículo 3º	56
2. Artículo 4º	57
3. Artículo 25º	58
4. Artículo 26º	59
5. Artículo 27º	61
6. Artículo 28º	62
7. Artículo 123º	63
B. Estudio específico del artículo 27 constitucional.	64
1. La fracción XX.	64
a. Antecedentes.	64
b. Decreto de 2 de febrero de 1983.	66
2. Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero 1992.	66
a. El antecedente inmediato.	67
b. Iniciativa de reformas y exposición de motivos.	68
c. Debates.	70
d. Análisis del texto de las reformas y adiciones.	71
C. La principal legislación vigente vinculada al desarrollo rural.	76

CAPÍTULO TERCERO

LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL.

I. Introducción.	86
II. La vinculación entre la conducción política y el desarrollo.	87

A. La Administración Pública Federal.	89
B. Las Secretarías de Estado que participan directamente en el desarrollo.	92
1. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.	92
2. Secretaría de la Reforma Agraria.	94
3. Secretaría de Desarrollo Social.	96
4. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.	99
III. La Planeación en el desarrollo rural.	102
A. Marco General.	102
B. La Planeación en el campo mexicano.	104
IV. Planes y programas de gobierno que impulsan y promueven el desarrollo rural.	106
A. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	106
B. Programa de apoyos directo al campo.	109
C. Alianza para la Recuperación Económica.	111
D. Programa Nacional Agropecuario.	113

CAPÍTULO CUARTO

EL DESARROLLO RURAL Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMÍA NACIONAL.

I. Introducción.	117
II. El desarrollo rural y los factores de la economía productiva.	119
A. Los Recursos Naturales.	119
1. Principales actividades económicas del sector primario.	122
a. La agricultura.	123
b. La ganadería.	125
c. La silvicultura.	126
d. La pesca.	128
2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.	130
B. El Trabajo.	135
C. El Capital.	138
1. El Crédito.	139
a. Las Instituciones crediticias.	140
b. La Cartera vencida.	143

2. Las Inversiones.	144
a. Nacional.	145
b. Extranjera.	146
D. Organización.	147
1. Formas asociativas de los productores rurales en el marco jurídico mexicano	
a. Formas de naturaleza social.	149
I) El Ejido.	149
II) La Comunidad.	155
III) Las Colonias Agrícolas y Ganaderas.	157
IV) Las Sociedades de Solidaridad Social.	160
V) Las Cooperativas.	164
VI) Las Sociedades de Producción Rural.	166
VII) Las Uniones de Ejidos y/o Comunidades.	168
VIII) Las Uniones de Sociedades de Producción Rural.	170
IX) Las Asociaciones Rurales de Intéres Colectivo.	170
X) Las Asociaciones Agrícolas y/o Ganaderas.	171
b. Formas de naturaleza mercantil.	172
I) Sociedad en Nombre Colectivo.	174
II) Sociedad en Comandita Simple.	174
III) Sociedad de Responsabilidad Limitada.	174
IV) Sociedad en Comandita por Acciones.	175
V) Sociedad Anónima.	175
c. Formas de naturaleza civil.	177
2. La actuación de las principales organizaciones de productores rurales.	182

CAPÍTULO QUINTO

LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CAMPO, FACTOR PARA EL DESARROLLO.

I. Introducción.	186
II. Instituciones jurisdiccionales y de procuración de justicia.	188
A. Tribunales Agrarios.	189

1. Antecedentes.	189
2. Tribunal Superior Agrario.	192
a. Estructura.	192
b. Competencia.	193
3. Tribunales Unitarios Agrarios.	193
a. Estructura.	193
b. Competencia.	194
B. El Amparo Agrario.	196
1. Antecedentes.	196
2. Características.	197
3. Autoridades Judiciales que conocen del Juicio de Amparo.	198
C. La Procuraduría Agraria.	199
1. Antecedentes.	199
2. Estructura.	201
3. Atribuciones.	201
III. El Registro Agrario Nacional.	204
A. Antecedentes.	204
B. Estructura.	205
C. Funciones.	206

CAPÍTULO SEXTO

EL PAPEL DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO RURAL.

I. Introducción.	208
II. La educación como factor detonante del desarrollo.	211
III. La salud como derecho social.	215
A. El derecho a la protección a la salud.	215
B. La Salud dentro del sistema de la seguridad social en el campo.	217

IV. La vivienda rural.	219
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.	224
FUENTES DE INVESTIGACIÓN.	238

EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

PLANTEAMIENTO.

La presente investigación sobre el desarrollo rural en México es el resultado de mis inquietudes en torno a los problemas jurídicos en el medio rural, generado en algunos casos por la deficiente y desarticulada legislación.

México es un país que cuenta con grandes recursos naturales y humanos, elementos básicos para lograr el desarrollo rural como factor para el impulso del propio desarrollo nacional. El desarrollo rural incide en el desarrollo general del país, por lo que éste no se puede dar al margen del primero.

El desarrollo rural entendido como un proceso real de constante mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes de la zona rural, comprende principalmente los aspectos educativos, salud, vivienda, organización, financiamiento, relaciones laborales, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, seguridad jurídica e impartición de justicia.

El marco jurídico del mencionado desarrollo está integrado por leyes, reglamentos, circulares, acuerdos e instructivos que tienen su origen principalmente en los artículos 3,4,25,26,27,28, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La participación del desarrollo rural en el contexto nacional se ve reducida por los problemas que se observan como una constante en el campo mexicano, como son: La migración, la analfabetización, la pobreza extrema, la falta de capitalización, los cacicazgos y la desarticulación de la legislación que rige el área rural. A este último problema atenderé en la presente investigación, ya que la legislación contiene los lineamientos reguladores que promueven el desarrollo rural, por lo que su integración puede ser un elemento que contribuya a su obtención.

El presente trabajo de investigación en torno al marco jurídico del desarrollo rural nacional está basado en la sistematización de datos legislativos con ámbito de aplicación federal, complementándose, con aspectos históricos, administrativos, económicos, jurisdiccionales y sociales. Dentro del aspecto jurídico nos referiremos al universo legislativo vigente, tomando en consideración los antecedentes conceptuales e históricos más significativos.

El desarrollo rural es visto y tratado como tópico del derecho agrario, en consecuencia los sujetos agrarios, es decir los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, jomaleros agrícolas, avecindados, posesionarios, ejidos, comunidades y las sociedades de diversa naturaleza permitidas por nuestra legislación en el agro mexicano, tienen un papel fundamental en el mismo. Sujetos agrarios que se encuentran vinculados a las disposiciones normativas de carácter constitucional, como son las plasmadas en el artículo 27, y en relación a los elementos que actúan en el citado desarrollo los contenidos de los artículos 3,4,25,26,28 y 123 .

La legislación reglamentaria de los artículos constitucionales citados regulan los diferentes aspectos en los que dichos sujetos realizan sus actividades económicas de subsistencia, entre los que se encuentran: Los recursos naturales (suelo, agua, bosques, medio ambiente), la mano de obra campesina, el financiamiento, y las diferentes alternativas de organización que para el campo se prevén.

El Estado como promotor del citado desarrollo lo realiza a través de los poderes de la Unión, función en la que destaca la actuación del poder ejecutivo, quien tiene a su cargo la promoción del campo mexicano a través de la dependencia administrativa denominada "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural". Existen otras dependencias que en forma complementaria actúan dentro del ámbito rural, como son: La Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaria de Desarrollo Social y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otras no menos importantes.

Para la impartición de justicia en el campo mexicano se cuenta con instituciones jurisdiccionales, como son: Los Tribunales Agrarios, creados en 1992, e instituciones de procuración de justicia como la Procuraduría Agraria, la cual tiene funciones de servicio social mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

En las zonas rurales del país se localiza el mayor índice de pobreza, y son en estas áreas donde viven y realizan los sujetos agrarios que participan en el desarrollo rural sus actividades de subsistencia. Sujetos agrarios que carecen de educación, vivienda, y acceso a la seguridad social, entre otros elementos significativos que interactúan en el mejoramiento de su nivel de vida. En atención a las circunstancias que rodean a los habitantes del sector rural se hace necesario crear instrumentos jurídicos sencillos y claros que faciliten su comprensión y acceso.

Por lo expuesto los objetivos del presente estudio, son:

A. Estudiar el desarrollo rural desde un enfoque jurídico legislativo, considerando en forma complementaria los aspectos históricos, administrativos, económicos, jurisdiccionales y sociales.

B. La conceptualización del desarrollo rural.

C. Demostrar la vinculación del desarrollo rural con las diferentes formas de tenencia de la tierra en México, como son: El ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, a través de la legislación promulgada en diferentes etapas del acontecer nacional.

D. Fundamentar legalmente el desarrollo rural, haciendo incapié en la disposición expresa contenida en el artículo 27 Constitucional, incluyendo las reformas que en materia agraria se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y señalar una panorámica de la legislación ordinaria relacionada al tema en estudio.

E. Destacar la importancia que tiene el Estado en el desarrollo rural y la normatividad en la se sustenta su participación.

F. Estudiar la legislación del desarrollo rural en el aspecto económico, tomando como punto de partida los factores de la economía productiva, como son: Los recursos naturales, el trabajo, el capital y la organización.

G. Dar un marco general de la legislación en el ámbito de la impartición y procuración de justicia en el agro mexicano.

H. Estudiar los principales elementos sociales que participan en el desarrollo rural, como son: La educación, la vivienda, la salud, el trabajo y la seguridad social.

I. Fundamentar y proponer reformas y adiciones a la legislación vigente necesarias para promover su articulación en torno al desarrollo nacional.

La problemática del campo mexicano se compone de múltiples factores negativos, mismos que actúan en forma conjunta, en detrimento del desarrollo rural y general del país. Es necesario emprender una tarea que desenrede, aclare y precise el panorama rural como punto de partida en el proceso de mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

Como hipótesis general afirmamos que: **La legislación que regula el desarrollo rural se encuentra dispersa y desarticulada en diferentes cuerpos normativos, por lo que la integración legislativa e institucional le dan unidad y congruencia dentro del contexto nacional.**

Dentro de las hipótesis jurídicas que orientaron la investigación, la primera que se enuncia constituye el eje central de la misma, con las consiguientes hipótesis secundarias, y que a continuación relacionamos:

A. La dispersidad de la legislación en tomo al desarrollo rural se encuentra presente a lo largo de la historia mexicana; situación, que se ha acentuado en las últimas décadas. La integración de la legislación dispersa es el punto de referencia para iniciar un proceso de mejoramiento.

B. El marco legislativo vigente del desarrollo rural se encuentra constituido por una gran cantidad de ordenamientos desarticulados, por lo que la integración es el punto de partida para modificarla en cuanto a calidad, excluyendo la duplicidad legislativa; situación que puede ser motivo de nuevas investigaciones.

C. El Estado mexicano como promotor del desarrollo rural debe eficientar los elementos institucionales y administrativos que participan y coadyuvan en su realización.

D. La incorporación y participación del desarrollo rural en el desarrollo nacional se consolidará con la sistematización de la legislación que comprende en su totalidad a los sujetos agrarios, tomando en cuenta los factores de la economía productiva en el agro mexicano.

E. La seguridad jurídica en el agro mexicano puede consolidarse con un cuerpo normativo que contemple en su texto las disposiciones de connotación agraria.

F. El combate a la pobreza incrementaría el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales del país, contribuyendo al desarrollo rural, y a la participación de éste en el desarrollo nacional.

El problema de la legislación del desarrollo rural en cuanto a su dispersidad y desarticulación en nuestro país nos conlleva a tratar diversos ordenamientos jurídicos, en algunos de los casos la relación en cuanto a sujetos y materia es menor que en otras, sin embargo todos revisten de importancia en su configuración. Los métodos que se utilizarán en la presente investigación para la comprobación de las

hipótesis planteadas son : El científico, el histórico, el sistemático y el inductivo principalmente.

Es de interés para la validación de las hipótesis propuestas considerar la información contenida en los principales indicadores nacionales que presentan las condiciones a las que se encuentran vinculados los sujetos agrarios dentro del contexto nacional. La investigación del desarrollo rural con el enfoque jurídico legislativo está estructurada en seis capítulos y las correspondientes conclusiones y propuestas.

El primer capítulo, se denomina "Antecedentes del desarrollo rural ", en donde presentamos los aspectos teóricos más importantes del tema, así como una relación histórica legislativa dividida en varias etapas del acontecer nacional, como son: La Colonia, el México Independiente, la Reforma, la Dictadura y el Desarrollo Rural en el siglo XX. Antecedentes que forman el cúmulo de conocimientos en las que se sustentan las instituciones vigentes, y con ello visualizar la legislación futura del país.

En la última parte del capítulo se contemplan datos estadísticos de los principales indicadores nacionales, como son : la población, el empleo, la reforma agraria, el producto interno bruto y las actividades económicas. Información aportada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática y por las diferentes investigaciones académicas que se han realizado en torno al campo mexicano. Por otra parte, se presentan cuadros estadísticos de los principales indicadores de los Estados de Aguascalientes, Sinaloa y Sonora, estas últimas han destacado en la producción agrícola y ganadera del país.

El capítulo segundo, denominado " Marco jurídico del desarrollo rural en México ", nos referimos al fundamento constitucional específico del desarrollo rural como es el artículo 27, párrafo noveno, fracción XX. Asimismo, abordamos diferentes artículos constitucionales que contienen lineamientos que inciden en el citado desarrollo, incluyendo el texto del artículo 27 en lo relativo a la materia agraria, 3, 4, 25 26, 28 y 123 .

Las reformas constitucionales que en materia agraria se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, revisten de importancia porque dieron un giro sustancial a las formas de tenencia de la tierra de nuestro país, en especial las que se han caracterizado por su función social.

En el último punto del capítulo, se da una panorámica de la principal legislación que se encuentra vinculada al desarrollo rural, y que se estudiará en capítulos posteriores en relación a la problemática que presenta los diferentes aspectos del campo en los que se dividió el tema para su estudio, como son: El administrativo, el económico, el jurídico y el social.

El capítulo tercero, se denomina " La participación del Estado en el desarrollo rural". Dentro de este rubro destacamos los elementos que intervienen en el citado desarrollo, como son: La Administración Pública Federal y la Planeación. En forma complementaria señalamos los principales planes y programas de gobierno que impulsan y promueven el desarrollo rural.

La institución administrativa encargada del despacho de los asuntos referentes al desarrollo rural es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural, asimismo se encuentran vinculadas :la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Social, y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por lo que se hace mención de las facultades que dichas dependencias administrativas tienen consignadas expresamente en la legislación vigente,

El capítulo cuarto, se denomina " El desarrollo rural y su incidencia en la economía nacional". El enfoque que realizamos del desarrollo rural es jurídico legislativo tomando en consideración el aspecto económico. Aspecto que ha sobresalido por sus implicaciones y repercusiones en las economías de los países, y que sin embargo en el presente estudio lo tratamos en forma complementaria.

Los sujetos agrarios en su mayoría ejidatarios, comuneros, pequeños

propietarios, jornaleros, colonos, parvifundistas, avecindados, posesionarios, ejidos y comunidades entre otros encuentran reguladas sus actividades económicas, como son: La agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca por diversos ordenamientos jurídicos. El punto de partida para su estudio lo constituyen los factores de la economía productiva: Los recursos naturales, el trabajo, el capital y la organización.

Los recursos naturales son contemplados bajo dos aspectos: primero, en cuanto a las actividades económicas que realizan los sujetos agrarios; y el segundo, en relación al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Señalando como marco de referencia las características geográficas que presenta nuestro país.

El factor trabajo se encuentra representado por la mano de obra campesina, en su mayoría jornaleros agrícolas.

El capital o financiamiento en el sector rural es tratado en relación al crédito y a la inversión. Asimismo, se contemplan a las principales instituciones crediticias, y un problema fundamental que se está dando en el campo mexicano en relación a los créditos obtenidos como es la cartera vencida.

El factor organización en el agro mexicano se encuentra representado por las diferentes formas asociativas que prevé la legislación vigente. Para su estudio las dividimos en formas de naturaleza social, mercantil, y civil.

Las organizaciones de productores rurales son tomadas en consideración por el grado de representatividad que tienen en el campo mexicano. Entre las que tienen representación nacional el número de afiliados oscila entre los doscientos cincuenta mil a tres millones

El capítulo quinto, se denomina " La Seguridad Jurídica en el campo factor, para el desarrollo". Se estudian las instituciones jurisdiccionales encargadas de impartir justicia en el campo mexicano y las instituciones procuradoras de justicia. En las primeras se encuentran los Tribunales Agrarios; en materia de amparo los

Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia. En el segundo rubro se encuentra la Procuraduría Agraria.

Por el papel que desempeña dentro del campo mexicano se incluye al Registro Agrario Nacional, institución encargada entre otras funciones de registrar el movimiento de tierras en el país.

El capítulo sexto, se denomina " El papel de los principales elementos sociales que intervienen en el desarrollo rural". En el presente capítulo se tratan los principales elementos sociales tan necesarios para desarrollo rural, como son: La educación, la salud, la seguridad social, el trabajo y la vivienda rural. Existen otros factores que se podrían clasificar dentro de este punto, sin embargo consideramos que para el estudio en cuestión resultan los más representativos. El trabajo, es visto en el capítulo cuarto con el enfoque jurídico legislativo, sin quitarle por ello el carácter social del que se haya investido.

En las conclusiones finales, se insertarán las propuestas de reformas y adiciones a la legislación rural vigente necesarias para su integración, y con ello enriquecer el marco jurídico del desarrollo rural dentro del contexto nacional.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL.

I. Introducción.

El marco teórico del estudio jurídico legislativo del desarrollo rural tiene como objetivo principal establecer la conceptualización del término y proporcionar una panorámica histórica de la legislación que nos permita tener una visión mas amplia del tema en estudio.

Es importante señalar que la teoría del desarrollo surgió después de la segunda guerra mundial, " como un intento por entender la dinámica del sistema económico en su conjunto en los países en desarrollo".¹ Hacemos la referencia porque es necesario puntualizar que el desarrollo se ha tratado principalmente con un enfoque económico y en algunos casos se confunde con el crecimiento económico. El presente estudio tiene carácter jurídico legislativo, apoyándonos en forma complementaria en diversos aspectos que lo comprenden, como son: el histórico, el administrativo, el económico y el social.

La palabra desarrollo es definida por los diferentes diccionarios como la acción y efecto de desarrollar. Desarrollar es " el incrementar una cosa en el orden físico, intelectual o moral".² También significa "progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente las comunidades humanas".³

Víctor Volke Haller, señala que al desarrollo se le puede entender en términos de una mayor disponibilidad de bienes y servicios a la población. El autor hace referencia a Mellor (1966), el cual considera que dentro de los bienes y servicios "se incluyen educación, salud, vivienda, comunicación, diversas comodidades y, tal vez, mayor tiempo dedicado al ocio., aumentando con ello los niveles de vida per capita y el bienestar en general, logrados a través de un incremento de los ingresos; y a Roger y Svennig (1969), que definen al desarrollo "como una clase de cambio social en las que se introducen nuevas ideas en un sistema social, a fin de obtener mayores ingresos per capita y mejores niveles de vida mediante la utilización de métodos de producción mas modernos y una mejor organización social".⁴

La palabra rural proviene del latín ruralis de rus, ruris, campo. El Doctor Antonio Luna Arroyo exégeta del derecho agrario al respecto señala que la raíz latina se refiere al campo y que está se utiliza como sinónimo de agrario.⁵ Asimismo, indica que se emplea este vocablo para oponerlo a las economías y sociologías urbanas.

¹ ROS, Jaime. "Tiene futuro la teoría del desarrollo", *Revista El Economista Mexicano*, edita El Colegio Nacional de Economistas, volumen I, número I, septiembre-diciembre 1996, México, p.25

² ENCICLOPEDIA SALVAT, Diccionario. Salvat editores S.A., Tomo IV, 1971, Barcelona, Madrid, México, Caracas, Bogotá, Quito, Santiago, Río de Janeiro, Puerto Rico, p.10

³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, vigésimo primera edición, Madrid, España, 1992, p.490

⁴ VOLKE HALLER, Víctor. *Agricultura de subsistencia y desarrollo rural*, Trillas, México, 1987, p.p. 61 y 64

⁵ LUNA ARROYO, Antonio. *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1983, p.766

En este orden de ideas el desarrollo rural sería entonces el incremento o el progreso del campo y de las labores que en él se realizan. Lo anterior tocaría a un aspecto del mencionado desarrollo, mismo que ha sido objeto de una transformación al que se le han añadido diversos adjetivos como integral y sostenible.

Antes de enunciar las definiciones y el fundamento legal del desarrollo rural México es importante señalar que en el contexto internacional surgieron importantes aportaciones con respecto del tan reiterado desarrollo, producto de reuniones y congresos nacionales e internacionales en la que participaron países desarrollados y países en desarrollo

En 1987, la World Commission on Environment and Development, en el informe Brundtland, titulado "nuestro futuro común" se define la palabra desarrollo sostenible como "Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de la futuras generaciones para satisfacer las propias".⁶

La anterior definición comprende varios aspectos, como son: el ecológico, el social, el económico, y administrativo es por ello que "además de asegurar su armonía con el ambiente eran inherentes a un desarrollo con este calificativo, transformaciones institucionales que permitiesen el cambio gradual y un crecimiento económico autosostenido".⁷

En 1990, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en su informe titulado "Nuestra Propia Agenda", da seguimiento a lo establecido en nuestro futuro común y añade al contexto del desarrollo sostenido la actuación del Estado al señalar que éste es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en las formas en que el Estado funciona e interviene en la orientación del desarrollo.⁸ Se establece la relación entre el desarrollo sostenible y la reforma del Estado.

En 1992, se llevó a cabo la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo denominada "Reunión Cumbre de la Tierra". Resultando de dicha reunión, en la que México participó, el plan de acción denominado "La agenda 21". Con motivo de dicho plan se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para vigilar sus progresos.

Dentro de las propuestas contenidas en la Agenda 21 se encuentran las siguientes: En primer lugar, se sugiere mejorar o reestructurar los procesos de adopción de decisiones de manera que se integren plenamente los aspectos ambientales a nivel de la planificación, de la formulación, de las políticas y de la gestión administrativa; en segundo lugar, el establecimiento de marcos jurídicos y reglamentarios eficaces en lo concerniente a la integración del ambiente y el desarrollo; como tercera propuesta, el empleo de instrumentos económico e incentivos de mercado de forma que se incorporen los costos ambientales en las decisiones de los productores y consumidores, y avanzar en la integración de los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas; y en cuarto lugar, el establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada en los países.⁹

⁶ GABALDÓN, Arnoldo José y otros. "Desarrollo sostenible y reforma del Estado", *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Colegio de México y Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, México, 1995, p.13

⁷ Ibidem

⁸ Idem., p.14

⁹ Idem., p.18

El desarrollo sostenido no se basa solamente en los factores ambientales y su protección, el desarrollo sostenible, expresa Ricardo Martín Koolen "como concepto y como objetivo político, tiñe ahora, en cambio la totalidad de las variables que integran la idea desarrollo".¹⁰

El desarrollo rural en México ha ido evolucionando y consolidándose, principalmente, en el contenido de las reformas al texto constitucional. Los programas de gobierno de lo últimos sexenios contemplan y relacionan el desarrollo del país con el mejoramiento del nivel de vida de la población, sin embargo éste no se ha logrado concretar de manera definitiva es así que en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural de 1973 se establece como uno de los objetivos del programa "Corresponde el programa plenamente a los principio fundamentales de la actual administración acelerar el desarrollo económico entendido éste no como un mero incremento del producto nacional, sino como un cambio efectivo en el género de vida de todos los habitantes con acceso a la educación, la salud y en general, al bienestar. De nada sirve una mayor producción agrícola sino va acompañada de una mejora sustancial en las condiciones de vida de quienes hacen posible esa producción".¹¹

Al amparo del programa mencionado de la década de los setenta surge una definición que se vincula con el desarrollo rural por contener la idea del mejoramiento en el nivel de la población rural denominada "La definición realista de grados de desarrollo", "puede identificarse el grado de desarrollo que tiene una comunidad, con el nivel de vida de su habitantes y su distribución y con su capacidad de manejo de los recursos propios y de la relación del resto de la sociedad, como medios para lograr, por iniciativa propia incrementos sostenidos en el bienestar de sus habitantes".¹²

Como resultado de una adición al artículo 27 Constitucional, por decreto publicado el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se introduce al párrafo noveno la fracción XX que contempla el fundamento legal del desarrollo rural integral. Mismo decreto que contenía las reformas a los artículos 25 y 26, con postulados de carácter económico.

El contenido del párrafo noveno fracción XX del artículo 27 citado establece que al Estado le corresponde promover las condiciones del desarrollo rural integral. Los propósitos que persigue el Estado son tres: El primero, es generar empleo; el segundo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y tercero, fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra.

El Estado tiene a su cargo además de promover el desarrollo rural, el fomentar la actividad agropecuaria y forestal, así como expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

En realidad lo que se encuentra plasmado en la fracción XX, son apuntes de lo que es el desarrollo rural, y mas aún el carácter integral como se adjetiva o califica, ya que se utiliza el término y se concreta a los tres propósitos ya enunciados. En forma complementaria se

¹⁰ KOOLEN, Ricardo Martín. " La reforma de la Administración pública para la gestión ambiental", *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Colegio de México y el Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, México, 1995, p. 235

¹¹ MILLER, Eric J.. *Desarrollo integral del medio rural*, traducción Juan Eibenschutz, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 47

¹² Idem., p. 141

encuentra el citado artículo en su párrafo tercero que establece el derecho de la nación para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En el camino a la conceptualización del desarrollo rural es necesario tomar los elementos que aporta la base jurídica del tema en estudio a falta de una definición expresa.

Por otra parte, el artículo tercero constitucional consagra el derecho a la educación, estableciendo como una de sus características, en su fracción segunda, inciso a, la de ser democrática, característica que se introdujo como producto de las reformas al artículo en cuestión en el período presidencial del General Manuel Ávila Camacho, como parte de una primera fracción. La democracia entendida además de una estructura política y régimen político, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, y cultural del pueblo.

Con fundamento en los lineamientos que señala los preceptos constitucionales enunciados con anterioridad el desarrollo rural integral es definido, "Como un proceso sostenido como una característica permanente a largo plazo de modificación de las estructuras productivas económicas, sociales y políticas establecidas en el sector rural, para el incremento de la producción la productividad y el ingreso y para el mejoramiento de los niveles de vida de la población campesina".¹³

Por otra parte, se define al citado desarrollo como "Postulado y fundamento del sector rural, en sus vertientes: social, cultural, de organización, producción, inversión pública y privada, comercialización y distribución, crecimiento económico, científico y tecnológico".¹⁴

Marco Antonio Téllez, señala que el desarrollo como derecho humano de la tercera generación implica "un constante mejoramiento en los niveles de vida económico, social y cultural del pueblo".¹⁵

Realizando una síntesis de las diferentes definiciones del desarrollo rural, y por los elementos insertos en el texto constitucional, se define al desarrollo rural como un proceso de constante mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes del sector rural que comprende principalmente los aspectos de educación, salud, vivienda, organización, financiamiento, relaciones laborales, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, cultura, suficiencia alimentarla, seguridad jurídica e impartición de justicia.

La situación del campo mexicano no es alentadora, de realizar un diagnóstico general se resaltarían la problemática que acaece sobre él. "El campo mexicano muestra un crecimiento demográfico y que esto se da desde hace casi tres décadas; en el campo se refleja la mayor pobreza del país- las cifras indican que 75% de los pobres, de los más pobres de México, se encuentran en el medio rural-, que en el campo muestra una balanza agropecuaria

¹³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1987, p. 1079

¹⁴ GLOSARIO DE LA LEY AGRARIA. Tribunal Superior Agrario, México, 1994, p. 225

¹⁵ TELLÉZ ESPINOZA, Marco Antonio. "Los derechos humanos y el desarrollo agrario", *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, septiembre-diciembre 1995, México, p. 76

deficitario y un desarrollo muy desigual; que el campo está descapitalizado; que tiene escasa tecnología y que a pesar de estar siempre en el discurso público muestra un rezago que se ha agudizado en las últimas décadas".¹⁶

Los aspectos o factores que actúan en forma integral en el desarrollo rural están regulados por la legislación que se encuentra dispersa y desarticulada en diferentes cuerpos normativos como se comprobará en capítulos subsecuentes. Miguel Carbonell señala respecto de la dispersidad legislativa "si un ordenamiento jurídico necesariamente complejo y disperso es un inevitable reflejo de la complejidad misma de la sociedad en que se inserta"¹⁷, el mismo autor al referirse a la sistematización cita a Salvador Cordech "cuanto mejor se sistematiza el derecho, menos necesidad hay de acudir a las remisiones"¹⁸.

Los antecedentes legislativos del desarrollo rural son necesarios señalarlos, ya que son de los diferentes ordenamientos jurídicos emitidos a lo largo de la historia de nuestro país de donde obtenemos el cúmulo de conocimientos para entender la legislación vigente y visualizar con ello la legislación futura.

II. Antecedentes legislativos.

A. Época colonial.

Los antecedentes históricos de la legislación en materia de desarrollo rural inicia en la época colonial. El régimen de propiedad de la colonia se encuentra vinculado al desarrollo rural, régimen que se dividía en: propiedad individual, propiedad comunal y propiedad pública.

En los 300 años que duró la etapa colonial se expidieron innumerables ordenamientos para regular la propiedad, sin embargo su falta de aplicación propicio la concentración de tierras en manos de españoles y de la Iglesia, en detrimento principalmente de la propiedad comunal. El régimen de propiedad y la explotación de la tierra se encuentran vinculados al desarrollo rural de nuestro país. La legislación reguladora de la materia es cuantiosa como ya se ha señalado por lo cual presentarnos una relación general de la misma, así como de su contenido permitiendo con ello apreciar la dispersidad legislativa.¹⁹

1. Ley de 18 de junio y 9 de agosto de 1513, expedida por Fernando V en Valladolid. Ordenaba se le dieran tierras y solares a los nuevos pobladores, además de encomendárseles indígenas bajo su cuidado. Establece entre otras las medidas agrarias de la caballería y la peonía.

¹⁶ MENDOZA ZAZUETA, José Antonio. "Políticas públicas de apoyo al desarrollo rural", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, año II, número 6, enero-marzo 1997, México, p.34

¹⁷ CARBONELL, Miguel. "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnicas legislativas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México*, año XXX, número 89, mayo-agosto 1997, México, p.434

¹⁸ CORDECH, Salvador. "Las remisiones", en Gretel, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1985, p.240, citado por CARBONELL, Miguel. Op.cit., p.439

¹⁹ Cfr. FABILA, Manuel. *5 siglos de legislación agraria*, tomo I, México, 1941.

2. Ley III, Ord. III año 1523. Ordenaba que el terreno elegido para poblarse y sus cercanías tenía que ser abundante, es decir fértil, con pastos, metales, aguas dulces y gente natural.

3. Ley III, Ord. 107. Dada en el año de 1523 por Felipe II. Se ordenaba que los beneficiados con las caballerías y peonías debían de tener: edificados los solares, labrar las tierras de labor, y ocupar con ganado las tierras de pasto, bajo pena de perderlas.

4. Ley XIII, Ord. 129. Expedida por Felipe II. Señalan que el ejido para el pueblo tenía que contar con extensión suficiente para el recreo de la gente y el pastoreo de ganado.

5. Ley VII, año 1533. Emitida por el Emperador Carlos. Ordenaba que los montes y pastos eran comunes a españoles e indígenas.

6. Cédula de 27 de octubre de 1535. Emitida por el Emperador Carlos. Se ordena que el reparto de tierras se tenía que hacer sin excesos a descubridores y pobladores antiguos, estableciendo la prohibición a eclesiásticos.

7. Ley de 1 de diciembre de 1573. Se dictó Felipe II. El lugar donde se formaban los pueblos y reducciones debían de tener aguas, tierras, montes y un ejido.

8. Ley XXVIII de 18 de febrero de 1606. Emitida por Felipe III por acuerdo del Consejo de Madrid. Ordenaba a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores se les diera instrucción u orden particular además del título, para que procuren que se beneficie y cultive la tierra de forma que produzca todos los frutos permitidos, interponiendo con particular cuidado los medios justos y convenientes, apercibiéndoles de las penas a las que serían acreedores por su omisión.

9. Ley XIII de 11 de junio de 1612. Emitida por Felipe III. Ordenaba a los Virreyes sacar los ganados de las tierras de regadío y que éstas se sembrarán de trigo, sino tuvieren los dueños títulos para tener estancias de esa calidad.

10. Real Decreto de 8 de junio de 1813. Dictada por Félix María Calleja del Rey el 18 de enero de 1814. Bando del Virrey Calleja con el Real Decreto sobre Fomento de la Agricultura y Ganadería. Los principales puntos de este decreto fueron: Las tierras particulares se declaraban cerradas y acotadas perpetuamente, dejándoles en completa libertad sobre el destino de las mismas; el arrendamiento era libre y se continuaba por sucesión obligatoriamente; no se permitía el subarriendo sin aprobación del dueño; todo se podía vender sin perjudicar la salud pública. Por otra parte, la ley en comento establece el respeto a lo estipulado en las leyes dictadas con anterioridad a su promulgación en beneficio de los labradores y ganaderos, siempre y cuando no fueran contrarias a sus disposiciones.

Las tierras de los pueblos fueron objeto de múltiples despojos, "a tal grado llegaron los despojos de que fueron víctimas, que el gobierno español se preocupó muy seriamente de tal estado de cosas. Para protegerlos y poner coto a la desmedida avaricia de los conquistadores, expidió una serie de disposiciones prohibiendo a los indios vender sus bienes sin la debida autorización, la que se daba solo en ciertos casos y mediante la tutoría de los

ayuntamientos o consejos especiales".²⁰

Los ordenamientos jurídicos mencionados de la etapa colonial no propiciaron un real desarrollo social, económico, político y jurídico; lo que propició fue el acaparamiento de tierras por particulares y la iglesia, que fueron los beneficiados con los frutos de la agricultura, la ganadería, la minería y demás actividades productivas en detrimento de las propiedades de los pueblos y sus habitantes. Más que el contenido de los ordenamientos consideramos que fue la falta de aplicación de los mismos lo que originó esa desigual distribución de la riqueza.

B. México independiente.

La situación del campo que prevalecía a finales de la etapa colonial era de desigual distribución de la tierra, motivo que contribuyó al movimiento de independencia de España. Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón caudillos de la Independencia de nuestro país emitieron disposiciones tendientes a mejorar la situación del indígena. "Podemos afirmar que además del carácter político del desequilibrio económico y del malestar social, una de las razones principales que motivaron el movimiento de 1810, fue la necesidad de tierras que tenían en los pueblos indígenas".²¹

Miguel Hidalgo y Costilla, por decreto de 5 de diciembre de 1810 ordena a los jueces y justicias del distrito recauden las rentas vencidas de las tierras de los indígenas, debiendo entregarlas a los indígenas para su cultivo, prohibiendo el arrendamiento de las mismas. Por su parte, José María Morelos y Pavón en su "Proyecto para Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno" de fecha 2 de noviembre de 1813, señala que las grandes haciendas debían inutilizarse porque el beneficio positivo de la agricultura consistía en que muchos la trabajaran y no un sólo particular.

Después de varios años de lucha, el 28 de septiembre de 1821, se formaliza la independencia de México. Se emiten leyes entre las que destacan las de colonización, mismas que contribuyeron a concentrar extensiones de tierras en unas cuantas manos, primero por la Iglesia y posteriormente por los hacendados nacionales y extranjeros.

1. Decreto de 4 de enero de 1823. Emitida por Agustín de Iturbide. Tenía por objeto fomentar la colonización, por lo que a todo empresario que trajera por lo menos 200 familias, se le daría como pago 3 haciendas y 2 labores.

2. Ley de 18 de agosto de 1824. Dictada por el Supremo Poder Ejecutivo. Se faculta a los Congresos de los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de colonización en sus jurisdicción; por otra parte, prohíbe el acaparamiento de baldíos y que estos se transmitieran a mano muertas.

3. Ley de 6 de enero de 1830. Expedida por Anastasio Bustamante. Ordenaba que se repartieran terrenos baldíos entre mexicanos y extranjeros. Se les financiaba con útiles de labranza, transportación y fondos para su manutención hasta por un año.

²⁰ PORTES GIL, Emilio. *Evolución histórica de la propiedad territorial en México*, editorial Ateneo Nacional de Ciencias y Artes de México, México, 1939, p.21

²¹ *Ibidem*

4. Ley de 16 de octubre de 1830. Crea el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. Su reglamento se expidió el 5 de octubre de 1835 en el que se establece las facultades de la junta general del Banco, entre las que destacaba la promoción para crear compañías industriales en los pueblos de la república que se dedicarían entre otras cosas al fomento de productos agrícolas como el cáñamo, lino, moreras, viñedos y algodón.

5. Ley de 19 de enero de 1936. Se faculta al gobierno para conceder permisos para extraer oro y plata, estableciendo limitaciones al respecto.

6. Ley de 3 de octubre de 1836. Se señalaba que las propiedades quedaban sujetas a la contribución rural bajo la denominación de fincas rústicas. Se comprende toda propiedad rural con el nombre de hacienda, rancho, huerta u otro nombre dentro o fuera de las poblaciones cuyos frutos pertenezcan a la agricultura, exceptuando las que se cultiven por mero recreo.

7. Ley de 5 de julio de 1836. Se establece la contribución de 3 al millar sobre el valor de las fincas rústicas del país y la circulación y consumo libre de todos los frutos de la agricultura del país.

8. Decreto de 2 de octubre de 1843. Dictada por Antonio López de Santa Anna. Establece la escuela de agricultura, que tenía por objeto la introducción y adelanto de los buenos métodos de cultivo, el uso de todos los instrumentos de labranza, el cultivo de plantas y la mejora de las diversas razas de animales.

9. Decreto de 14 de marzo de 1854. Dictada por Antonio López de Santa Anna. Versa sobre el establecimiento de una agencia general de agricultura. Prevé la representación de los agricultores del país por un agente general, quién tenía las atribuciones de indagar las necesidades de la agricultura y promover mejoras y adelantos.

La legislación promulgada en esta etapa tampoco promovió un desarrollo rural, es decir un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural lo que se comprueba con los sucesos históricos. Portes Gil, al referirse a la legislación de esta época señala que la tendencia de los gobiernos para satisfacer las necesidades populares, en lo que respecta a tierras no llegó a cumplirse ya que la legislación en sí eran de difícil aplicación, propiciado por la escasez de elementos económicos y la penuria de las administraciones que impedía su cumplimiento.

C. La Reforma.

Al independizarse México de España se dio la lucha entre las corrientes conservadoras y las liberales. La Iglesia se convirtió hasta ese momento en el principal latifundista. Al llegar los partidarios de la corriente liberal al poder dictan leyes para contrarrestar el poder que mantenía la Iglesia, como la Ley de Desamortización de Bienes de

Manos Muertas en 1856 y la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859.

1. Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856. Emitida durante el gobierno de Ignacio Comonfort. La ley señala dentro de su contenido la falta de movimiento o libre circulación de gran parte de la propiedad raíz, y que ello era un obstáculo para la prosperidad de la nación.

Establece que las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarían en propiedad a los que las tenían arrendadas y las que no lo estaban se adjudicarían en almoneda. Autorizaba a los adjudicatarios a enajenar libremente los bienes adquiridos.

La Ley de desamortización representó un duro golpe al poder ejercido por la Iglesia, sin embargo no beneficio a las comunidades, sujetos agrarios a los cuales se le aplican las disposiciones de la materia agraria, ya que en el momento de interpretarla perjudicaron a las comunidades indígenas, haciendo extensiva la incapacidad para adquirir o administrar fincas urbanas y rústicas. El Reglamento de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas señalaba expresamente la incapacidad de las comunidades indígenas en su artículo 11, quedando de esta manera vinculadas la propiedad comunal a la desamortización de sus bienes. La ley en comento permitió el denuncia de tierras lo que propició nuevamente su acaparamiento, pero esta vez por los hacendados.

2. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859. Dictada durante el gobierno de Benito Juárez. Se establece la separación del Estado y la Iglesia, entrando al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular tenían, asimismo quedaron suprimidas las ordenes religiosas. El Reglamento de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, establecía en su contenido que las fincas rústicas devueltas al clero por los arrendatarios que pretendieron adjudicárselos serían puestos a la venta, lo anterior se debió a la influencia que ejercía la Iglesia entre sus fieles.

Posterior, a estas leyes se dictaron las leyes de colonización de 1863 y 1875. La Ley de Colonización de 1875 dio origen a las nefastas compañías deslindadoras, acaparadoras de grandes extensiones de tierras, desvirtuando con ello la función para la cual fueron contratadas.

D. La Dictadura.

El propósito de las leyes de Colonización fue fomentar la ocupación del extenso territorio nacional, leyes que contribuyeron al acaparamiento de tierras, y por consiguiente a agudizar la problemática social y política del país. A las compañías particulares se les impuso limitaciones en la Ley de 1875 para medir y deslindar terrenos baldíos, limitaciones que fueron eliminadas parcialmente en la Ley de Colonización de 1883, y totalmente en la de 1894.

1. Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883. Emitida durante el gobierno del presidente Manuel González. La ley autorizaba al ejecutivo a contratar con compañías particulares para la habilitación de terrenos baldíos, dándoles en pago la tercera parte de los terrenos o su valor. Una de las características de este ordenamiento fue la limitación de no venderlos a extranjeros, ni tener extensiones mayores a 2,500 hectáreas.

2. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894. Dictada en el período presidencial de Porfirio Díaz. Esta ley contribuyó a la desigualdad que existía a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, al no contemplar dentro de sus disposiciones las limitaciones impuestas sobre las compañías deslindadoras por las anteriores leyes de colonización, lo que dio pie a múltiples despojos de tierras en perjuicio de las comunidades indígenas, pequeños y medianos propietarios. Los efectos de los deslindes realizados por las compañías deslindadoras fueron negativos para el país, por lo que el gobierno del General Díaz emite un decreto el 28 de noviembre de 1896, autorizando a ceder en forma gratuita terrenos baldíos a los labradores pobres que los estuvieran poseyendo. En el año de 1902, se derogaron las facultades de las compañías deslindadoras y en 1909 se expide un decreto en el cual se autoriza únicamente a compañías oficiales a realizar los deslindes.

En el régimen del Porfiriato si hubo desarrollo económico sobresaliendo las actividades mineras, transportes y petróleo entre otras, pero este desarrollo no beneficio a la generalidad. Los disturbios político sociales se hacen presentes con huelgas y manifiestos iniciando de esta forma el siglo XX.

La situación económica y social a principios del siglo era de total desequilibrio. La clase privilegiada y los extranjeros eran los propietarios de las tierras y de los medios de producción, por lo que se busco un cambio de régimen político. Porfirio Díaz, es depuesto pero continua la lucha política por el poder en un ambiente de violencia en el que el desarrollo rural se ve afectado.

Como preámbulo a la promulgación de la Constitución de 1917 se expidió la Ley de 6 de enero de 1915 en Veracruz, por Venustiano Carranza, que tenía como antecedente el discurso de Luis Cabrera. Dentro de las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo se declaraban nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades hecho por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856. Asimismo, se declaran nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas hechas por autoridades federales, así como las diligencias de apeo y deslinde practicadas durante el porfiriato. Por otra parte, para la resolución de cuestiones agrarias se crea la Comisión Nacional Agraria.

E. El desarrollo rural en el siglo XX.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En medio del caos por el que atravesaba el país se dio un ordenamiento jurídico que

establecía los preceptos por los que habría de regirse el país. Venustiano Carranza, presidente de México, presentó al Congreso de la Unión el primero de diciembre de 1916 un proyecto de Constitución Política. A instancias suya se creó una Comisión dictaminadora para su redacción, la cual presentó su proyecto el 29 de enero de 1917 para su debate.

Los debates del Congreso Constituyente respecto de los artículos contenidos en el proyecto plasman el espíritu legislativo de la época.

El 5 de febrero de 1917, en la Ciudad de Querétaro se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estableciendo en sus preceptos los lineamientos por los que habría de regirse el país; Asimismo, elevó a rango constitucional la Ley de 6 de enero de 1915, que posteriormente es derogada el 10 de enero de 1934.

La problemática agraria es tratada en el artículo 27 Constitucional, en el que se plasmaron las ideas surgidas de la revolución. Entre las disposiciones más importantes que trata el artículo en mención se encuentra: el régimen de la propiedad, la que originalmente pertenece a la nación y que transfiere a los particulares constituyendo la propiedad privada; regula los recursos naturales; ordena el fraccionamiento de los latifundios; establece la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas; introduce la dotación y restitución de tierras, así como la protección y desarrollo de la pequeña propiedad. Su texto original ha sufrido varias reformas, reformas que son explicables por haber cambiado las condiciones que prevalecieron al momento de redactarlo. La Constitución se ha vuelto flexible al cambio como estudiaremos con más detenimiento en el siguiente capítulo. Los cambios operados por nuestra sociedad reclamaron la modificación a diversos artículos de la constitución ya que no fueron exclusivos del artículo 27.

2. Evolución de la legislación rural de 1917 a 1992.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se inició una nueva etapa en la emisión de ordenamientos jurídicos agrarios. Se expidieron diversas circulares para aclarar lo establecido en el artículo 27 Constitucional y en los reglamentos que regularon los preceptos contenidos en su texto original. A continuación haremos una relación de las leyes que consideramos tuvieron más impacto en el desarrollo rural mexicano.

a. Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920. Emitida durante el gobierno de Alvaro Obregón. Es la primera ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional. Dentro de su contenido regula las dotaciones y restituciones de tierras y determina a este respecto quienes tienen derecho a solicitarlos (Pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población); Asimismo, establece a las autoridades ante quien se tramita las solicitudes de dotación y restitución: Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria y un Comité Particular Ejecutivo. Esta ley es abrogada por el decreto de 17 de abril de 1922, que faculta al Ejecutivo de la Unión a reorganizar y reglamentar a las autoridades agrarias creadas por la Ley de 6 de enero de 1915.

b. Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución de 26 de abril de 1927. Se dicta durante el gobierno de Plutarco Elías

Calles. Establece como autoridades agrarias: al Presidente de la República, a la Comisión Nacional Agraria, a los Gobernadores de los Estados, a las Comisiones Locales Agrarias, a las Delegaciones de la Comisión Nacional de los Estados y a los Comités Particulares Ejecutivos. El procedimiento agrario es agilizado con sus disposiciones. Esta Ley fue modificada en los años de 1927, 1929, 1931 y 1932.

c. Código Agrario de 22 de marzo de 1934. Emitida bajo el gobierno de Abelardo L. Rodríguez: Se compone de 10 títulos, con un total de 178 artículos. Establecía como autoridades agrarias al Presidente de la República, al Departamento Agrario, a los Gobernadores de los Estados, a la Comisión Agraria Mixta, al Comité Ejecutivo Agrario y a los Comisariados Ejidales. Regula y agiliza el procedimiento para las acciones de dotación, restitución de tierras y aguas y nuevos centros de población. Dentro de sus disposiciones establecía que la resolución dada por el Presidente de la República ponía fin a expedientes de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población, disposición adoptada por los subsecuentes ordenamientos, determinando con ello la impartición de justicia con el carácter administrativo que hasta 1992 prevaleció.

d. Código Agrario de 23 de septiembre de 1940. Emitido durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas. Se compone de 7 libros, 334 artículos y 6 artículos transitorios. Recoge disposiciones del Código Agrario de 1934, señalando como autoridades agrarias: al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe del Departamento Agrario, a la Secretaría de Agricultura y Fomento, al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, Comités Ejecutivos Agrarios, y a los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales (encargadas todas de ejecutar los actos agrarios). Los órganos agrarios son: El Departamento Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas Generales de Ejidatarios, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales, y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. La atención crediticia estaría a cargo del Banco Nacional de Crédito Ejidal y cuando éste no tuviera fondos propios se canalizarían al crédito privado. El sistema de riego quedaba a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Es importante destacar que este cuerpo normativo negó el recurso de amparo a los pequeños propietarios afectados por las resoluciones presidenciales.

e. Código Agrario de 31 de diciembre de 1942. Se compone de 7 libros, 362 artículos y 2 transitorios. Señala como autoridades agrarias: al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Secretario de Agricultura y Fomento, y al Jefe de Asuntos Indígenas. Como órganos agrarios nombra: al Departamento Agrario, al Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas. Los terrenos nacionales se incluyeron en el reparto agrario; se establecieron medidas a favor de la pequeña propiedad (certificado de inafectabilidad) y estableció las bases para la explotación de terrenos ejidales, entre otros.

f. Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. Se dictó durante el mandato de Miguel Alemán. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951. Se divide en 7 capítulos, 88 artículos y 7 artículos transitorios. Establece el procedimiento para la adquisición de los terrenos nacionales y señala que la enajenación a título gratuito se dará a todo mexicano mayor de edad, con vocación de agricultor y que carezca de tierras y medio para adquirirla. Ley derogada por la Ley Agraria de 1992.

g. Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Emitida durante el gobierno del presidente Adolfo Ruíz Cortinez. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1954. Se crea un Fondo de Garantía manejado por el Banco de México, S.A.. Entre sus disposiciones destacan: el fiduciario podrá garantizar la recuperación de préstamos que otorgue a la agricultura; abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de crédito privado para que estos otorguen crédito a lo agricultores. Las operaciones mencionadas sólo se efectuarán en relación con créditos de habilitación, avío y refaccionarios que hayan sido otorgados para el cultivo de básicos.

h. Ley Federal de Reforma Agraria. Dictada durante el gobierno de Luis Echeverría Alvarez. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971. Se divide en 7 libros, 480 artículos y 8 artículos transitorios. El primer libro se titula "Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo"; segundo, " El Ejido"; el tercero, "Organización Económica del Ejido"; el cuarto, "Redistribución de la Propiedad Agraria"; el quinto, "Procedimientos Agrarios", el sexto, "Registro y Planeación Agrarios" y Libro séptimo, "Responsabilidad en Materia Agraria".

Señala como autoridades agrarias: al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Secretaría de la Reforma Agraria, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas. La Secretaría de la Reforma Agraria, se encarga de aplicar las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En su contenido señala las atribuciones de las autoridades agrarias, así como la organización de autoridades ejidales y comunales. La ley en su artículo 52 establece las modalidades a los terrenos que le son otorgados por las diferentes acciones: serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles. Es decir no podían en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Modalidades que hacían del ejidatario un mero usufructuario. Por otra parte, organizó internamente a los ejidos y a las comunidades; permitía la asociación en participación con empresas particulares para la explotación de montes o bosques y la transformación de sus productos, cuando las inversiones requeridas para ello rebasaran su capacidad económica. Declaraba que los ejidos y las comunidades constituyen de hecho una unidad de desarrollo rural, que debían ser apoyados para participar de manera activa en el desarrollo general del país. Permite la constitución de sociedades para facilitar su gestión y autogestión. Esta ley fue derogada por la Ley Agraria de 1992, pero vigente en cuanto al rezago agrario, es decir se aplica, a los expedientes de las acciones de dotación de tierras, bosques o aguas, ampliación, nuevos centros de población, reconocimiento y restitución de bienes comunales, iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley Agraria de 1992.

i. Ley General de Crédito Rural. Emitida durante el gobierno de Luis Echeverría Alvarez. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1976. Se divide en 6 títulos, 149 artículos generales y 12 artículos transitorios. La Ley en comento señala que el crédito rural es el que otorguen las instituciones autorizadas al financiamiento de la producción agropecuaria, conservación, comercialización, así como el establecimiento de industrias rurales. Establece como objetivo de la ley canalizar recursos financieros al sector rural, auspiciar la organización y capacitación de productores, agilizar las operaciones de crédito y propiciar el mejoramiento tecnológico de la producción agropecuaria y agroindustrial entre

otros. Los sujetos de crédito de la banca oficial y privada son: los ejidos, las comunidades, las sociedades de producción rural, las uniones de ejidos y/o comunidades, las uniones de sociedades de producción rural, las asociaciones rurales de interés colectivo, la empresa social, la mujer campesina, los colonos, los pequeños propietarios, las unidades de producción, las cooperativas agropecuarias y agroindustriales y toda persona dedicada a las actividades agropecuarias.

Los préstamos al sector rural los clasifica en: de habilitación o avío; refaccionarios para la producción primaria; para la vivienda campesina; prendarios, y préstamos para el consumo familiar. El 13 de enero de 1986, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Sistema Banrural, en la que se establece su organización y funcionamiento.

j. Ley de Fomento Agropecuario. Promulgada en el período presidencial de José López Portillo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981. El objeto de esta ley es fomentar la producción agropecuaria y forestal con el fin de satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo. Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la aplicación de sus disposiciones en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria. Se compone de 7 títulos, 100 artículos y 3 transitorios. Las funciones que destacan de la Secretaría de Agricultura son: la planeación, organización, fomento y promoción de la producción agropecuaria y forestal; la formulación del plan de desarrollo agropecuario y forestal; proponer el uso apropiado del suelo; promover y apoyar la organización de productores rurales; autorizar la importación o exportación de productos agropecuarios; intervenir en los distritos de riego; así como, proponer estímulos para la producción. El Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1981, Reglamento que regulaba en su contenido el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos debía elaborar. Ley Federal de Fomento Agropecuario fue derogada por la Ley Agraria de 1992, salvo en lo relativo a las disposiciones que rigen el fideicomiso de riesgo compartido.

k. Ley de Distritos de Desarrollo Rural. Emitida durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Se divide en 4 capítulos, 33 artículos y 3 transitorios. Ley Reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 Constitucional. Tiene por objeto regular el establecimiento, administración y funcionamiento de los distritos de desarrollo rural, con el propósito de organizar y fomentar las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, incluyendo su industrialización y comercialización. En su artículo primero, establecía a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como la encargada de :establecer los distritos de desarrollo rural; formular y evaluar programas ; administrar los recursos; fomentar la organización y la participación del sector rural; fomentar las actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales y de acuacultura, entre otros. La ley establece dentro de sus objetivos que los distritos de desarrollo rural tienen la finalidad de mejorar los niveles de vida de la población, fortalecer las organizaciones sociales, procurar la desconcentración hacia órganos regionales de funciones y promover la participación activa y conjunto de los agentes económicos y sociales involucrados en el desarrollo rural y demás que señala la ley.

l. Ley Agraria de 26 de febrero de 1992. Promulgada durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Se divide en 10 títulos, 200 artículos y 8 artículos transitorios. El

primer título, corresponde a las disposiciones preliminares; segundo, del desarrollo y fomento agropecuarios; tercero de los ejidos y comunidades; cuarto, de las sociedades rurales; quinto, de la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales; sexto, de las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; séptimo, de la Procuraduría Agraria; octavo, del Registro Agrario Nacional; noveno, de los terrenos baldíos nacionales y décimo, de la justicia agraria. En su artículo segundo transitorio deroga la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ley de Fomento Agropecuario y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.

A raíz de la reformas de 1992 al artículo 27 de la Constitución Política de 1917, vigente en nuestro país, fue necesario dictar un nuevo ordenamiento que regulara los principios incorporados al texto del artículo en mención, toda vez que la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 no respondía a las reformas aprobadas. En el desarrollo de la presente tesis continuamente haremos referencia al artículo 27 Constitucional, a su ley reglamentaria y a la relación que tiene con el Desarrollo Rural Nacional.

La Ley Agraria en su título segundo denominado "DEL DESARROLLO Y FOMENTO AGROPECUARIO", artículos 4,5,6,7 y 8 establece disposiciones relativas al desarrollo integral del campo mexicano. Por otra parte, dentro de su texto destaca: la personalidad jurídica y el patrimonio de los ejidos, señalando la propiedad de sus tierras; regula las diferentes formas asociativas en las que se pueden integrar los productores rurales, incorporando a las sociedades mercantiles y civiles dentro del marco asociativo; establece la superficie de terrenos que pueden detentar los pequeños propietarios y las sociedades propietarias de terrenos agrícolas, ganaderas y forestales, así como el procedimiento aplicables a los excedentes de tierras; a la Procuraduría Agraria le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, asimismo, establece su función social y sus atribuciones; a cargo del Registro Nacional Agrario queda el control de la tenencia de la tierra como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria y establece sus funciones; en su título décimo establece el procedimiento que en materia de controversias agrarias se seguirá ante los Tribunales Agrarios.

La Ley Agraria por el objeto que regula se convierte en parte esencial del denominado Desarrollo Rural y a diferencia de los ordenamientos anteriores sintetiza en 200 artículos las normas reguladores de los principios agrarios contenidos en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana.

III. Operatividad de la legislación

A. La participación del desarrollo rural en el contexto nacional.

En los antecedentes legislativos del desarrollo rural en México presentamos una relación sucinta de la principal legislación promulgada en las diferentes etapas históricas en seguimiento a los objetivos planteados en la presente investigación.

Para realizar una evaluación de la legislación es importante tener presente la hipótesis central que guía este estudio y que a continuación enunciaremos " LA LEGISLACIÓN QUE REGULA EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO SE ENCUENTRA DISPERSA DESARTICULADA EN DIFERENTES CUERPOS NORMATIVOS, POR LO QUE INTEGRACIÓN LEGISLATIVA E INSTITUCIONAL LE DAN UNIDAD CONGRUENCIA DENTRO DEL CONTEXTO NACIONAL".

Para la validación de la hipótesis propuesta se hace necesario considerar los datos estadísticos contenidos en diversas fuentes oficiales y no oficiales, destacando la información aportada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y las diferentes investigaciones académicas que se han realizado en tomo al campo mexicano.

La relación de estadísticas que presentamos contienen los principales indicadores que señalan el grado de bienestar de la población rural, siendo sus resultados un reflejo de acontecer histórico de nuestro país. La información se verá complementada con los cuadros que se insertarán en los capítulos subsecuentes para demostrar que la integración legislativa institucional del desarrollo rural le dan unidad y congruencia dentro del contexto nacional.

En las diferentes etapas históricas que conforman nuestro universo de estudio se observa una gran producción de ordenamientos jurídicos que inciden en el tema de estudio, sin embargo pese a ello no se ha logrado concretar un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del campo.

En la etapa del porfiriato las actividades económicas del sector primario como: la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca se vieron favorecidas alcanzando altos índices de productividad, propiciada entre otros factores por la infraestructura creada -líneas ferroviarias y mejoras portuarias- y la inversión extranjera en México.

Durante esta etapa se dictaron múltiples ordenamientos jurídicos, sin embargo por la importancia que revisten son sin lugar a dudas las referidas a la colonización del territorio nacional las que aumentaron la desigual distribución de la riqueza en el país. Leyes que fomentaron el acaparamiento de tierras principalmente en manos de extranjeros, quienes utilizaron la figura mercantil de la sociedad anónima que representaba su capital en acciones nominativas y acciones al portador. Posteriormente las acciones al portador desaparecieron de nuestro marco jurídico en el año de 1973 para las compañías extranjeras y para las nacionales hasta el año de 1983, quedando únicamente las de carácter nominativo.

Los indicadores nacionales de producción agrícola de la época del porfiriato confirman el desarrollo económico que se dio, sin embargo dicho desarrollo no beneficio a los habitantes de las zonas rurales en su mayoría campesinos como se observa con los indicadores de los cuadros 2, 3, 4 y 5. Si bien es cierto que hubo un aumento en los salarios este se veía reducido por las enormes deudas que se contraían en las tiendas de raya.

En 1900, el país contaba con una población de 13 607 259 millones de habitantes, dividida en: población urbana de 3 849 489 millones y una población rural de 9 757 770 millones. La población ocupada en el sector primario era de 3,177,480 de un total de población ocupada de 5,337,889. (cuadros 1y 4). Michel Gutelman al referirse a la época del

porfiriato señala que "Se desarrollo en el campo la evolución clásica que va unida a la aparición del capital en la agricultura. Ésta progreso en algunos sectores, mientras que en otros se podía observar un innegable retroceso técnico"²² .

Después de la etapa del porfiriato el desarrollo económico de México se estanco como se observa con los indicadores de la producción (cuadro 15) , generado en gran parte por los acontecimientos políticos que provocaba gran inestabilidad. Fue hasta los altos cuarenta con el fuerte impulso que se le dio al campo con el reparto agrario entre otros factores que la producción nacional alcanzó a superar los índices de productividad agrícola de la época del porfiriato, cabe destacar que la población nacional se había incrementado para esa fecha en 19 653 552 millones de habitantes(cuadro 1).

Los sujetos agrarios en particular los núcleos de población ejidales y comunales se vieron beneficiados con los repartos agrarios con un 52.8 por ciento de la superficie del país. (cuadros 6,7,8,9 y 10) , sin embargo a pesar de la superficie otorgada estos no obtuvieron un mejoramiento en su nivel de vida porque no es solamente el factor tierra el que contribuye al desarrollo humano, sino todas las variables que en él intervienen.

El Producto Interno Bruto Nacional es otro importante indicador de la participación del desarrollo rural en el desarrollo general del país. En la década de los cuarenta el volumen de productos agrícolas aumento considerablemente, sosteniendo su participación en la década de los cincuentas con un 19.1 por ciento. En la década de los sesenta se registra un descenso en la participación, aunque todavía se considera significativa con un 15.9 por ciento. En la década de los setentas se aprecia un grave descenso con un 12.2 por ciento de participación, continuando en los años ochentas con un 9 por ciento, hasta la década de los noventas con un 7 por ciento. Participación que continua en declive y que se aprecia claramente en las cantidades de productos alimenticios que se importan de otros países, principalmente de los Estados Unidos de América.(cuadros 13,14,15,16,19, y 20)

En el presente siglo y posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, se emitieron disposiciones entre las que se encuentran: la Ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920; Decreto del 22 de noviembre de 1921; Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925; Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927; Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 ; Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929; Decreto del 23 de diciembre de 1931 que prohibió el amparo en materia agraria; Decreto de 10 de enero de 1934 que reformó el artículo 27 constitucional; Código Agrario del 22 de marzo de 1934 ; Código Agrario del 23 de septiembre de 1940; Código Agrario del 30 de diciembre de 1942; Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 y la Ley Agraria de 6 de enero de 1992.

A partir de 1934 con la promulgación del Código Agrario se inicia la sistematización de la legislación agraria, continuando con el Código de 1940 y el Código de 1942 vigentes en la etapa que se le conoce como "El milagro mexicano". Martha Chávez Padrón en relación al universo legislativo dictado hasta 1934 señala que " son antecedentes que por si mismos explican la necesidad que generó de ser reunida, ordenada y codificada en un solo

²² GUTELMAN, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*, ediciones Era, décimo primera edición en español, México, 1985, p.31

ordenamiento"²³ ." Dentro de lo efectos que tuvo la ordenación legislativa la autora señala en relación al Código de 1940, que se notó el afán por integrar los temas agrarios, sin que ello quiera decir que llegó a un resultado satisfactorio.²⁴ Por lo que respecta, al Código Agrario de 1942 vigente hasta 1971 , "Es evidente que requirió modificaciones, tanto para resumir todas la reformas de que fue objeto, como para ponerse a tono con el ritmo de la Reforma Agraria y que fue pasando de la primera etapa del solo reparto de tierras, y se volvió integral atendiendo otras fases del problema agrario"²⁵ .

Por otra parte, durante la vigencia de los tres códigos enunciados se dictaron diversos ordenamientos vinculados a la materia agraria, como son los siguientes: Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934; Ley de Crédito Agrícola del 2 de diciembre de 1935; Ley de Asociaciones Ganaderas del 7 de abril de 1936; Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos del 15 de junio de 1937; Ley de Crédito Agrícola del 31 de diciembre de 1942; Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943; Ley Reglamentaria del Párrafo II del artículo 27 Constitucional del 30 de diciembre de 1945; Ley de Educación Agrícola del 30 de diciembre de 1945; Ley Federal de Colonización del 30 de diciembre de 1946; Ley de Riesgos del 31 de diciembre de 1946; Ley que creó el Instituto Nacional Indígenista del 10 de noviembre de 1948; Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales del 30 de diciembre de 1950; Decreto que estableció la Procuraduría de Asuntos Agrarios; Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955; Ley Forestal del 9 de enero de 1960; Ley sobre Producción Certificación y Comercio de Semillas del 22 de diciembre de 1960; Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero del 30 de diciembre de 1961 entre otros ordenamientos.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en sus siete libros reúne los temas más importantes en materia agraria como fueron: las autoridades agrarias; el ejido, organización económica del ejido; redistribución de las propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agraria y responsabilidades.

En la evolución legislativa en tomo al campo mexicano se observan la reestructuración de las instituciones agrarias y de los sujetos agrarios, hasta llegar a la promulgación de la Ley Agraria de 1992 vigente. Sin embargo, pese a los cambios efectuados en el marco jurídico agrario continua la dispersidad legislativa como se demuestra con los ordenamientos vinculados al desarrollo rural como tópico del derecho agrario y que relacionaremos en los diferentes aspectos en los que se divide el tema en estudio.

C. Datos estadísticos de tres entidades federativas

Continuando con la evaluación de la legislativa del desarrollo rural a manera de muestreo se tomaron datos estadístico de tres entidades federativas como son: Aguascalientes, Sinaloa y Sonora. La situación que presentan dichas entidades presentan variaciones, sin embargo se tiene que considerar que las dos últimas son de las más productivas del país.

²³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, 9ª edición, México, 1988, p. 324

²⁴ Idem., p. 333

²⁵ Idem., p. 337

Los factores que componen la problemática rural son múltiples e interdisciplinarios, por lo que la solución debe ser de dicha naturaleza.

1. Aguascalientes

Los datos estadísticos del Estado de Aguascalientes son tomados del Anuario Estadístico que elabora el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática del Estado de Aguascalientes.²⁶ El porcentaje de la población ocupada en el sector primario es del 15%. El régimen de tenencia de la tierra que predomina es el de la propiedad privada (cuadro 31) en un 71% y en un 27.4% corresponde al régimen ejidal, desarrollando como principal actividad económica: la agricultura (cuadro 29 y 30).

La participación del sector primario en el Producto Interno Bruto Nacional hasta 1993 es de un 7%, en el caso particular del Estado de Aguascalientes la participación del sector primario en el Producto Interno Bruto de la entidad es del 6% (cuadro 20) complementándose con la información de los cuadros 21, 22, y 23. La situación que a nivel nacional se observa en su evolución se confirma con el desplazamiento del sector primario por el auge de la industrialización.

Por otra parte, las actividades económicas que realizan los sujetos rurales se ven reflejado en su tasa de participación nacional. La actividad ganadera en el año de 1988 pasa de 1.6% a 1.41% en el año de 1993, lo que implica un descenso en su producción, lo mismo pasa en el área silvícola que de un 0.16 % pasa a 0.31 % y en el área de caza y pesca de 0.006% pasa a 0.007%. (cuadro 25, 26 y 27)

En en el rubro de la tenencia de la tierra tomarnos como indicador el número de Unidades de Producción Rural, entendidas como " El conjunto formado por los: predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel o miel o para trabajo que se posean independientemente de su ubicación(...) esté ubicado fuera de los límites de las Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas"²⁷. El Estado cuenta con 21 416 unidades de producción rural con una superficie de 291 362.279 hectáreas, el 88% de las unidades se dedica a realizar actividades agropecuarias o forestal (cuadro 24), es decir las unidades de producción rural integradas por los diferentes sujetos agrarios en su gran mayoría la dedican a actividades agropecuarias, sin embargo el producto interno bruto estatal del sector primario es mínimo. Una de las causas de esa pobre participación y de su limitada productividad se puede atribuir a los principales factores negativos que imperan en el campo mexicano, a manera ejemplificativa el factor capital relativo al financiamiento de la producción y de sus insumos. El crédito se encuentra restringido para dichas unidades, como se observa en el cuadro 25, que del total de las unidades de producción existentes aproximadamente el 77% no utilizó crédito o seguro para realizar sus actividades, las causas pueden ser diversas del porqué no utilizaron

²⁶ ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, edición 1997, México.

²⁷ VII CENSO AGROPECUARIO NACIONAL. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, p.850

en tiempo de crisis el crédito, lo que si resulta de interés es que podría ser una explicación de la baja productividad del sector sumado a otros como :la migración, plagas, sequías, falta de tecnología y políticas agrícolas inapropiadas.

La baja participación del sector primario en el ingreso bruto estatal dan como resultado una pobre participación en el desarrollo general del país, consecuentemente esto refleja la problemática en la que se encuentra inmerso los habitantes de las zonas rurales de la entidad federativo tratada.

2. Sinaloa

Los datos estadísticos del Estado de Sinaloa son tomados del Anuario Estadístico de la entidad. El Estado de Sinaloa representa el 2.9 por ciento de la superficie del territorio nacional. Ésta entidad federativa cuenta con grandes recursos naturales favorables para el desarrollo de la agricultura, contando con grandes obras de infraestructura hidráulica que la han colocado en los primeros lugares de la producción nacional de hortalizas y granos básicos principalmente.

El 34.75 por ciento de la superficie estatal es apta para el desarrollo de la agricultura caracterizándose por su alto grado de mecanización. (cuadro 32 y 34)

La participación del sector primario en el Producto Interno Bruto de la entidad es significativo (cuadro35). Participación que se ha visto reducida en las últimas décadas pasando de un 28.9 por ciento en 1970 a un 22.80 por ciento.

Dentro de las principales actividades económicas del Estado se encuentran: la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca, mismas que han tenido las siguientes variaciones:

El Producto Interno Bruto de la agricultura de la entidad en 1988 participó en el Producto Interno Bruto Nacional con una tasa del 7.25 por ciento y en 1993 aumenta su participación a un 8.69 por ciento.

El área ganadera el Producto Interno Bruto de la entidad participó en el Producto Interno Bruto Nacional con una tasa del 3.82 por ciento y en el año de 1993 con una tasa del 3.44 por ciento.(cuadro 37)

El área silvícola participó en el Producto Interno Bruto Nacional con un 1.03 por ciento en 1988 , pasando en 1993 a un 2.14 por ciento. (cuadro 38)

El área pesquera que incluye la caza, el Producto Interno Bruto de la entidad participó en el Producto Interno Nacional en 1988 con una tasa del 24.50 por ciento, descendiendo en 1993 a un 17.32 por ciento. (cuadro 39)

Por otra parte, Sinaloa hasta 1991 contaba con un total de 117 501 Unidades de Producción Rural, del cual 80.7 por ciento desarrollaba actividades agropecuarias o forestal. (cuadro 40)

Las Unidades de Producción Rural con actividad agropecuaria 94 865, el 52.2 por ciento utilizaron crédito o seguro para la realización de sus actividades, el 48.8 por ciento restante no utilizaron ni crédito ni seguro.(cuadro 41)

Las Unidades de Producción Rural por régimen de tenencia de la tierra se divide en los siguientes porcentajes: el 85.4 por ciento pertenecen al régimen ejidal, el 13.4 por ciento al régimen privado y el 1.05 por ciento presenta características mixtas, es decir de ambos regímenes.(cuadro 44)

En cuanto a los sujetos agrarios específicamente los núcleos de población ejidales y/o comunales el Estado contaba hasta 1991 con 1269 ejidos y comunidades agrarias (cuadro 42 y 43), núcleos colectivos que desarrollan en un 85 por ciento la actividad agrícola. Núcleos de población que detentan una superficie de 3 747 732.200 millones de hectáreas, de las cuales 1, 511 733.150 son de labor, encontrándose sembradas el 59 por ciento.

Los datos estadísticos que corresponden al Estado de Sinaloa presentan un movimiento económico significativo en comparación al resto de las entidades federativas, tomando en consideración la participación de los sujetos agrarios y las obras de infraestructura que tiene dicho Estado.

3. Sonora

Los datos estadísticos del Estado de Sonora fueron tomados del Anuario Estadístico de la entidad.²⁸ El Estado de Sonora representa el 2.9 por ciento de la superficie del país. Ésta entidad federativo junto con Sinaloa se han distinguido como de los más productivos del país.

Dentro del rubro "El uso potencial de la tierra" en las principales actividades económicas del sector primario, bajo el concepto agrícola, el porcentaje de mecanización está representado por 39 por ciento de la superficie estatal. Por otra parte, el 53.61 por ciento de la superficie se consideran no aptas para la agricultura y un 4.81 por ciento de la superficie no aptas para uso pecuario. (cuadro 45 y 46)

Por las características que presenta el suelo sonorense, es decir por los pastos naturales favorece la actividad ganadera a diferencia del Estado de Sinaloa donde la actividad agrícola se ve favorecida por el tipo de vegetación y uso potencial del suelo .(cuadro45 y 46)

La participación del sector primario en el Producto Interno Bruto de la entidad tuvo un severo descenso toda vez que en 1970 dicha participación alcanzaba un 29.9 por ciento y en 1993 tan solo un 13.5 por ciento. (cuadro 47)

²⁸ ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE SONORA. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, edición 1997, México.

Las actividades económicas del sector primario tuvieron a su vez cambios en su aportación en relación al Producto Interno Bruto Nacional, en 1988 la agricultura participo con un 5.73 por ciento y en 1993 desciende a 5.45 por ciento. (cuadro 48)

El Producto Interno Bruto de la ganadería de la entidad participa en el Producto Interno Bruto Nacional en 1988 con un 5.92 por ciento y en 1993 con un 5.19 por ciento (cuadro 49)

La actividad silvícola por su parte tuvo una leve mejoría en su tasa de participación en el Producto Interno Bruto Nacional , ya que en el año de 1988 su porcentaje correspondió a 1.10 y en el año de 1993 de acuerdo a los indicadores aumento a 1.59 por ciento.(cuadro 50).

La participación de la actividad pesquera y de caza tuvo un descenso en su tasa de participación en el Producto Interno Bruto Nacional pasando en 1998 de un 9.92 por ciento a un 7.61 por ciento en 1993. (cuadro 51)

Continuando con el análisis de los principales indicadores de la entidad, en el año de 1991 Sonora contaba con un total de 51 613 Unidades de Producción Rural, mismas que detentaban una superficie de 12 291 973.027 hectáreas, de las cuales el 81 por ciento desarrollaba actividades agropecuarias o forestales. (cuadro 52). Las Unidades de Producción Rural con actividades agropecuarias o forestal, es decir 41'817, el 52.0% utilizó crédito o seguro, el 48% restante no utilizó ni crédito ni seguro (cuadro 53).

Las unidades de Producción Rural del Estado de Sonora en orden al régimen de tenencia de la tierra se clasifica de la siguiente forma: un 49.50% corresponde al régimen ejidal, un 48.03% al régimen de propiedad privada y un 2.46% son de carácter mixto. En su mayoría las unidades de Producción Rural pertenecen al régimen ejidal, sin embargo las superficies que detentan es menor a las del régimen de propiedad privada (cuadro 56).

Los núcleos de población ejidales y comunales de Sonora detentan una superficie de 5'967 803.430 millones de hectáreas y de esa superficie solo 1'786 640.21 participa en las Unidades de Producción Rural (cuadro 554, 55, 56).

La historia del agro mexicano es el elemento esencial para la problemática que acaece sobre él. La evolución legislativa nos demuestra que los ordenamientos jurídicos asumen un papel importante en este desenvolvimiento.Las variaciones de los indicadores nacionales estatales vistos con saldos positivos, se ven menoscabados si se les compara con los índices de crecimiento demográficos.

Los datos que arrojan las estadísticas presentadas son un reflejo de los distintos factores que interactúan en el proceso del mejoramiento del nivel de vida de los habitantes del sector rural.

La compleja problemática que presenta el agro repercute directamente en el desarrollo rural y éste a su vez en la pobre participación en el desarrollo general del país. El punto de partida para aclarar y desenredar el panorama rural es crear instrumentos jurídicos claros y sencillos para los sujetos a quienes se les aplican dichas disposiciones.

ESTADÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

A. POBLACIÓN

POBLACIÓN RURAL Y URBANA 1790-1990

cuadro 1
continua

Concepto	1790	1900	1910	1921	1930	1940
Población						
Total	3 982 869	13 607 259	15 160 369	14 334 780	16 552 722	19 653 552
Urbana						
Total	323 066	3 849 489	4 351 172	4 465 504	5 540 631	6 896 111
Rural						
Total	3 659 803	9 757 770	10 809 197	9 869 276	11 012 091	12 757 441

POBLACIÓN RURAL Y URBANA 1790-1990

cuadro 1
conclusión

Concepto	1950	1960	1970	1980	1990	%
Población						
Total	25 791 017	34 923 129	47 225 238	66 846 833	81 249 625	100.0
Urbana						
Total	10 983 483	17 705 118	27 308 556	44 299 729	57 959 721	71.3
Rural						
Total	14 807 534	17 218 011	19 916 682	22 547 104	23 289 924	28.7

Fuente. Estadísticas históricas de México, INEGI, tomo I, 3ª edición, México, 1994, p.42

B.SALARIOS

SALARIO MÍNIMO DIARIO EN MÉXICO
1877-1911

cuadro 2

En pesos corrientes

Año	República Mexicana
1877	.022237
1878	0.22373
1879	0.22522
1880	0.22776
1881	0.23037
1882	0.23193
1883	0.23354
1884	0.23520
1885	0.23690
1886	0.23865
1887	0.24046
1888	0.24531
1889	0.26336
1890	0.26526
1891	0.28728
1892	0.30670
1893	0.32490
1894	0.32681
1895	0.32875
1896	0.33072
1897	0.33274
1898	0.33518
1899	0.33766
1900	0.33973
1901	0.54733
1902	0.37100
1903	0.38788
1904	0.39783
1905	0.42908
1906	0.41733
1907	0.42835
1908	0.44145
1909	0.45824
1910	0.47611
1911	0.49489

Fuente. Estadísticas Históricas de México. INEGI, tomo I, p.207. 3ª edición, México, 1994, p.207

C. EMPLEO

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO
1895-1990

cuadro 4

Año	Sector primario		
	Total Sectores	Absolutos	%
1895	4 761 914	2 976 128	62.50
1900	5 131 051	3 177 840	61.93
1910	5 337 889	3 584 191	67.15
1921	4 883 561	3 488 102	71.43
1930	5 165 803	3 626 278	70.20
1940	5 858 116	3 830 871	65.39
1950	8 272 093	4 823 901	58.32
1960	11 332 016	6 143 540	54.21
1970	12 955 057	5 103 519	39.39
1980	21 941 693	5 699 971	25.98
1990	23 403 413	5 300 114	22.65

Fuente. Estadísticas históricas de México., INEGI, tomo I, México, 1994

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO
1790-1991cuadro 5
continua

Año	1790	1861	1895	1900	1910	1921	1930	1940
Total sectores	572744	2979357	4761914	5131051	5337889	4883561	5165803	5858116
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	478406	531324	2976128	3177840	3584191	3488102	3626278	3830871

Fuente. Estadísticas históricas de México, INEGI, tomo I, 3ª edición, México, 1994, p. 348

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO
1790-1991cuadro 5
continua

Año	1950	1960	1970	1980	1981	1982	1983
Total sectores	8272093	11332016	12955057	20282	21549	21483	20995
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	4823901	6143540	5103519	5670	5829	5637	5874

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO
1790-1991cuadro 5
conclusión

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total sectores	21956	21640	21864	22051	22331	22536	23115
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	6096	5946	6036	6188	6046	5732	5959

Fuente. Estadísticas Históricas de México, INEGI, tomo I, p.p. 348,349 y 352

D. REFORMA AGRARIA

BENEFICIADOS CON DOTACIÓN DE TIERRAS POR PERIODOS PRESIDENCIALES

cuadro 6

1920-1992

Año final del periodo	Presidentes	Beneficiados Total	Promedio de Hectáreas	Total acumulados de beneficiados
1920	Venustiano Carranza	46 398	3.6	46 398
1920	Adolfo de la Huerta	6 330	5.3	52 728
1924	Alvaro Obregón	128 468	8.6	181 196
1928	Plutarco Elías Calles	297 428	10.0	478 624
1930	Emilio Portes Gil	171 577	10.0	650 201
1932	Pascual Ortíz Rubio	64 573	14.6	714 774
1934	Abelardo L. Rodríguez	68 556	11.5	783 330
1940	Lázaro Cárdenas	728 847	25.8	1 512 177
1946	Manuel Ávila Camacho	157 816	46.2	1 669 993
1952	Miguel Alemán Valdéz	80 161	57.8	1 750 154
1958	Adolfo Ruiz Cortines	68 317	88.7	1 818 471
1964	Adolfo López Mateos	148 238	59.8	1 966 709
1970	Gustavo Díaz Ordaz	278 214	88.9	2 244 923
1976	Luis Echeverría Álvarez	205 999	62.0	2 450 922
1982	José López Portillo	243 350	26.3	2 694 272
1988	Miguel de la Madrid Hurtado	248 486	22.6	2 942 758
1992	Carlos Salinas de Gortari	80 692	6.8	3 023 450

Fuente. INEGI, Estadísticas Históricas de México, tomo I, p. 381

TIERRAS DISTRIBUIDAS POR PERIODOS PRESIDENCIALES

cuadro 7

Presidentes	Total	Promedio mensual	% de la superficie del país	Total acumulado	% de la superficie del
Venustiano Carranza	167936	2 525	0.1	167936	0.1
Adolfo de la Huerta	33696	5 616	0.0	201632	0.1
Alvaro Obregón	1100117	22 919	0.6	1301749	0.7
Plutarco Elías Calles	2 972876	61 935	1.5	4274625	2.2
Emilio Portes Gil	1 707750	121 117	0.9	5982375	3.1
Pascual Ortiz Rubio	944538	30 667	0.5	6982375	3.5
Abelardo L. Rodríguez	790694	29 285	0.4	7717607	3.9
Lázaro Cárdenas	18 786131	260 919	9.6	26503738	13.5
Manuel Ávila Camacho	7 287697	101 219	3.7	33791435	17.3
Miguel Alemán Valdéz	4 633321	64 352	2.4	38424756	19.6
Adolfo Ruiz Cortines	6 056773	84 122	3.1	44481529	22.7
Adolfo López Mateos	8 870430	123 201	4.5	53351959	27.2
Gustavo Díaz Ordaz	24 738199	343 587	12.6	78090158	39.9
Luis Echeverría Álvarez	12 773888	177 416	6.5	90864046	46.4
José López Portillo	6 397595	88 856	3.3	97261641	49.7
Miguel de la Madrid Hurtado	5 626227	78 142	2.9	102887868	52.5
Carlos Salinas de Gortari	551869	10 613	0.3	103439737	52.8

Fuente. Estadísticas Históricas de México, INEGI Tomo I, México, 1994

TIERRAS DISTRIBUIDAS SEGÚN TIPO DE TIERRAS
1900-1992

cuadro 8

Total 102 876 920 Hectáreas

Periodo	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	Indefinida
1900-1914	27194	17976	58749	18399	16987	55190
1915-1934	247695	1387258	2046772	1509623	189376	6200159
1935-1940	937401	3382696	9438337	3692972	302539	1032156
1941-1946	95844	1007955	395151	1410933	9480	838334
1947-1952	62212	738268	2665085	834491	36733	296532
1953-1958	78618	902624	2973597	632685	898	468351
1959-1964	158985	1354374	5527498	579247	17612	1232714
1965-1970	71821	2039807	16124843	1773604	82153	4645971
1971-1976	111098	657243	7533326	343605	171699	3956917
1977-1982	79654	871084	4012597	220677	42502	1171081
1983-1988	83091	537843	3456346	293608	224193	1031146
1989-1992	41143	129826	195152	42230	17929	125589
Total	1908545	12471657	55219499	11203301	869979	21203939

Fuente. INEGI, Estadísticas históricas de México, tomo I, p.375

SITUACIÓN DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

cuadro 9

Año	Número de ejidos y comunidades	Número de ejidatarios y comuneros	Superficie (millones de hectáreas)	Superficie agrícola (millones de hectáreas)
1950	17 579	1 550 000	38.9	8.8
1960	18 699	1 600 000	44.5	10.3
1970	22 692	2 200 000	69.7	12.8
1988	28 058	3 100 000	95.1	20.3

Fuente. Nacional Financiera/INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988, México. Citada por Víctor M. Toledo en Autonomía y nuevos sujetos rurales, coordinado por Julio Moguel y otros, editorial siglo XXI, México, 1992, p.38

COMPOSICIÓN DE LA TIERRA POR TIPO DE PRODUCTOR

cuadro 10

TIPO DE PROPIEDAD	SUPERFICIE (millones de hectáreas)	(%)
SOCIAL	104.7	53.2
PRIVADA	67.3	34.2
COLONIAS	3.3	1.7
OTROS TERRENOS	21.4	10.9
TOTAL	196.7	100

Fuente. Secretaría de la Reforma Agraria., México, 1994

UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURAL CON SUPERFICIE DE LABOR

cuadro 11

Entidad, tenencia de la tierra y grupo de superficie total	Unidades de producción	Superficie de labor (Ha)
Estados Unidos Mexicanos	3 801 333	31 104 451.314
Hasta 5 Ha	2 277 246	4 746 476.410
Mas de 5 Ha	1 524 087	26 357 974.904
Solo Privada	1 009 551	13 944 845.553
Hasta 5 Ha	631 418	971 719.474
Mas de 5 Ha	378 133	12 973 126.079
Solo Ejidal	2 658 986	15 742 175.182
Hasta 5 Ha	1 577 015	3 605 946.408
Mas de 5 Ha	1 081 971	12 136 228.774
Mixta	132 796	1 417 430.579
Hasta 5 Ha	68 813	168 810.528
Mas de 5 Ha	63 983	1 248 620.051

Fuente. VII Censo Agropecuario, INEGI, tomo II, México

E. PRODUCTO INTERNO BRUTO

cuadro 12

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL SECTOR PRIMARIO
1960-1991
Millones de pesos a precios de 1980

Año	Total	Agropecuario
1960	1252293	195593
1961	1306383	198678
1962	1364631	205439
1963	1467653	214595
1964	1629151	230905
1965	1729324	236155
1966	1834746	241547
1967	1942169	244606
1968	2125185	249198
1969	2197837	252026
1970	2340751	262513
1971	2428821	277805
1972	2628684	279717
1973	2835328	290942
1974	2999120	298238
1975	3171404	304055
1976	3311499	307168
1977	3423780	330960
1978	3730446	351000
1979	4092231	343410
1980	4470077	368049
1981	4862219	390559
1982	4831689	382872
1983	4628937	390605
1984	4796050	401120
1985	4920430	416163
1986	4735721	404841
1987	4823604	410405
1988	4883679	394909
1989	5047209	386015
1990	5271539	408807
1991	5462729	412742

Fuente INEGI, Estadísticas históricas de México, tomo I, México, 1994

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LOS SECTORES AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA

cuadro 13

(Millones de nuevos pesos a precios de 1980)

Año	Total	Agricultura	Ganadería	Silvicultura	Caza y pesca
1960	195.6	106.6	73.7	11.0	4.2
1961	198.7	108.8	74.6	10.6	4.6
1962	205.4	115.1	74.9	10.9	4.6
1963	214.6	121.8	76.7	11.4	4.7
1964	230.9	138.1	76.8	11.4	4.6
1965	236.2	141.5	78.4	11.8	4.4
1966	241.5	146.1	79.0	11.7	4.7
1967	244.6	147.2	80.1	12.2	5.1
1968	249.2	150.6	81.3	12.5	4.8
1969	252.0	150.1	83.8	13.4	4.6
1970	262.5	156.6	87.2	13.7	5.0
1971	277.8	168.4	90.2	13.5	5.6
1972	279.7	166.2	93.3	14.0	6.2
1973	290.9	172.2	97.6	14.3	6.9
1974	298.2	176.1	100.3	14.7	7.2
1975	304.1	177.2	104.1	15.1	7.6
1976	307.2	175.6	107.9	15.3	8.3
1977	331.0	193.9	111.4	16.4	9.2
1978	351.0	209.6	114.8	17.1	9.5
1979	343.4	197.0	117.1	18.2	11.0
1980	368.0	216.6	120.6	18.6	12.2
1981	390.6	233.4	124.6	18.9	13.7
1982	382.9	221.4	128.1	19.2	14.1
1983	390.6	228.3	130.2	19.1	12.9
1984	401.1	235.5	131.6	19.8	14.2
1985	416.2	248.6	132.8	20.5	14.3
1986	404.8	235.5	135.5	19.8	14.0
1987	410.4	242.0	131.7	20.8	15.9
1988	394.9	229.2	128.7	21.2	15.7
1989	386.0	225.9	123.1	20.7	16.3
1990	408.8	247.2	125.5	20.0	16.1
1991	412.7	247.6	129.0	20.0	16.1

Fuente. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México

CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA AL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MÉXICO

1950-1982

cuadro 14

Año	PIB(millones de pesos 1970)	Sector primario (%)	Agricultura (%)	Ganadería (%)	Alimentos (%)
1950	124 779	19.1	11.6	6.2	6.2
1960	225 447	15.9	9.8	5.2	7.0
1970	444 271	12.2	7.1	4.4	6.6
1980	441 854	9.0	5.2	3.2	5.9
1982	903 839	8.8	5.1	3.2	s.d

Fuente. Sanderson, Steven E. ,cita en La transformación de la agricultura a mexicana fuente México, NAFINSA, La economía mexicana en cifras, 1970, 1984.

F.ACTIVIDADES ECONÓMICAS

INDICADORES DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA MEXICANA
1900-1944
(1929=100)

cuadro 15

Año	Volumen	Valor	Precios
1900	87.9	51.3	58.3
1905	106.8	63.3	59.2
1910	143.4	124.2	86.6
1915	109.3	91.9	84.1
1920	87.6	69.4	79.2
1925	109.4	114.8	105.0
1930	90.3	83.2	92.1
1935	106.3	92.4	87.0
1936	117.8	120.1	102.0
1937	109.9	136.2	123.9
1938	110.6	138.6	125.4
1939	125.0	157.1	125.7
1940	115.1	139.4	121.2
1941	150.9	175.1	116.1
1942	154.7	227.2	145.6
1943	142.0	261.2	190.2
1944	175.5	535.9	224.6

Fuente. Sanderson, Steven E. cifras citadas en La transformación de la agricultura mexicana, México, NAFINSA, la economía mexicana en cifras, 1981,105.

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, ALIMENTOS Y NO ALIMENTOS
(Tasas anuales alimenticias)

cuadro 16

Promedios trienales	Agrícolas	Alimentos	No alimentos	Agrícolas	Alimentos	No alimentos
1949-1951	6.6	6.7	6.0	3.4	4.5	2.8
1965-1967	2.7	2.6	3.0	-0.5	-0.6	-0.2
1980-1982	1.2	1.8	-1.7	-1.8	-0.2	-3.7

Fuente.Elaborado con información de la Secretaría de Agricultura y Censos de Población.Rello ,Fernando y Pérez Antonio.Liberalización Económica y Política Agrícola: El caso de México", Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 1996, p.16

POBLACIÓN GANADERA
1902-1992
Cabezas de ganado mayor

cuadro 17

Año	Ganado mayor
1902	12 782 222
1930	14 881 513
1940	17 356 752
1950	19 681 716
1960	23 033 683
1970	29 618 162
1972	39 695 848
1973	40 513 116
1974	41 511 159
1975	42 451 108
1976	43 327 891
1977	44 127 185
1988	45 080 474
1979	46 137 352
1980	47 143 725
1981	48 134 646
1982	37 191 000
1983	37 522 000
1984	30 374 000
1985	31 489 000
1986	35 237 000
1987	47 028 000
1988	46 229 000
1989	45 594 000
1990	44 591 000
1991	46 009 000
1992	30 157 000

Fuente. INEGI .Estadísticas históricas, tomo I, México, 1994

POBLACIÓN GANADERA
1902-1992
Ganado menor
Cabezas

cuadro 18

Año	Ganado menor
1902	13 348 741
1930	35 732 032
1940	52 774 264
1950	47 629 477
1960	25 113 069
1970	80 520 899
1972	77 459 889
1973	81 778 559
1974	78 427 596
1975	83 871 502
1976	89 223 017
1977	95 434 322
1978	101 332 228
1979	107 359 238
1980	113 228 499
1981	116 561 073
1982	117 895 524
1983	119 867 148
1984	123 866 130
1985	127 999 299
1986	155 864 000
1987	47 863 000
1988	155 931 000
1989	158 438 000
1990	153 718 000
1991	37 698 000
1992	33 825 000

Fuente. INEGI, Estadísticas históricas de México, tomo I, México, 1994

COMERCIO EXTERIOR AGROALIMENTARIO

cuadro 19

1990-1996
(Millones de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	2651	4625	-1974
1991	3107	4629	-1522
1992	2828	5985	-3157
1993	3340	5760	-2420
1994	4512	7334	-2822
1995	6431	5243	1188
1996	7584	7770	-186

Fuente. Informe de Gobierno 1997

* Incluye Agricultura, Ganadería y Alimentos Manufacturados

COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO

cuadro 20

1990-1996
(Millones de dólares)

AGRICULTURA Y SILVICULTURA

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	1720.5	1829.8	-109.3
1991	1876.9	1687.4	189.5
1992	1679.3	2402	-722.7
1993	1961.0	2324.3	-363.3
1994	2221.0	2993.3	-772.3
1995	3323.4	2478.8	844.6
1996	3179.3	4346.1	-1166.8

Fuente. Informe de Gobierno 1997, México

ESTADÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR RURAL EN
LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES, SINALOA Y SONORA

A. AGUASCALIENTES

AGRICULTURA Y VEGETACIÓN

cuadro 21

	% DE LA SUPERFICIE ESTATAL
Agricultura	34.77
Pastizal	17.50
Bosque	16.55
Matorral	29.02
Otro	2.16

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

USO POTENCIAL DE LA TIERRA

cuadro 22

Usos	Descripción	% de la superficie estatal
Uso agrícola	Mecanizada continua	49.04
	De tracción animal	8.81
	Manual estacional	2.14
Uso Pecuario	No aptas para la agricultura	40.01
	Para el desarrollo de praderas cultivadas	48.20
	Para el aprovechamiento de la vegetación pastizal	1.44
	Para el aprovechamiento de la vegetación diferente del pastizal	29.50
	Para el aprovechamiento de la vegetación natural únicamente por el ganado caprino	18.70
	No aptas para uso pecuario	2.16

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO

cuadro 23

Miles de pesos

Actividades económicas	1970	1975	1980	1985	1988	1993
Total	2 469	6 587	26 129	323 293	2 854 161	9 935 842
Agropecuario, silvicultura y pesca	475	997	3 416	24 708	231 913	630 629
Industria manufacturera	297	948	3 973	89 340	838 940	1 960 747

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA GANADERÍA EN EL ESTADO Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL

1988-1993

cuadro 24

Concepto	1988	1993
Producto interno bruto de la ganadería en el Estado (Miles de pesos)	93 440	250 610
Producto interno bruto de la ganadería nacional (Miles de pesos)	8 791 929	17 828 586
Tasa de participación nacional (En por ciento)	1.6	1.41

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA SILVICULTURA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL

cuadro 25

Concepto	1988	1993
Producto interno bruto de la silvicultura en el Estado (Miles de pesos)	2 782	9 727
Producto interno bruto de la silvicultura nacional (Miles de pesos)	1 686 804	3 107 389
Tasa de participación nacional (En por ciento)	0.16	0.31

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO DE LA CAZA Y LA PESCA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993

cuadro 26

Concepto	1988	1993
Producto interno bruto de la caza y pesca en el Estado (Miles de pesos)	888	1570
Producto interno bruto de la caza y pesca nacional (Miles de pesos)	1 419 696	2 219 071
Tasa de participación nacional (En por ciento)	0.06	0.07

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES Y URBANAS Y SU SUPERFICIE

cuadro 27

Concepto	Total
Unidades de producción rurales	21 416
Con actividad agropecuaria o forestal	18 859
Sin actividad agropecuaria o forestal	2 557
Superficie de las unidades de producción (Hectáreas)	
Con actividad agropecuaria o forestal	291 363.279
Sin actividad agropecuaria o forestal	63 091.570
Unidades de producción urbanas	247
Superficie de las unidades de producción urbanas	n.d

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL POR TIPO DE UNIDAD SEGÚN UTILIZACIÓN DE CRÉDITO O SEGURO

cuadro 28

Utilización de crédito o seguro	Total	Rurales	Urbanas
Total	19 106	18 859	247
Utilizaron crédito o seguro	4 283	4 273	10
Solo crédito			
Solo seguro	3 038	3 031	7
Crédito o seguro	272	270	2
	973	972	.1
No utilizaron ni crédito ni seguro	14 823	14 586	237

Fuente. Anuario Estadístico de Aguascalientes, INEGI, edición 1997

EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS SEGÚN ACTIVIDAD PRINCIPAL

cuadro 29

Actividad principal	Ejidos y comunidades agrarias
Total	180
Agrícola	167
Ganadera	10
Forestal	-
De recolección	-
Otras actividades	3

Fuente. Anuario Estadístico Aguascalientes, INEGI, edición 1997

SUPERFICIE DE EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN USO ACTUAL DEL SUELO cuadro 30

Uso actual del suelo	Superficie de ejidos y comunidades agrarias
Total	271 258 000
De labor	98 975.175
Sembrada	82 839.925
No sembrada	16 135.250
Con pastos naturales agostadero o enmontada	164 542.825
Con bosque o selva	4 783.000
Con otro uso	2 957.000

Fuente. Anuario Estadístico Aguascalientes, INEGI, edición 1997.

SUPERFICIE DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN URBANAS Y RURALES cuadro 31

Ejidal	Comunal	Privada	Colonia	Pública
%	%	%	%	%
27.4	0.1	71.9	-	0.6

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Aguascalientes, INEGI, edición 1997, México

UNIDADES DE PRODUCCIÓN URBANAS Y RURALES CON SUPERFICIE AGRÍCOLA

cuadro 32

Que destinan su producción solo al autoconsumo	Que no reportaron producción	Que destinan su producción agrícola a la venta
32.8 %	25.3%	42.0%

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Aguascalientes, INEGI, edición 1997, México

2. SINALOA

AGRICULTURA Y VEGETACIÓN

cuadro 33

Agricultura y Vegetación	Porcentaje de la superficie estatal
Agricultura	34.75%
Bosque	14.71%
Selva	40.09%
Pastizal	0.32%
Matorral	2.77%
Otro	7.36%

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

USO POTENCIAL DE LA TIERRA

cuadro 34

USOS	DESCRIPCIÓN	% DE LA SUPERFICIE ESTATAL
Uso agrícola	Mecanizada continua	31.07%
	De tracción animal continua	5.58%
	De tracción animal estacional	1.42%
	Manual estacional	20.02%
	No aptas para la agricultura	41.91%
Uso pecuario	Para el desarrollo de praderas cultivadas	28.96%
	Para el aprovechamiento de la vegetación natural diferente del pastizal	24.40%
	Para el aprovechamiento de la vegetación natural únicamente por el ganado caprino	28.53%
	No aptas para uso pecuario	18.11%

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO SEGÚN GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

cuadro 35

1970-1993
(Miles de pesos)

GRAN DIVISIÓN	1970	1975	1980	1985	1988	1993
Total	10 968	27 335	89 275	1 052 851	8 763 790	24 914 048
Agropecuaria, silvicultura y Pesca	3 176	7 982	19 682	270 660	2 063 983	5 671 352

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA AGRICULTURA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL

cuadro 36

1988-1993

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la agricultura en el Estado (Miles de pesos)	1 363 200	4 607 603
Producto interno bruto de la agricultura nacional (Miles de pesos)	18 792 318	53 050 941
Tasa de participación nacional (En por ciento)	7.25	8.69

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA GANADERÍA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 37

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la ganadería en el Estado (Miles de pesos)	335 647	613 066
Producto interno bruto de la ganadería nacional (Miles de pesos)	8 791 929	17 828 586
Tasa de participación nacional (En por ciento)	3.82	3.44

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA SILVICULTURA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 38

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la silvicultura en el Estado (Miles de pesos)	17 354	66 371
Producto interno bruto de la silvicultura nacional (Miles de pesos)	1 686 804	3 107 389
Tasa de participación nacional (En por ciento)	1.03	2.14

Fuente. Anuario. Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA CAZA Y PESCA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 39

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la caza y pesca en el Estado (Miles de pesos)	347 781	384 312
Producto interno bruto de la caza y pesca nacional (Miles de pesos)	1 419 696	2 219 071
Tasa de participación nacional (En por ciento)	24.50	17.32

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES Y URBANAS Y SU SUPERFICIE
1991

cuadro 40

CONCEPTO	TOTAL
Unidades de producción rurales a/	117 501
Con actividad agropecuaria o forestal	94 865
Sin actividad agropecuaria o forestal b/	22 636
Superficie de las unidades de producción rurales (Hectáreas)	2 240 921.903
Con actividad agropecuaria o forestal	1 697 121.643
Sin actividad agropecuaria o forestal	543 800.260
Unidades de producción urbanas c/	993
Superficie de las unidades de producción urbanas (Hectáreas)	ND

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL POR TIPO DE UNIDAD
SEGÚN UTILIZACIÓN DE CRÉDITO O SEGURO
1991

cuadro 41

UTILIZACIÓN DE CRÉDITO O SEGURO	TOTAL	RURALES	URBANAS
Total	95 858	94 865	993
Utilizaron crédito o seguro	49 579	49 520	59
Solo crédito	27 674	27 646	28
Solo seguro	1 162	1 156	6
Crédito y seguro	20 743	20 718	25
No utilizaron crédito ni seguro	46 279	45 345	934

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS SEGÚN ACTIVIDAD PRINCIPAL
1991

cuadro 42

ACTIVIDAD PRINCIPAL	EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS
Total	1 269
Agrícola	1 089
Ganadera	141
Forestal	7
Otras actividades	32

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

SUPERFICIE DE EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS SEGÚN USO ACTUAL DEL SUELO
1991
(Hectáreas)

cuadro 43

USO ACTUAL DEL SUELO	SUPERFICIE DE EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS
Total	3 747 732.200
De labor	1 511 733.150
Sembrada	894 204.776
No sembrada	617 528.374
Con pastos naturales, agostadero o enmontada	1 917 618.950
Con bosque o selva	212 686.500
Con otro uso	105 693.600

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES, SUPERFICIE TOTAL, UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES CON SUPERFICIE DE LABOR Y SUPERFICIE DE LABOR POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGÚN GRUPO DE SUPERFICIE TOTAL
1991

cuadro 44

GRUPO DE SUPERFICIE	TOTAL	SOLO PRIVADA	SOLO EJIDAL	MIXTA
Unidades de producción rurales	117 501	15 862	100 405	1 234
Hasta 5 hectáreas	25 375	3 406	21 936	33
Mas de 5 hectáreas	92 126	12 456	78 469	1 201
Superficie total (Hectáreas)	2 240 921.903	736 911.174	1 422 095.408	81 915.321
Hasta 5 hectáreas	83 856.132	9 832.545	73 905.615	117.972
Mas de 5 hectáreas	2 157 065.771	727 078.629	1 348 189.793	81 797.349
Unidades de producción rurales con superficie de labor	94 786	7 747	85 818	1 221
Hasta 5 hectáreas	19 890	1 779	18 078	33
Mas de 5 hectáreas	74 896	5 968	67 740	1 188
Superficie de labor (Hectáreas)	1 349 112.612	263 605.528	1 018 589.429	66 917.655
Hasta 5 hectáreas	65 846.974	4 888.189	60 844.523	114.262
Mas de 5 hectáreas	1 283 265.638	258 717.339	957 744.906	66 803.393

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sinaloa, INEGI, edición 1997

3. SONORA

AGRICULTURA Y VEGETACIÓN

cuadro 45

CONCEPTO	% DE LA SUPERFICIE ESTATAL
Agricultura	6.61%
Pastizal	12.48%
Bosque	12.23%
Selva	13.72%
Matorral	46.86%
Otro	8.10%

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

USO POTENCIAL DE LA TIERRA

cuadro 46

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	% DE LA SUPERFICIE ESTATAL
Uso agrícola	Mecanizada continua	39.00
	De tracción animal continua	3.56
	De tracción animal estacional	0.45
	Manual estacional	3.38
	No aptas para la agricultura	53.61
Uso pecuario	Para el desarrollo de praderas cultivadas	40.93
	Para el aprovechamiento de la vegetación de pastizal	2.90
	Para el aprovechamiento de la vegetación natural diferente del pastizal	16.88
	Para el aprovechamiento de la vegetación natural únicamente por el ganado caprino	34.48
	No aptas para uso pecuario	4.81

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO SEGÚN GRAN DIVISIÓN DE ACTIVIDAD
1970-1993
(Miles de pesos)

cuadro 47

GRAN DIVISIÓN	1970	1975	1980	1985	1988	1993
Total	14 093	30 740	104 642	1 221 457	10 746 400	29 744 180
Agropecuaria, silvicultura y pesca	4 157	7 694	18 043	247 623	1 756 550	4 016 163

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA AGRICULTURA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 48

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la agricultura en el Estado	1 077 031	2 889 306
Producto interno bruto de la agricultura nacional (Miles de pesos)	18 792 318	53 050 941
Tasa de participación nacional (En por ciento)	5.73	5.45

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA GANADERÍA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 49

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la ganadería en el Estado (Miles de pesos)	520 062	908 566
Producto interno bruto de la ganadería nacional (Miles de pesos)	8 791 929	17 828 586
Tasa de participación nacional (En por ciento)	5.92	5.10

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA SILVICULTURA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 50

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la silvicultura en el Estado (Miles de pesos)	18 638	49 389
Producto interno bruto de la silvicultura nacional (Miles de pesos)	1 686 804	3 107 389
Tasa de participación nacional (En por ciento)	1.10	1.59

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA CAZA Y PESCA EN EL ESTADO Y NACIONAL, Y TASA DE PARTICIPACIÓN NACIONAL
1988-1993 cuadro 51

CONCEPTO	1988	1993
Producto interno bruto de la caza y pesca en el Estado (Miles de pesos)	140 818	168 903
Producto interno bruto de la caza y pesca nacional	1 419 696	2 219 071
Tasa de participación nacional (En por ciento)	9.92	7.61

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES Y URBANAS Y SU SUPERFICIE
1991 cuadro 52

CONCEPTO	TOTAL
Unidades de producción rurales	51 613
Con actividad agropecuaria o forestal	41 817
Sin actividad agropecuaria o forestal	9 796
Superficie de las unidades de producción rurales (Hectáreas)	12 291 973.027
Con actividad agropecuaria o forestal	10 447 102.373
Sin actividad agropecuaria o forestal	1 844 870.654
Unidades de producción urbanas	1 292
Superficie de las unidades de producción urbanas	ND

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL POR TIPO DE UNIDAD
SEGÚN UTILIZACIÓN DE CRÉDITO O SEGURO cuadro 53
1991

UTILIZACIÓN DE CRÉDITO O SEGURO	TOTAL	RURALES	URBANAS
Total	43 109	41 817	1 292
Utilizarón crédito o seguro	22 024	21 927	97
Solo crédito	7 610	7 555	55
Solo seguro	919	908	11
Crédito o seguro	13 495	13 464	31
No utilizarón ni crédito ni seguro	21 085	19 890	1 195

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS SEGÚN ACTIVIDAD PRINCIPAL
1991

cuadro 54

ACTIVIDAD PRINCIPAL	EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS
Total	890
Agrícola	423
Ganadera	321
Forestal	13
De recolección	9
Otras actividades	124

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

SUPERFICIE DE EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS SEGÚN USO ACTUAL DEL SUELO
1991

cuadro 55

USO ACTUAL DEL SUELO	SUPERFICIE DE EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS
Total	5 967 803.430
De labor	551 540.110
Sembrada	352 386.846
No sembrada	199 153.264
Con pastos naturales, agostadero o enmontada	4 755 706.610
Con bosque o con selva	184 182.000
Con otro uso	476 374.710

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES, SUPERFICIE TOTAL, UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURALES CON SUPERFICIE DE LABOR Y SUPERFICIE DE LABOR POR TENENCIA DE LA TIERRA SEGÚN GRUPO DE SUPERFICIE TOTAL
1991

cuadro 56

GRUPO DE SUPERFICIE	TOTAL	SOLO PRIVADA	SOLO EJIDAL	MIXTA
Unidades de producción rurales	51 613	24 790	25 549	1 274
Hasta 5 hectáreas	16 446	6 876	9 307	263
Mas de 5 hectáreas	35 167	17 914	16 242	1 011
Superficie total (Hectáreas)	12 291 973.027	10 257 283.618	1 786 640.241	248 049.168
Hasta 5 hectáreas	51 148.629	18 212.418	31 993.744	942.467
Mas de 5 hectáreas	12 240 824.398	10 239 071.200	1 754 646.497	247 106.701
Unidades de producción rurales con superficie de labor	38 971	13 765	23 974	1 232
Hasta 5 hectáreas	12 335	3 594	8 486	255
Mas de 5 hectáreas	26 636	10 171	15 488	977
Superficie de labor (Hectáreas)	1 308 931.845	905 324.198	375 420.254	28 187.393
Hasta 5 hectáreas	38 601.657	8 941.133	28 791.381	869.143
Mas de 5 hectáreas	1 270 330.188	896 383.065	346 628.873	27 318.250

Fuente. Anuario Estadístico del Estado de Sonora, INEGI, edición 1997

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO.

I. Introducción

El campo mexicano enfrenta múltiples problemas de carácter económico, político, social y jurídicos entre otros, razón por la que no se ha logrado un pleno desarrollo rural.

La problemática rural como hemos dicho se compone de varios factores, mismos que actúan en forma conjunta dando por resultado una pobre participación del desarrollo rural en el desarrollo general del país.

El marco jurídico vigente del desarrollo rural se integra por leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y manuales. La legislación es el eje que guía la presente investigación por lo que continuamente se hará mención a los diferentes ordenamientos jurídicos vigentes.

En primer término se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la de mayor jerarquía y por contener en sus preceptos las bases estructurales del tema en estudio.

El marco constitucional del desarrollo rural en México lo integra las disposiciones plasmadas en los artículos 3, 4, 25, 26, 27, 28, 115 y 123 entre otros no menos importantes. En el contenido de los artículos citados se encuentran plasmados los elementos que concurren al crecimiento, al mejoramiento y al bienestar de la población rural. Destacan entre ellos los siguientes elementos: La educación, la protección a la salud, el trabajo, la vivienda, la formas de tenencia de la tierra, la justicia agraria, la participación del Estado y los factores productivos del agro mexicano.

Por la polémica de que ha sido objeto anterior y posterior a su promulgación, así como por su relevancia en la vida política, económica, jurídica y social del país, dedicaremos especial atención al artículo 27 Constitucional vigente y sus reformas del 3 de enero de 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año. Reformas constitucionales que plantean un cambio significativo en el desarrollo rural del país y como consecuencia en el desarrollo nacional.

En la parte final del segundo capítulo daremos un esbozo de la principal legislación reglamentaria de los artículos constitucionales mencionados en párrafos anteriores, que regulan e intervienen en las diversas actividades y aspectos del desarrollo rural: La Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Educación, la Ley de Amparo, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y la Ley de Inversiones Extranjeras, entre otras.

II. Fundamento constitucional del desarrollo rural en México.

De manera expresa nuestra carta magna contempla en su artículo 27, fracción XX al desarrollo rural integral, sin embargo para que éste se dé, intervienen otras disposiciones que complementan su fundamento constitucional en orden al concepto manejado en el primer capítulo de la presente investigación.

A. Principales artículos constitucionales.

El fundamento legal del desarrollo rural en México es el artículo 27 Constitucional, fracción XX, así como en forma complementaria los artículos 3, 4, 25, 26, 27, 28, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Artículo 3° Constitucional.

El derecho a la educación encuentra su fundamento legal en el texto del artículo tercero constitucional. La educación es impartida por el Estado -tres niveles de gobierno-, los organismos descentralizados y los particulares.

Dentro de los antecedentes legislativos en materia educativa se encuentran: La Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal, promulgada en 1857 durante el período presidencial del Licenciado Benito Juárez. Ley que establece la enseñanza primaria como gratuita, obligatoria y laica. Disposiciones que son producto de la corriente liberal de la época y que traen un cambio en el marco de la educación que se había caracterizado hasta ese momento por el control de la Iglesia.

En el siglo XX el presidente Porfirio Díaz crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que se encargó de la educación en el Distrito Federal y territorios federales, toda vez que hasta ese momento carecía el Congreso de facultades legislativas federales en materia educativa.

El texto del artículo tercero constitucional ha sido objeto de reformas y adiciones en los años de 1934, 1946, 1980 y 1993.

En el período presidencial del General Manuel Ávila Camacho se establece el criterio democrático que ha de regir a la educación, entendido éste como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Criterio que se encuentra vinculado al término del desarrollo rural manejado en la presente investigación.

El carácter laico y la obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria en México son importantes ya que la educación es un factor determinante para la promoción del desarrollo rural en su lucha contra la ignorancia.

Por lo anterior, se reitera que la educación se convierte en un elemento básico para lograr el mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural, puesto que un

pueblo con instrucción estará en condiciones de participar activamente en el desarrollo rural y consecuentemente en el desarrollo general del país.

2. Artículo 4º Constitucional.

Los principales artículos constitucionales que por su contenido de carácter social inciden en el desarrollo rural mexicano han sido objeto en su mayoría de reformas, mismas que ha sido necesarias por los cambios que la sociedad mexicana demanda en el contexto vigente.

Los derechos contenidos en el artículo cuarto constitucional se encuentran vinculados al proceso de mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural, principalmente:

- a. El reconocimiento de los pueblos indígenas como sustento original de la población mexicana.
- b. El derecho a la protección de la salud.
- c. El derecho a la vivienda.

México cuenta con una población pluricultural como se observa a través de nuestra evolución histórica. Desde la época prehispánica hasta nuestros días los grupos indígenas han sido objeto del despojo de sus tierras, asimismo de la falta de reconocimiento de sus costumbres y prácticas, sobre todo en el ámbito de la impartición de justicia.

El antecedente del precepto constitucional en comento se haya en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobado en 1989, que versa sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, que vino a sustituir el convenio 107 sobre Relaciones Indígenas y Tribales vigente desde 1957, sendos acuerdos fueron ratificados por México.

En materia de la protección a la salud, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece en su artículo 25 el derecho que tiene "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".³⁰

Otro antecedente, es el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, el cual reconoce el derecho que tiene toda persona al disfrute de la salud física y mental. México, al ratificar el pacto se obligó a incluir dentro de la Constitución Política el citado derecho. El Estado por lo tanto tiene un papel relevante en el otorgamiento de los servicios de salud, con fundamento en las siguientes premisas:

³⁰ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. *Revista Leyes y Derechos*, semanario de información democrática, legislativa y judicial, editado por Prensa Nacional, número 1, México, 1994. p. 1

- a. La atención, en lo posible de la educación para la salud;
- b. Fortalecer los medios con que cuente el Estado para hacer accesible a la población la medicina preventiva;
- c. Habilitar a la sociedad con el fin de prepararla para el buen cuidado de la salud, ya que el Estado tampoco puede hacerse cargo en su totalidad de atender la custodia, restauración y mejoramiento de la salud; y
- d. Preservar nuestros ecosistemas ambientales y crear la infraestructura y equipamiento necesarios en materia de salud.³¹

El derecho a la protección a la salud se insertó en el texto constitucional del artículo 4º por una adición al mismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Actualmente se encuentra localizado en el párrafo cuarto del mencionado artículo.

Los propósitos que se persiguieron al plasmar en el texto constitucional el derecho a la protección a la salud de los mexicanos son : Lograr el bienestar físico y mental; y prolongar y mejorar la calidad de vida hacen resaltar la importancia del mismo dentro del desarrollo rural. Entendido este último como el proceso de mejoramiento constante en el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales, tomando en cuenta que gran parte de la población pobre del país se localiza en este sector.

La principal legislación ordinaria del artículo cuarto constitucional en materia del derecho de protección a la salud ,son: Ley General de Salud, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia y la Ley Social de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

3. Artículo 25 Constitucional.

El artículo 25 de la Constitución Política Mexicana fue objeto de reformas durante el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. El texto original se refiere a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia, mismo que paso a formar parte del artículo 16 constitucional.

El texto actual del artículo 25 constitucional establece los lineamientos por los que se ha de regir la economía nacional. Cabe señalar que no es nuestro objetivo darle un enfoque económico al presente estudio, pero sí que el mismo implicaba aspectos de esta índole.

Asimismo , señalamos que el desarrollo rural incide en el llamado desarrollo nacional. El desarrollo nacional es definido por Jesús Rodríguez y Rodríguez como “el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (...) el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarcará las distintas

³¹ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y otros. *Estudios jurídicos entorno a la Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p.24

actividades nacionales".³² El desarrollo nacional comprende múltiples actividades como dice el autor, sin embargo la actividad económica ha destacado de las otras, tanto por la actividad en sí como por sus implicaciones políticas.

El artículo en comento establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para que éste se dé en forma integral, mediante el fomento al crecimiento económico en beneficio general, concurriendo para ello el sector social el sector privado y el sector público.

El Estado se ocupará del desarrollo nacional, ello implica que también se ocupará del desarrollo rural ya que éste se encuentra implícito en el primero. Constituyendo dicho precepto el antecedente constitucional de la intervención del Estado en las actividades del sector rural.

El párrafo séptimo del artículo 25, señala que será la ley reglamentaria la que establezca los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de los ejidos, cooperativas y comunidades. Actualmente las formas de organización de naturaleza social mencionadas no se encuentran exclusivamente en la zona rural sino que también por el constante crecimiento demográfico son absorbidas por las manchas urbanas, incorporándose paulatinamente a las normas del derecho común.

Queda claro, quién es el rector de la economía nacional , los sujetos que intervendrán en dicho desarrollo , así como, que serán las leyes reglamentarias las que establecerán los mecanismos que faciliten la actividad económica. La pregunta que surge es ¿como se llevará a cabo?. La respuesta se encuentra en el artículo 26 constitucional en el que se establece que el Estado organizará un sistema de planeaciones decir para la obtención de un desarrollo económico nacional integral el medio será un sistema de planeación democrática nacional.

Las reformas a los artículos 25, 26 y 27 Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1983, están relacionados entre sí ya que tienen un común denominador, que es el aspecto económico. La vinculación existente entre los preceptos citados son las actividades económicas del primer sector, siendo las que realizan los sujetos agrarios para subsistir, como son la agricultura y la ganadería principalmente.

4. El artículo 26 Constitucional.

El texto original del artículo se refería a la prohibición de que en tiempo de paz, los miembros del ejercito se alojen en casas de particulares contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. Texto que paso a formar parte del artículo 16 constitucional, último párrafo, consecuencia de las reformas a los artículos 25 y 26 publicadas el 3 de febrero de 1983.

³² RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús y otros. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, p.61

El contenido actual del precepto constitucional citado se refiere al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional organizado por el Estado, con el objeto de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía nacional.

El fin al cual se refiere el desarrollo es de carácter económico, mismo que por su trascendencia influye en los aspectos políticos, sociales y culturales del país.

Una de las características de la planeación es la de ser democrática porque en ella intervienen los diversos sectores nacionales, es decir, no será el criterio del Estado el único que intervenga en la elaboración del plan nacional de desarrollo, sino que como se menciona, participarán todos los sectores de la sociedad.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 26 se hace hincapié en las transformaciones que ha tenido la sociedad mexicana, tanto en la parte rural como en la urbana, relacionada con los efectos de la industrialización entre otros elementos que han caracterizado la mencionada transformación. "Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas".³³

El plan y los programas, se refieren: el primero; "recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los segundos, son elaborados por cada una de las ramas de la administración pública".³⁴ A las dependencias de gobierno les han sido conferidas el despacho de los diversos asuntos establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como trataremos en el capítulo subsecuente.

El Ejecutivo Federal es el encargado de coordinar, concertar y ejecutar el sistema de planeación, además que establecerá los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley reglamentaria del artículo 26 constitucional es la Ley de Planeación, emitida durante el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

La planeación por parte de las dependencias administrativas encargadas del despacho de los asuntos concernientes al campo, es un factor determinante en la consecución del desarrollo rural en los términos que se manejan en el presente estudio.

³³ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 26 constitucional de 3 de enero de 1983.

³⁴ ANDRADE SANCHEZ, Eduardo y otros. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, p.66

5. Artículo 27 Constitucional.

Los preceptos originales del artículo citado, son los siguientes:

- a. La nación es la propietaria de tierras y aguas dentro del territorio mexicano, la cual puede transmitir a los particulares, constituyendo la propiedad privada, así como imponerle a esta última las modalidades que dicte el interés público. (Vigente).
- b. La dotación de tierras y aguas a los pueblos que carezcan de ellas. (derogada)
- c. La capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, se limitaba a los extranjeros, a las asociaciones religiosas denominadas iglesia, a las instituciones de beneficencias las sociedades comerciales por acciones, y a los bancos entre otros. (derogada)
- d. El fraccionamiento de las grandes propiedades.(vigente)

El texto original del artículo 27 se reformó en los años de: 1934, 1937, 1940 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1976, 1983 y 1992. La evolución del desarrollo rural, esta intrínsecamente vinculado al contenido total del artículo mencionado, porque es en esta fracción donde se encuentra el fundamento constitucional de la propiedad en México y del desarrollo rural.

El artículo 27 Constitucional establece la función social de la propiedad, actuando paralela a la propiedad pública y privada. En relación a los principios en materia agraria el Doctor Jorge Madrazo señala que contienen “el rescate de la propiedad de tierras y aguas y, por sobre todas las cosas el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencia de la inalcanzable lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como un destino propio y una vida digna y decorosa”.³⁵

El desarrollo rural por su parte se encuentra regulado específicamente por el texto de la fracción XX. Es importante señalar que las condiciones que rodean a dicho desarrollo están supeditados no sólo a los cambios legislativos, sino también a los modelos económicos adoptados por los diferentes regímenes políticos.

A continuación presentamos una síntesis de las reformas al artículo 27 Constitucional:

En 1934 se incorpora el contenido de la Ley Agraria de 1915 al texto constitucional; en 1937, se estableció el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas, así como establecer la competencia federal de los conflictos por límites de tierras comunales ; en 1940, sólo le correspondería la explotación del petróleo a la nación; en 1945, la nación es propietaria de las aguas nacionales; en 1947,

³⁵ MADRAZO CUELLAR, Jorge y otros. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, p.72

se establece como unidad individual de dotación 10 hectáreas de riego o sus equivalentes, asimismo, se establece los certificados de inafectabilidad para los pequeños propietarios y por consiguiente el derecho a promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras; en 1948, se reforma la fracción I en lo concerniente a que los Estados extranjeros se les concediera autorización para adquirir en propiedad privada los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas ; en 1960, se incorpora la plataforma continental y sus recursos a la propiedad de la Nación, así como se asume la energía eléctrica que tuviera como objeto un servicio público; en 1975, se suprime la palabra "territorios federales" del texto constitucional y se establece que a la nación le corresponden el aprovechamiento de los combustibles nucleares; en 1976, se establece la zona económica exclusiva; en 1983, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en las formas de tenencia de la tierra, en el que se incluye la asesoría legal, asimismo con estas reformas aparece en el marco normativo el Desarrollo Rural Integral. Las reformas de 1992 se comentarán en un punto específico más adelante.

El texto constitucional en comento como se ha observado contiene elementos esenciales dentro del desarrollo rural, como son: La propiedad; los recursos naturales; las formas de tenencia de la tierra; el ordenamiento de los asentamientos humanos; la justicia agraria y para concluir el denominado Desarrollo Rural Integral.

6. Artículo 28 Constitucional.

El artículo 28 de la Constitución Política Mexicana versa sobre la prohibición de los monopolios y las prácticas monopólicas. Los preceptos que integran el artículo 28 vigente fue como resultado de las adiciones y reformas de que fue objeto en los años de 1982 y 1983.

Por monopolio se entiende el privilegio exclusivo para el desarrollo de una actividad El artículo en cuestión señala en su primer párrafo que en México quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

En un principio el artículo en comento señala la prohibición a la concentración o acaparamiento de todo lo que evite la libre competencia y por otra parte se establece que el Estado se reserva ciertas actividades. Actividades que no entran dentro de la prohibición como son las llamadas áreas estratégicas: comunicaciones, hidrocarburos, y electricidad entre otras.

Además, de establecer las funciones del Estado en las áreas que no se consideran monopolios se señalan otras excepciones a la regla general como las que realicen las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que vendan sus productos en los mercados internacionales.

Estas asociaciones deben estar autorizadas y vigiladas por las legislaturas, ya sea federal o estatal, según sea el caso. El intervencionismo estatal en las diferentes actividades

principalmente de naturaleza económica queda patente con los dispositivos jurídicos ya enunciados con anterioridad.,

7. Artículo 123 Constitucional.

El artículo 123 Constitucional plasma en su contenido el derecho que tiene toda persona al trabajo digno y socialmente útil. Dentro de las disposiciones relativas a la materia del trabajo y seguridad social se encuentran incluidos los sujetos agrarios que habitan las zonas rurales.

La Organización de la Naciones Unidas en el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos consigna los señalados derechos. Por su parte la Organización Internacional del Trabajo, organismo creado por el Tratado de Versalles., considera como su denominación lo indica la materia laboral, no limitándose únicamente a este aspecto, sino que comprende otras como la seguridad social, específicamente en la Declaración de Filadelfia de 1944 y en su convenio 102.

En México el contenido original del artículo 123 Constitucional ha sido objeto de varias reformas. Cabe resaltar que de 1917 a 1929, las entidades federativas podían legislar en materia de trabajo y que a partir de 1929 la legislación laboral es de carácter federal.

El artículo esta dividido en dos apartados A y B. El primero, regirá entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, como lo precisa el texto, todo contrato de trabajo; el segundo, de los mencionados, regirá entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Por lo que concierne a nuestra investigación son los dos primeros párrafos y el apartado A los que se consideran para su estudio.

Se establecen los lineamientos mínimos generales en materia de trabajo y seguridad social, como son la jornada de trabajo, días de descanso, salarios mínimos, participación de utilidades, capacitación y adiestramiento, condiciones de higiene y seguridad y derecho a coaligarse, entre otros.

Dentro del apartado A en su fracción XII, se establece que toda empresa agrícola industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda afín de construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para obtenerlas.

Además de lo señalado en el párrafo anterior las negociaciones situadas fuera de las poblaciones tienen la obligación de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Asimismo, se contempla la hipótesis de cuando la población de los centros de trabajo exceda de doscientos habitantes deberá reservarse un espacio para la construcción

de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Por otra parte, se encuentra la obligación de todo empresario que se dedica a las actividades agrícolas, mineras e industrial a proporcionar viviendas a los trabajadores. Esta fracción tiene relación con el artículo cuarto constitucional, párrafo quinto, la que señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

En el ámbito de la seguridad social, entendida ésta como el conjunto de medidas que contribuyen al bienestar de la población, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional establece que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, misma que en su contenido contempla los siguientes aspectos: Seguros de invalidez, de guardería de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes entre otros. Medidas de seguridad social que también son aplicables a los sujetos agrarios y que son necesarias porque tienen el objeto de proteger a trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y procurar su bienestar.

Es evidente que el contenido del artículo 123 se encuentra vinculado al proceso de mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la zona rural. La legislación reglamentaria del artículo en comento, como son : La Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social que fortalecen en conjunto el desarrollo rural mexicano.

B. Estudio específico del artículo 27 Constitucional.

1. Párrafo noveno, fracción XX.

a. Antecedentes.

El texto de la fracción XX del artículo 27 Constitucional constituye el fundamento específico del desarrollo rural integral. El desarrollo rural integral mexicano fue resultado de las reformas al artículo 27 constitucional publicadas en 1983. Reformas que formaron parte de un paquete con características económicas como lo son los contenidos en los artículos 25 y 26 de nuestra carta magna.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se reitera que los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917 son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y su afirmación soberana.

En la exposición de las reformas hechas al texto constitucional citado, se arguye como fundamento principal el cambio del contexto rural de 1917 a la fecha de la reforma, sosteniendo que El Estado se ha modernizado y que ha habido un avance constitucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado, a la economía mixta, al sistema de planeación democrática del desarrollo, a las bases para el desarrollo rural integral y a la justicia agraria.

A la Comisión de Gobernación le fue turnada la iniciativa del ejecutivo federal, el 23 de diciembre de 1982 dicha iniciativa se presentó a la Cámara de Diputados. El dictamen de la primera lectura de la iniciativa de reforma artículo cuarto, señala que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En la segunda lectura, de la décimo tercer reforma al artículo 27 Constitucional llevada a cabo el 27 de diciembre de 1982, se concluyó con el siguiente proyecto: El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Se realiza un dictamen complementario el 27 de diciembre de 1982, al artículo 27 fracciones XIX y XX, eliminando el último párrafo, por haber incorporado sus términos al enunciado de la fracción XX.

Intervinieron en la discusión de la reforma al artículo 27, fracción XX los diputados Francisco Calderón Ortiz, Martha Chávez Padrón, y Luis Enrique Sánchez Espinoza. El resultado de los debates fueron 228 votos a favor y 46 en contra de la reforma.

El C. diputado Luis Enrique Sánchez, de la fracción panista, señala que las proposiciones de adición de la fracción XX es reiterativa y no aporta nada nuevo, asimismo señala que la fracción citada puede estar contenida en la fracción tercera del artículo 27. "Cuando el dictamen de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales dice que el rezago agrario y la inseguridad jurídicas son las dos grandes rémoras del progreso rural y los mayores obstáculos para impulsar la acción productiva, y hacer prevalecer la equidad en favor de los campesinos, estamos solo parcialmente de acuerdo porque omite no se si deliberadamente. o por involuntario olvido, otros elementos que han impedido el desarrollo de nuestras comunidades rurales. Este otro elemento es su organización con fines mas políticos que productivos".

La C. diputada Martha Chávez Padrón, en su exposición hace una síntesis histórica del ejido y del reparto agrario en México entre otras cosas por lo que señala "la necesidad de promover el desarrollo rural integral". Se manifiesta a favor de la reforma, como consecuencia de la relación que de manera sucinta y que en forma general da a conocer de

la historia de México. En su aspecto social, "cuando la Constitución mexicana elevó a rango constitucional el decreto de 6 de enero de 1915, que creó las acciones, procedimientos y magistratura agraria para los grupos campesinos despojados y necesitados, creó los derechos y garantías sociales, y algo más trascendente e inspirador: la justicia social de hondo contenido revolucionario y nacionalista que remodelará las bases estructurales de nuestro sistema político, económico, social y jurídico, con el nuevo concepto de propiedad con función social y en lógica consecuencia: el concepto de la economía mixta.

El C. Luis Enrique Sánchez Espinoza, señala que los logros obtenidos en México ha sido gracias a la necesidad social, no gracias a la revolución, sin embargo no hace ningún comentario respecto de las propuestas del ejecutivo. Al finalizar se procedió a la votación respectiva siendo la reforma aprobada con los resultados ya señalados en párrafos anteriores.

Posteriormente, se turnó para dictaminar el cómputo de las legislaturas locales a la tercera comisión de trabajo y procedió a emitir el proyecto declaratorio el 2 de febrero de 1983. Dicho proyecto fue aprobado por 20 votos a favor y tres en contra.

b. Decreto de 2 de febrero de 1983.

El decreto que adiciona la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política fecha 2 de febrero de 1983 vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

El texto vigente de la fracción XX se compone de un solo párrafo que a la letra dice:

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

Las adiciones y reformas al artículo 27 de 1983 son parte del paquete de reformas que en materia económica se dictaron, incluyendo las hechas a los artículos 25, 26 y 28.

2. Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

El panorama rural anterior a las reformas constitucionales de 1992, se presentaba complejo y difícil y las posibles soluciones tenían que ser de tal naturaleza ya que la legislación tiene que responder a las necesidades que el contexto nacional demanda.

Las reformas al artículo 27 constitucional de 3 de enero de 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año, pretendieron cambiar la situación que prevalecía en el campo mexicano. Para ello se modificaron substancialmente los principios agrarios en los que se sustentaba la propiedad en México.

El artículo en mención ya había sido objeto de reformas y adiciones, sin embargo con estos nuevos postulados se da un giro a los lineamientos establecidos por el constituyente de 1917.

La realidad obliga a buscar nuevo caminos y perspectivas de solución a la problemática que presenta el agro mexicano. En algunos aspectos son positivos a nuestro criterio porque representan un avance significativo en el desarrollo en general. Por una parte, se imprime dinamismo a los diversos factores de la producción y por otra se considera que la solución no es solamente impulsar la productividad, sino que los cambios realizados propicien un verdadero mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural, cuestión que no se da en la actualidad.

a. El antecedente inmediato.

Encontramos como antecedente a las reformas de 1992. el discurso pronunciado por el presidente Licenciado Carlos Salinas de Gortari, el 14 de noviembre de 1991, en la ciudad de México con integrantes del sector agropecuario, intitulado "DIEZ PUNTOS PARA DAR LIBERTAD Y JUSTICIA AL CAMPO MEXICANO".

En la introducción del documento se hace patente la búsqueda de soluciones a los problemas que presenta el campo mexicano con un claro propósito de dar libertad y justicia al campo respetando las luchas agrarias. La justicia y la libertad son los postulados que rigen la reforma constitucional del artículo 27. Los diez puntos son:

- 1.1 La reforma promueve justicia y libertad para el campo.
- 1.2 La reforma protege al ejido.
- 1.3 La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
- 1.4 La Reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio.
- 1.5 La Reforma promueve la capitalización del campo.
- 1.6 La Reforma establece rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios.
- 1.7 Comprometeremos recursos presupuestados crecientes al campo.
- 1.8 Seguro al ejidatario: Se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.
- 1.9 Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.
- 1.10 Se resuelve la cartera vencida con el BANRURAL y se aumentan los financiamientos al campo.

Los diez puntos enunciados contienen los principales factores que interactúan en el desarrollo rural, de ahí que revisten de importancia para su consideración. De llevarse a cabo todas las propuestas con riguroso apego a su contenido, ajeno claro a todo interés político económico, contribuiría a la solución de la problemática rural.

El primer punto, propone proporcionar justicia social por vía del empleo, la producción de la capacitación y del reparto equitativo de los beneficios. Asimismo, se habla de la reversión del minifundio.

El segundo, se centra en la elevación a rango constitucional de la propiedad ejidal y comunal, toda vez que el texto de nuestra carta magna no la contemplaba expresamente. En cambio la ley reglamentaria vigente en esa fecha, Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 23 le reconocía personalidad jurídica a los ejidos y comunidades.

El tercer punto, trata de la libertad de decisión de los campesinos sobre el futuro de sus tierras. La Ley Federal de Reforma Agraria, hoy derogada, en su artículo 52 establecía expresamente la prohibición de enajenar, ceder, transmitir, arrendar, hipotecar o gravar en todo o en parte los derechos que sobre bienes agrarios les hubieren otorgado a los núcleos de población.

El cuarto, trata la reversión del minifundio por medio de la asociaciones. Prevé la participación de las sociedades por acciones en el campo, para lo cual se establecerán medios de control que evite el latifundio.

El quinto, la participación de las sociedades mercantiles en el agro mexicano es una forma de capitalizar el campo mexicano.

El sexto, este punto es esencial porque en él se habla de la creación de los Tribunales Agrarios para una justicia pronta y expedita.

El séptimo, compromete recursos presupuestales para establecer la infraestructura rural.

El octavo, se refiere al subsidio que el Gobierno Federal asumirá de la prima del seguro.

El noveno, para las empresas de solidaridad se creará un Fondo Nacional con el objeto de impulsar su creación y los proyectos productivos de los campesinos.

El décimo, trata el tema de la cartera vencida de BANRURAL. Se atenderán las deudas de los campesinos que han atendido El Programa Nacional de Solidaridad- Plan sexenal- y pasarán al mismo programa.

El discurso político en cuestión versa sobre como imprimir dinamismo en materia de productividad, para lo cual se reafirman las formas de tenencia de carácter social, se suprime la prohibición para participar las sociedades por acciones en el agro mexicano y se crean los tribunales agrarios como órganos autónomos.

b. Iniciativa de reformas y exposición de motivos.

El 7 de noviembre de 1991 se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional. La iniciativa,

inicia con "el campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es mas apremiante y más significativo (...) hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación. El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos".³⁶

Se acepta en esta exposición la necesidad del cambio, porque la realidad que impera en el campo es de absoluto atraso. En un primer punto denominado "El camino recorrido en la transformación del campo", dividido en cuatro incisos, se hace una referencia histórica agraria como antecedente del marco jurídico actual.

En el segundo punto, titulado "Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo", se da una panorámica de la realidad rural mexicana, en la que se destaca la pobreza en la que viven la mayoría de los campesinos. Se hace notar la falta de capacitación, administración, inversión y educación en el campo, además de las prácticas como el usufructo parcelario y las ventas realizadas al margen de la ley.

En el tercer punto, titulado "La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional". Se pone de manifiesto la continuación del espíritu del Constituyente, es decir, la iniciativa respecto los principios fundamentales del texto original, como es la propiedad originaria de la Nación. Se divide y subdivide esta propuesta en objetivos de la reforma, lineamientos y modificaciones.

2.1 Objetivos de la reforma: justicia y libertad. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria y fortalecida y una Nación más prospera.

2.2 Lineamientos y modificaciones, subdividido en 3 incisos.

-Dar certidumbre jurídica en el campo. Se concluye con la obligación por parte del Estado de dotar de tierras a los núcleos de población que lo soliciten, es decir se da fin al reparto agrario. Se propone consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario y la instalación de Tribunales agrarios con plena autonomía y jurisdicción.

-Capitalizar al campo. Se propone quitar la prohibición constitucional de la participación de las sociedades comerciales por acciones como alternativa de producción y organización en el sector rural. La legislación regulará el acaparamiento de grandes extensiones de tierras, que se traduce en latifundios.

-Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. La reforma reafirma las formas de tenencia de la tierra ejidal y comunal. Se respeta las figuras sociales y se adecúan a las realidades del país, es decir no desaparece sino que se fortalece.

Con respecto del carácter integral de la transformación en el campo se señala que el

³⁶ Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1991.

desarrollo y el crecimiento con justicia social, no pueden lograrse solo por el cambio a la ley; sino que se requiere de una propuesta y un programa mas amplio. La transformación del campo , según esta corriente, se hará con las reformas a la ley y los programas de gobierno, en este caso el Programa Nacional de Solidaridad. Reiterando que el bienestar social es condición esencial en este proceso.

En resumen, por los argumentos previos a la iniciativa de reformas y adiciones al párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII, X al XV y XVII del artículo 27 de la Constitución Política de México, se pone en evidencia lo complejo de la problemática que presenta el agro mexicano, así como la necesidad del cambio a los principios generales establecidos en el artículo en estudio, y que serán complementadas por las leyes reglamentarias correspondientes en este caso la Ley Agraria de 1992 principalmente.

c. Debates.

La iniciativa de reformas al artículo 27 presentado ante el Congreso de la Unión para su consideración fue objeto de controversias por el contenido de las mismas, definiendo los partidos políticos sus posturas en los debates respectivos.

En la discusión del párrafo tercero intervinieron los diputados Hidelbrando Gaytan Márquez, en contra; Rigoberto Arriaga Ruiz, en contra; Salvador Valencia Carmona en pro; Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Terrazas y Jorge Ocegüera, propuesta de adhesión; Miguel León, en contra, Rafael González, en pro y José Merino Castrejon, en pro.³⁷

Los diputados, que estuvieron en contra de las reformas al párrafo tercero argumentaron principalmente que no se diera por concluido el reparto agrario, así como, propuestas de nuevos textos.

En la fracción IV, intervinieron los C. Francisco Hernández Juárez, José Antonio Aguilar Bodegas, Patricia Terrazas, Jorge Calderón, Jesús Octavio Falomir y Juan Campos Vega.

Los que estaban en contra argumentaban el papel que tuvo en el país las compañías deslindadoras a finales del siglo pasado y principios del siglo XX, por consecuencia el peligro que implicaba dichas reformas para la soberanía del país.

También, hubo propuestas como la de la diputada Patricia Terrazas del Partido Acción Nacional consistente en la limitación a la superficie a las sociedades mercantiles en el equivalente a 25 veces los límites señalados a la pequeña propiedad.

En el debate de la fracción VI, primer párrafo, intervinieron los diputados Patricia Ruiz del Partido de la Revolución Democrática, y el diputado Florencio Salazar Adame del Partido Revolucionario Institucional.

³⁷ Debates del Congreso Permanente. Comité Biblioteca. México, 5 de diciembre de 1991, p.1520

La diputada Patricia Ruiz, hizo consideraciones sobre el problema del suelo rural y del suelo urbano, manifestando su preocupación por los terrenos que se encuentran en la periferia de la ciudad, la mayoría pertenecientes a ejidos, que podrían ser objeto de concentración por parte de las inmobiliarias.

El diputado Florencio Salazar, reflexiona sobre la exposición de la diputada Ruiz y señala que la derogación parcial de la fracción se adecua al contenido de la fracciones III, IV y V.

En el debate de la fracción VII, intervinieron los diputados Héctor Ramiro Cuellar; Gilberto Rincón Gallardo, del Partido de la Revolución Democrática; Juan Carlos Rentería, José de Jesús Berros Díaz, del Partido del Frente Cardénista de Reconstrucción Nacional; Jorge Zermeño Infante; Lydia Madero García del Partido de Acción Nacional y Manuel Terrazas y Samuel Fernández Ávila del Partido Revolucionario Institucional, entre otros.

En el debate de la fracción XV, participaron los diputados Nabor Ojeda Delgado, Juan Manuel Huevo, Servando Hernández, Miguel León y José Bonilla.

Gustavo Nabor Ojeda Delgado, manifiesta por su parte que ya no haya latifundios en México.

Juan Manuel Huevo Pelayo, su propuesta consiste en reiterar que en los Estados Unidos Mexicanos quedarán prohibidos los latifundios.

En el debate de la fracción XVI, participaron Bernardo Gutiérrez del Partido de la Revolución Democrática, Jorge Modesto Pedrero Moscoso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Estanislao Pérez del Partido del Frente Cardénista de Reconstrucción Nacional, todos ellos se concretaron a disertar básicamente sobre los latifundios, los cuales se debían evitar.

La iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional; la décimo quinta, fue aprobada en lo general y en lo particular por 343 votos el proyecto de decreto. La

declaratoria del decreto fue el 3 de enero de 1992 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año.

d. Análisis del texto de las reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional.

Los cambios implementados por la reformas de 1992 al texto constitucional, pilar de las formas de tenencia de la tierra en México, se constriñen a los siguientes puntos:

d.1 Párrafo tercero. "Se da fin al reparto agrario."

El texto original del párrafo en estudio establecía el derecho a los núcleos de población de dotarlos de tierras y aguas. El propósito que se perseguía fue una mejor distribución de la riqueza en el país, iniciándose con el reparto agrario. Sin embargo, dicho

reparto dio origen a la pulverización de la tierra, "La distribución de la tierra a un grado excesivo, determinando la creación de propiedades de tan reducida extensión tan mínima que resultan incosteables y poco remuneradoras".³⁸

Fueron numerosas las solicitudes de tierras hechas por los núcleos de población, sin embargo se llegó el momento de estimar que ya no había tierras que repartir. Con el reparto agrario se propició el minifundio, toda vez que las extensiones que se otorgaban eran tan pequeñas que no alcanzaban para que estas fueran productivas o rentables.

De 1917 a 1988, se emitieron 37,082 resoluciones presidenciales otorgando tierras, con una superficie de 104-239-10 millones de hectáreas.³⁹ Los gobiernos que destacan por el reparto de tierras son: El del General Lázaro Cárdenas con 11,334 resoluciones y una superficie 20-145-910 millones de hectáreas; Gustavo Díaz Ordaz, con 3,912 resoluciones y una superficie de 23-055-619 millones de hectáreas y Luis Echeverría Álvarez con 2,208 resoluciones y una superficie de 12-243-3 17 millones de hectáreas.

Los expedientes que se encontraban en trámite en materia de dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales se pondrán en Estado de resolución turnándose, con fundamento en el artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, de la Secretaría de la Reforma Agraria a los Tribunales Agrarios instaurados en la fracción XX del artículo 27 Constitucional.

El rezago agrario comprende cinco acciones agrarias: dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, actualmente competencia de los tribunales agrarios. Las otras acciones quedan encuadradas en el rezago jurídico o administrativo.

El fin del reparto agrario consideramos que fue benéfico para el desarrollo rural. Esta disposición cumplió con su cometido como se observa con las cifras oficiales señaladas en párrafos anteriores. Es obsoleto para el país continuar con lineamientos que han sido rebasados por la realidad que vivimos.

Por otra parte, el texto constitucional en comento fue modificado en lo que se refería al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación por el "desarrollo de la pequeña propiedad rural". La inclusión de las diferentes actividades económicas y su fomento, la protección de los elementos naturales y el equilibrio ecológico complementan la idea integral del desarrollo rural.

d.2 Párrafo noveno, fracción IV. "La participación de las sociedades mercantiles por acciones en el agro mexicano".

Las desafortunadas experiencias del siglo pasado y principio del siglo XX motivadas por la actuación de la Iglesia y las compañías deslindadoras en el territorio

³⁸ LUNA ARROYO, Antonio. *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1975, p.755

³⁹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Reforma Agraria Integral*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1988, P5

nacional fueron situaciones que el Congreso constituyente tomó en cuenta para plasmar dicha prohibición en la fracción cuarta, hoy reformada, que impedía a las sociedades comerciales por acciones adquirir, poséer o administrar fincas rústicas.

Con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856 y la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 1859, el poder que había adquirido la Iglesia durante la colonia y la etapa del México independiente se vio menoscabado, de esa forma se termina con el principal latifudista hasta ese momento, sin embargo no desaparece con ello la figura del latifundismo.

Las leyes de colonización tuvieron como propósitos poblar el territorio nacional, pero sus resultados no fueron los deseados, ya que propiciaron el acaparamiento de tierras por nacionales y extranjeros. La Ley de Colonización de 1875, dio origen a las compañías deslindadoras, ésta ley autorizaba al gobierno a contratar a compañías particulares o extranjeras para deslindar los terrenos del país, con ciertas restricciones como ya se han comentado. La Ley de 15 de diciembre de 1883, autorizaba a las compañías deslindadoras a habilitar terrenos ofreciéndoles en pago y en pago una tercera parte de los terrenos o el valor de los gastos efectuados. El límite de superficie que podían deslindar eran 2-500-00 hectáreas y tenían la obligación de vender los terrenos compensados pero no a extranjeros no autorizados. Fue la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, dictada durante el gobierno de Porfirio Díaz, que se quitaron las limitaciones impuestas a las compañías deslindadoras, medidas que servían de medio de control en las anteriores leyes, fomentando con ello el latifundio.

José Cossío, en base a datos de la Secretaría de Fomento aseguró que hasta 1889 se habían deslindado 38-249-373-00 has. La tercera parte se había adjudicado a las compañías deslindadoras y más de 14 millones de hectáreas se compraron al gobierno a precios irrisorios.⁴⁰

Estas compañías se constituyeron como sociedades anónimas y encubrían la participación de capital extranjero, en sus acciones al portador, lo que se vio como un peligro para la soberanía nacional.

El 6 de diciembre de 1991, el Congreso aprueba la iniciativa de reforma a la fracción en comento, puesto que las condiciones y necesidades históricas han cambiado. A partir de 1983, todas las acciones que integran el capital de las sociedades mercantiles por acciones son nominativas, es decir, desaparecen las acciones al portador del marco jurídico mexicano.

Las sociedades mercantiles por acciones enriquece -de manera directa las formas asociativas del sector rural, ya que se tiene mas alternativas de organización lo que revitaliza al campo mexicano.

La sociedad anónima, asociación mercantil que se caracteriza por llevar a cabo grandes empresas, es una alternativa positiva en el factor organización, siempre y cuándo se observen al pie de la letra las disposiciones jurídicas que al efecto se dictaron,

⁴⁰ COSSÍO, José L. *¿Como y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México?*, Secretaría de Programación y Presupuesto, sin fecha de edición, p.13

especialmente las medidas de control.

El mecanismo operativo de las sociedades anónimas no es sencillo, por lo que se deben reforzar los cursos informativos que las diferentes dependencias gubernamentales imparten a los sujetos agrarios, además de fomentar y procurar la educación y capacitación en general.

d.3 Párrafo noveno, fracción VI, párrafo primero. "Participación de las sociedades civiles".

Se suprime la parte referente a la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la excepción de los edificios destinados a su objeto.

El texto suprimido, materia de las reformas se relacionaba con las prohibiciones establecidas en las fracciones II, IV y V del artículo en comento. Al ser reformadas las fracciones la primera parte que conforma el párrafo visto queda sin objeto.

d.4. Párrafo noveno, fracción VI. "Se reconoce la personalidad jurídica a los ejidos y a las comunidades".

Se eleva a rango constitucional el reconocimiento de los núcleos ejidales y comunales, así como la libertad de asociación de los mismos. El antecedente de dicho reconocimiento se encuentra en la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria.

Con las reformas no desaparece la figura del el ejido, al contrario se protege su propiedad sobre la tierra, lo que fortalece las formas de tenencia de la tierra previstas en este artículo constitucional.

d.5 Párrafo noveno, fracción XV. " Se prohíben los latifundios".

En forma expresa se establece la prohibición de los acaparamientos de tierra. Se reforma la fracción XV para que queden dentro del nuevo esquema agrario. Los latifundios han sido a partir de 1917, preocupación de los legisladores, por lo que constitucionalmente se continua dicha prohibición.

Se confirma la superficie límite a la pequeña propiedad es decir la que no exceda de 100 hectáreas o sus equivalentes, añadiéndose al texto constitucional la palabra "por individuo". En el caso de un mejoramiento en la calidad de la tierra por obras de los dueños, se seguirá considerando como tal.

Se protege a la pequeña propiedad, sin embargo se cuida que no se rompa el equilibrio de tenencia de la tierra, prohibiendo los latifundios.

d.6 Fracción XVI. " De los excedentes de tierras"

Es un complemento de las reformas a las fracciones citadas. Se ocupa de los excedentes de tierra a los límites establecidos a la pequeña propiedad y sociedades mercantiles por acciones dentro del cómputo correspondiente. De esta manera se protege las formas de propiedad reconocidas por la constitución y se evita el latifundismo.

d.7.- Párrafo noveno, fracción XIX, párrafo segundo y tercero. "De la justicia agraria"..

La justicia agraria en el campo mexicano se daba hasta 1992 como un proceso dentro del ámbito administrativo, ya que no existía un órgano con plena jurisdicción que resolviera los problemas generados en la citada área.

La reforma procesal agraria que implica fundamentalmente la reforma del artículo 27 Constitucional y su correspondiente legislación reglamentaria, tiene como objeto general adecuar el derecho procesal agrario a los nuevos requerimientos de nuestra realidad social e integrarlo dentro de la teoría general del derecho procesal y de la ciencia jurídica en forma sistemática.⁴¹

La instauración de los Tribunales Agrarios, vino a consolidar la justicia social agraria, es por ello que se convierte en una de las reformas mas trascendentales dentro de la historia del derecho mexicano. La justicia agraria da seguridad y certidumbre jurídica al sector rural y a sus integrantes. Asimismo, la procuración de justicia a través de la Procuraduría Agraria. La seguridad jurídica es elemento esencial dentro del desarrollo rural.

En síntesis las reformas al artículo 27 Constitucional en materia agraria dan al agro mexicano un nuevo esquema productivo conservando principios originales como es la forma de tenencia de la tierra en su aspecto social.

Hay, quiénes opinan que estas reformas fueron negativas en el sentido que se ataca el contrato social plasmado por el Congreso Constituyente de 1917. "La reforma remata la supresión del derecho social agrario característico de la revolución mexicana en favor del derecho individualista que, bajo la ficción de igualdad ante la ley, otorga de facto la prominencia al más fuerte".⁴² Por otra parte, se considera que las reformas en estudio "la reforma que se ha analizado deviene anticonstitucional y antiagrario, por los motivos expuestos".⁴³

Las políticas agrarias contenidas en el artículo 27 Constitucional y que fueron suprimidas por las reformas de 1992, en especial el reparto agrario, han sido superadas por

⁴¹ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho Procesal Agrario*, Trillas, México, 1991, p.140

⁴² CALVA, José Luis. *La Disputa por la Tierra*, editorial Fontamara, México, 1993, p.28

⁴³ DELGADO MOYA, Rubén. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, editorial Pac, México, 1993, p85

la realidad rural. El país cuenta con aproximadamente 2 millones de kilómetros cuadrados, y de estos ya se ha repartido más de la mitad del territorio en beneficio de los campesinos. Reparto que ha propiciado otro tipo de problemas como el minifundio y la sobreposición de planos.

La legislación agraria protectora de los núcleos sociales lejos de prepararlos para producir los dejó indefensos ante los cambios que se veían venir y que finalmente se dieron con las reformas ya enunciadas.

III. La principal legislación vigente vinculada al desarrollo rural.

El artículo 27 Constitucional es el fundamento directo del desarrollo rural en México. Los aspectos que conforman la legislación del desarrollo rural como ya hemos dicho, en la introducción, se complementa con los aspectos de carácter social, económico, político y jurídicos, entre otros. Dando por resultado el robustecimiento de la presente investigación.

A continuación hacemos una relación de la principal legislación que incide en el objeto de estudio con el fin de dar una panorámica de los ordenamientos jurídicos existentes en nuestro país y que demuestran la condición dispersa jurídica que prevalece en el citado desarrollo rural.

La Ley Agraria es el principal ordenamiento regulador de la materia agraria, incluyendo al desarrollo rural, a pesar que el aspecto en estudio cuenta con su propia ley reglamentaria denominada "Ley de Distritos de Desarrollo Rural". La Ley Agraria como ya se ha señalado contiene disposiciones que atañen a los sujetos agrarios como son :los ejidos y las comunidades en forma personal o colectiva; los pequeños propietarios; las sociedades rurales mercantiles y civiles; instituciones, como la Procuraduría Agraria; el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios.

Los factores que intervienen en el desarrollo rural interactúan unos con otros y no se dan de una manera aislada. La hipótesis que rige la presente investigación se ve corroborada con la panorámica legislativa que presentaremos a continuación de forma enunciativa, además de los datos estadísticos contenidos en el presente trabajo.

A. Ley Agraria.

La Ley Agraria, fue emitida durante el gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, y publicada en el Diario Oficial de la Nación el 26 de febrero de 1992. Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional que fue objeto de reformas, publicadas en el Diario Oficial el 9 de julio de 1993.

Se compone de 10 títulos con un total de 200 artículos en su parte general y 8 transitorios. El primero, se refiere a las disposiciones preliminares; el segundo, denominado "Del desarrollo y Fomento Agropecuario"; el tercero, "De los Ejidos y

Comunidades”; el cuarto, “De las Sociedades Rurales”; el quinto, “De la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales”; el sexto, “De las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas, o Forestales”- séptimo, “De la Procuraduría Agraria”; el octavo, “Del Registro Agrario Nacional”; el noveno, “De los Terrenos Baldíos y Nacionales” y décimo, “De la Justicia Agraria”.

El segundo artículo transitorio del ordenamiento jurídico citado deroga: la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, y, parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario.

La Ley Agraria tiene los siguientes reglamentos: Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, asimismo, los reglamentos conexos como: el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional y el Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Emitida durante el gobierno del Licenciado José López Portillo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Establece en su texto las bases de organización para la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

El artículo segundo, fundamenta expresamente que el poder ejecutivo federal en el marco de sus atribuciones contará con las dependencias de la administración pública centralizada: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Las competencias de las diferentes Secretarías de Estado se encuentran reguladas por las disposiciones contenidas en el cuerpo normativo en comento. Las principales Secretarías que intervienen en el desarrollo rural son: Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Educación; Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

C. Ley de Planeación.

Emitida durante el Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Se divide en seis capítulos con un total de 44 artículos y 5 transitorios.

Su artículo tercero transitorio, abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930. En su contenido general se establece básicamente los lineamientos de la planeación en México, regulado por el precepto contenido en el artículo 26 Constitucional.

D. Ley de Distritos de Desarrollo Rural.

Ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Emitida durante el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. Es ley reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional. Se compone de 4 capítulos con un total de 33 artículos generales y tres artículos transitorios.

Tiene como función principal ordenar y regular el funcionamiento de los distritos de desarrollo rural, entendidos estos por la misma ley reglamentaria, como las unidades de desarrollo económico y social, circunscritas a un espacio territorial determinado. Otras funciones no menos importantes son: La de dar coherencia regional a las políticas de desarrollo; la realización de programas operativos de la dependencia administrativa encargada por despacho y la coordinación en los tres niveles de gobierno.

Las actividades económicas que regula son: la agricultura, la ganadería, la silvicultura y acuicultura, incluyendo su industrialización y comercialización. La dependencia encargada de los distritos de desarrollo rural es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

E. Ley de Aguas Nacionales.

La Ley de Aguas Nacionales fue promulgada el 24 de noviembre de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992. Se divide en 10 títulos, con un total de 124 artículos generales y 13 artículos transitorios. Siendo su reglamento publicado el 1º de enero de 1994. Es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de aguas. Por otra parte, deroga la Ley Federal de Aguas de 1972.

Sus disposiciones se aplican a las aguas que establece los párrafos V y VI del artículo 27 Constitucional. Le corresponde al Ejecutivo Federal encargarse de la administración en materia de aguas, función que ejerce a través de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

El objeto de la ley enunciada es el de regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral y sustentable.

F. Ley General de Asentamientos Humanos.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Es ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos. Se estructura en 5 capítulos, 60 artículos generales y 4 artículos transitorios.

Dentro de los objetos que persigue dicha ley, está la de establecer la congruencia de la federación, entidades federativas y de los municipios en materia de asentamientos humanos; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y determinar las bases para la participación social en la materia..

G. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Ley que en su contenido abrogó la Ley Federal para la Protección del Ambiente. Por otra parte fue objeto de importantes reformas y adiciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996. Reformas que derogan en sus artículos transitorios : La Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación de 1967 y la Ley de Conservación del Suelo y Aguas de 1946.

El ejecutivo federal es el encargado de aplicar sus disposiciones, quién lo hace a través de la dependencia administrativa como lo es, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Es importante destacar que dentro de las reformas enunciadas se introduce un listado de los términos empleados en el contenido del cuerpo normativo, dando por resultado una mayor claridad a su contenido.

H. Ley Forestal.

Ley reglamentaria del artículo 27 en materia forestal. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992. Se compone de 4 títulos, 58 artículos y 9 artículos transitorios.

El objeto principal de la ley es: Regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración. La autoridad en materia forestal, es el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Al igual que otros ordenamientos jurídicos fue objeto de reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

1. Ley de Pesca.

Se publicó en el Diario Oficial de la federación el 25 de junio de 1992. Se divide en 15 capítulos, 146 artículos y 2 artículos transitorios. Es ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y la fauna, cuyo medio de vida total o parcial o temporal, sea el agua. Su aplicación corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

J. Ley Federal del Trabajo.

Ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, apartado A. Se publicó en el

Diario Oficial el 1° de abril de 1970. Se compone de 10 títulos y 1010 artículos. Su objeto es regular las relaciones de trabajo, contemplado éste como un derecho y un deber social.

Dentro de su contenido destaca por su relación con los sujetos agrarios el título sexto denominado "Trabajos especiales", capítulo VI intitulado "Trabajadores del campo", en las que se establecen disposiciones específicas para los trabajadores de las áreas rurales. En términos generales a los trabajadores del campo se le aplican sus ordenamientos y en lo particular las contempladas en dicho título.

K. Ley de Inversiones Extranjeras.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993. Se divide en 8 títulos, con 39 artículos en su parte sustancial y 11 artículos transitorios. Abroga la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional de 1926, asimismo, el Decreto que establece la necesidad transitoria de Obtener Permiso para Adquisición de Bienes a Extranjeros de 1944. Como su denominación lo indica determina las reglas para canalizar la inversión extranjera a nuestro país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional. El objeto de la Ley es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera al país y propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional.

L. Ley General de Sociedades Mercantiles.

La Ley General de Sociedades Mercantiles de 28 de julio de 1934, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934, corregida por fe de erratas publicadas el 28 de agosto de 1934. Consta de 264 artículos, además de 4 artículos transitorios.

La Ley en comento reconoce como sociedades mercantiles las siguientes: Sociedad en Nombre Colectivo, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad en Comandita por Acciones, Sociedad Anónima y Sociedad Cooperativa. Esta última, si bien se enuncia en la citada ley, se encuentra regulada por su propia normatividad.

A partir de las reformas y adiciones hechas al artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, la Ley General de Sociedades Mercantiles se integra al marco jurídico del Desarrollo Rural en México.

M. Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

Ley reguladora de las Sociedades de Solidaridad Social. Se dictó durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1976. Se compone de 9 capítulos con un total de 43 artículos.

Las Sociedades de Solidaridad Social, son de naturaleza social, asimismo se encuentran definidas por el propio ordenamiento jurídico como aquellas que se constituyen con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas, y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social, pudiendo realizar actividades mercantiles.

N. Ley de Sociedades Cooperativas.

Ley promulgada el 13 de julio de 1994 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del mismo año. Se compone de 4 títulos, con un total de 94 artículos y 4 artículos transitorios. Su artículo segundo transitorio abroga: la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938; el Reglamento de la citada ley, publicado el mismo año, el Reglamento del Registro Cooperativo Nacional de 1938 y el Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo de 1978.

Son Sociedades Cooperativas las que tienen una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Forma asociativa que ha sido promovida por la legislación ordinaria para que los sujetos agrarios realicen las actividades económicas que caracterizan al sector primario.

Ñ. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En 1992, se reformó el texto constitucional del artículo 27, con ello se crearon los Tribunales Agrarios, órganos encargados de dirimir las controversias que se susciten en materia agraria. La institución goza de plena jurisdicción y autonomía. La Ley Orgánica de dichos órganos jurisdiccional se emite el 23 de febrero de 1992 y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año. Su contenido se estructura en 8 capítulos, con un total de 30 artículos y 5 artículos transitorios.

Los Tribunales Agrarios se integran de un Tribunal Superior, con domicilio en la ciudad de México, y los Tribunales Unitarios Agrarios, distribuidos estos últimos de acuerdo a los distritos que para la impartición de justicia han sido fijados por número y competencia territorial.

O. Ley de Amparo.

Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, regula en su contenido el juicio de amparo. Se divide en dos libros: El primero, denominado "Del amparo en general" y el

segundo, denominado "Del amparo en materia agraria", con un total de 234 artículos.

El amparo en materia agraria, surge con las reformas al artículo 107 Constitucional de fecha 2 de noviembre de 1962. Posteriormente, el 29 de junio de 1976, se adicionó su texto con el libro segundo, con título y capítulo únicos. Cabe resaltar que a partir de la década de los años treinta, los pequeños propietarios afectados con resoluciones presidenciales no tenían derecho al juicio de amparo, solamente a la indemnización. Posteriormente, el texto constitucional concede el derecho al amparo a los pequeños propietarios que tuvieran el certificado de inafectabilidad ganadera y/o agrícola. El juicio de amparo es determinante dentro del desarrollo rural para fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

P. Ley de Educación.

Ley reglamentaria del artículo tercero constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Se divide en 8 capítulos, con 85 artículos generales y 6 artículos transitorios.

Tiene por objeto regular la educación que imparte el Estado en sus tres niveles de gobierno, por medio de sus organismos descentralizados y particulares. En su artículo 20, señala entre otras cosas que la educación es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. La educación primaria y secundaria es obligatoria en nuestro país por así establecerlo el texto constitucional. Sin lugar a dudas el factor educativo es uno de los promotores del bienestar general de los habitantes del sector rural.

Q. Ley General de Salud

Ley reglamentaria del artículo cuarto Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Se divide en 18 títulos, con un total de 472 artículos y siete artículos transitorios. Entró en vigor el primero de julio del mismo año. En sus artículos transitorios deroga el Código Sanitario de 1973 y abroga la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de 1934 y la Ley de la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad Pública de 1945.

El derecho a la protección de la salud está garantizado por el texto constitucional y desarrollado por la legislación ordinaria en seguimiento a las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Dentro de sus finalidades destacan: El bienestar físico y mental del hombre, el mejoramiento de la calidad de vida humana y el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social para la satisfacción de las necesidades de la población. La salud elemento necesario para todo desarrollo humano, incluyendo el desarrollo rural nacional.

R. Ley de Asociaciones Agrícolas.

La Ley de Asociaciones Agrícolas fue promulgada el 19 de agosto de 1932 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto del mismo año. En 1936, fue derogada por la Ley de Asociaciones Agrícolas de 1936, respecto de la constitución, organización y funcionamiento general de las asociaciones e instituciones filiales a ellas, que dediquen sus actividades a la industria animal.

El citado cuerpo normativo se estructura de 4 capítulos, 19 artículos generales y 2 artículos transitorios. El objeto de la ley es fijar las bases de la organización y del funcionamiento de las Cámaras Agrícolas, creadas por la Ley de Cámaras Agrícolas Nacionales de 1909. Bajo esta ley los productores agrícolas del país pueden constituir Asociaciones Locales, Uniones Regionales y Conferaciones Nacionales Agrícolas. Forma asociativa que tiene como objetivo el desarrollo de las actividades agrícolas y la protección de los intereses comunes de sus integrantes; Asimismo, deben estar autorizadas y registradas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

S. Ley de Asociaciones Ganaderas.

Ley promulgada el 7 de abril de 1936 durante el período del presidente General Lázaro Cárdenas. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año. Deroga la Ley Asociaciones Agrícolas en lo referente a la industria animal.

Se compone de tres capítulos y 20 artículos generales y 2 artículos transitorios. Son asociaciones ganaderas las que constituyan los ganaderos del país para propugnar por el mejoramiento de la ganadería del país. Estas asociaciones al igual que las asociaciones agrícolas son de carácter local, regional y nacional. Asimismo, requiéren la autorización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para su funcionamiento y desarrollo.

T. Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Ley promulgada el 29 junio de 1994. Entró en vigor el 1 de junio de 1995. Se integra de 6 seis títulos con 96 artículos sustanciales y 4 artículos transitorios. Sus disposiciones se aplican a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada. La disposiciones de la ley en comento no son aplicables en materia: Fiscal (tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas), financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral. Este ordenamiento resume, en un sólo procedimiento administrativo, recurso de revisión, las disposiciones de inconstitucionalidad que prevén los diferentes cuerpos normativos. Tal es el caso de la Ley de Aguas Nacionales, Ley Minera, Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, Ley Forestal y la Ley de Pesca. El Tribunal competente para conocer de estos juicios es el Tribunal Fiscal de la Federación.

U. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y el Código de Federal Procedimientos Civiles.

El Código Civil para el Distrito Federal fue promulgado el 28 de agosto de 1928. Entró en vigor a partir del 1 de octubre 1932. Se integra de cuatro libros: El primero, se denomina "De las personas"; el segundo, "De los bienes", el tercero, "De las sucesiones" y el cuarto; "De las obligaciones".

Las disposiciones contenidas en el libro cuarto que inciden dentro del ámbito rural se encuentran la figura de los contratos: contratos de aparcería, mediería, de asociación en participación, o de sociedad.

Por otra parte, el título décimo primero del libro cuarto denominado "De las asociaciones y de las sociedades", capítulo I al V, artículos 2688 al 2738, regula las sociedades civiles, figura que se incorpora al marco jurídico agrario con las reformas al artículo 27 Constitucional publicadas en 1992.

El Código Federal de Procedimientos Civiles fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1942. Contiene disposiciones de carácter adjetivo y se aplica supletoriamente a la legislación agraria. La Ley Agraria vigente en su artículo segundo establece expresamente la supletoriedad de este cuerpo normativo. En la práctica constantemente se acude a la remisión de la ley, ya que la legislación ordinaria agraria sufre de frecuentes vacíos, de ahí la importancia que tiene el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La panorámica legislativa dada comprende los aspectos administrativos económicos, jurídicos, administrativos y sociales que inciden en el desarrollo rural, sin que por ello su estudio se concrete al aspecto complementario. El universo legislativo nacional vinculado al desarrollo rural es mucho más amplio, sin embargo para el presente estudio basta indicar la enunciada. Reiteramos que la legislación se considera en este punto de forma enunciativa para ampliar el panorama de el desarrollo rural y no a un estudio específico de la misma.

La Ley Agraria es el ordenamiento jurídico que se encuentra presente en todos los aspectos complementarios del estudio del marco jurídico del desarrollo rural, como se demostrará en los capítulos subsecuentes Existen otros cuerpos normativos no enunciados en esta panorámica y que guardan relación con el tema, sin embargo consideramos que los relacionados son suficientes para mostrar el soporte legislativo del tema en estudio.

El problema de la dispersidad legislativa queda de manifiesto en la panorámica legislativa vigente. Lo cierto es que en algunos ordenamientos la relación de la materia agraria y de los sujetos agrarios es mayor que en otras, es decir no los comprende en su totalidad. Lo correcto de la legislación dice Carlos Carbonell es " que cada ley tenga un objeto único de regulación. Lo cual no significa que se deba hacer una ley para cada asunto que se presente, sino que cada ley debe tener una materia única como contenido esencialmente unitario- debe ser reflejado en lo posible en su título".⁴⁴

⁴⁴ CARBONELL, Miguel. Op. cit., p.437

En ese orden de ideas el desarrollo rural como parte del derecho agrario formará parte de la legislación agraria, integrándose en un solo cuerpo normativo, siguiendo la corriente doctrinal de sistematizar la legislación de la materia, proporcionando con ello seguridad jurídica a los sujetos que en el ámbito rural son objeto de su aplicación.

CAPITULO TERCERO

LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL.

I. Introducción.

La historia del hombre ha demostrado la naturaleza gregaria del mismo. Al reunirse los individuos en sociedad y establecer las directrices o normas reguladores por las que han de regirse surge el Estado. El Estado es definido como "una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior".⁴⁵

El papel del Estado mexicano en las diferentes áreas nacionales se encuentra plasmada en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La intervención estatal ha ido aumentando, como se observa en el contenido de los artículos constitucionales tratados en el capítulo segundo de la presente investigación, como resultado de la evolución histórica nacional.

En un Estado de derecho "tiene como característica que los poderes públicos son regulados por normas generales y deben ser ejercidos dentro del marco de esas Leyes".⁴⁶ El contenido del texto constitucional vigente es el resultado de la concurrencia de los diferentes pensamientos políticos que "pusieron énfasis en el papel del Estado como actor social protagónico tanto para rearticular políticamente a la sociedad mexicana como sobre todo para articular el desarrollo material".⁴⁷

Las diferentes políticas agrarias de los gobiernos posrevolucionarios se plasmaron en el texto constitucional, es así como surge la reforma agraria y se transforma, "La Reforma Agraria por su parte ya no se concibe solamente como una medida de justicia hacia el campesinado o de modernización de las actividades rurales; se valoran su papel político tanto para desarticular a poderes alternativos como para fabricar consenso popular para el propio Estado".⁴⁸

El artículo 27 Constitucional contiene la base legal de la participación estatal en el desarrollo rural; por otra parte, establece la propiedad originaria de la nación de las tierras y aguas del país, regula las principales actividades económicas del sector primario, regula el aprovechamiento de los recursos naturales, así como la impartición de justicia en el campo, todos ellos son elementos que concurren al citado desarrollo.

Los gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución Política de 1917

⁴⁵ MOTO SALAZAR, Efraín. *Elementos del derecho*, Porrúa, 32ª edición, México, 1986, p.56

⁴⁶ VALDEZ, Diego y otros. *Estudios Jurídicos entorno a la Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, p.481

⁴⁷ GORDILLO, Gustavo, "El Leviatán rural y la nueva sociabilidad política", *Selección de Textos*, Procuraduría Agraria, México, 1992, p.8

⁴⁸ *Idem.*, p.9

plasman las políticas rurales en la legislación ordinaria en seguimiento a los lineamientos establecidos en la citada carta magna, favoreciendo dichas políticas a la población rural, principalmente con el reparto de tierras. Clara Jusidman, señala que " en el período que media entre el fin de la revolución y la segunda guerra mundial, la población -objetivo de la política social del Estado mexicano en proceso de institucionalización, fue la población campesina que protagonizó muchas de las batallas revolucionarias y le dio su lema fundamental "Tierra y Libertad".⁴⁹

II. La vinculación entre la conducción política y el desarrollo rural.

El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con fundamento jurídico en el artículo 49 Constitucional.

El poder legislativo en México se deposita en un Congreso General, dividido en la Cámara de diputados y Cámara de senadores. Tal y como su nombre lo indica es el encargado de legislar . Las iniciativas de leyes o decretos están a cargo del poder ejecutivo, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados.

Dentro de las facultades otorgadas por nuestra ley suprema al Congreso de la Unión destaca la establecida en su numeral 73 fracción XXV, consistente en el establecimiento, organización y sostenimiento en toda la República de escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería y demás concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación.

Por otra parte, en forma complementaria en las fracciones XXXIX-D, XXXIX-E, XXIX-F del artículo arriba enunciado dispone que dicho Congreso tiene facultades de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo en el aspecto económico y social así como expedir leyes que tiendan a la programación, promoción, concentración y ejecución. de acciones económicas que tengan como común denominador la producción de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, igualmente expedir leyes en materia de inversión nacional y extranjera. En conclusión, son relevantes para el desarrollo rural las facultades conferidas por el máximo ordenamiento legislativo nacional al poder en comento; el universo legislativo nacional en materia agraria demuestra la productividad en este orden.

Dentro de la esfera del poder judicial los órganos encargados de impartir justicia en materia agraria son: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distritos y los Tribunales Agrarios. Los primeros enunciados en materia del juicio de amparo y el último como encargado de dirimir las controversias de la materia agraria que surjan entre los sujetos agrarios.

El poder ejecutivo es el encargado de llevar a cabo la función administrativa del Estado. Se deposita dicho poder en un individuo que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de las facultades que le confiere la constitución política se encuentra

⁴⁹ JUSIDMAN DE B., Clara. "La política de desarrollo social", en *Revista El Economista Mexicano*, núm 1, volumen 1, septiembre-diciembre 1995, México, P.219

entre otras la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exácta observancia.

El papel de los tres poderes de la Unión son importantes, sin embargo para efectos de este estudio el papel que desempeña y ha desempeñado el poder ejecutivo es el más significativo ,tal y como lo demuestran los antecedentes históricos.

El decreto de 10 de abril de 1921, expedido por el Congreso de la Unión que aprueba la Ley de 28 de diciembre de 1920, es el antecedente de la intervención directa del Ejecutivo en el agro mexicano, ya que se le dieron facultades para dictar todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias. Posteriormente, en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927 se confirma como autoridad agraria al presidente de la República y en el Código Agrario de 1934 se estableció que la resolución dada por el presidente de la República ponía fin a los expedientes de dotación. "Hemos iniciado con todo éxito la redención del campesino y del obrero que llevaba antes de la revolución una vida de miseria y de esclavitud y les hemos dado leyes protectoras que los han puesto en aptitud de ser factores útiles a la patria y a la humanidad".⁵⁰

Las políticas en materia agraria que siguieron los presidentes de la República a partir de 1917 como ya se ha dicho se vieron consolidadas en el texto de nuestra ley suprema, sobresaliendo de todas ellas la del reparto de tierras a los núcleos de población solicitantes. "El reparto agrario que permitió una movilización importante de recursos y, en su primera fase, una redistribución importante del ingreso, fue en esa época el centro de la política social del Estado Mexicano".⁵¹ El reparto agrario visto como medida para lograr una mejor distribución de la tierra fue efectiva si se considera que gran parte del territorio nacional se encuentra en manos de núcleos de población, por otro lado como medida política fue buena para controlar a las masas campesinas. En obvio de ello se dice que el reparto de tierras, " se acompañó, no con la eficiencia y rapidez que hubiera sido deseable, del establecimiento de instituciones financieras, de comercialización, de desarrollo y asistencia técnica y de formación de recursos humanos, y de construcción de infraestructura para apoyar la producción en los predios de distribución".⁵²

Actualmente, el campo mexicano presenta una panorama de pobreza, en donde la falta de servicios es notoria principalmente en la zona sur del país; en las zonas que sí se otorgan los servicios , estos se presentan con deficiencias, lo que repercute directamente en su participación en el desarrollo nacional.

La administración pública federal en nuestro país es de forma centralizada y paraestatal de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 constitucional. La ley reglamentaria del citado artículo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ordenamiento que en forma específica regula la intervención del ejecutivo federal en su operación.

La participación del ejecutivo federal como máxima autoridad agraria en el agro mexicano ,anterior a las reformas constitucionales de 1992, se encontraba en la fracción

⁵⁰ PORTES GIL, EMILIO. Op. Cit., p.219

⁵¹ JUSIDMAN, Clara. Op.cit., p.219

⁵² Ibidem

XIII del artículo 27 Constitucional y en la legislación ordinaria en los artículos 2 y 8 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

La Ley Agraria vigente en el título segundo denominado "Del desarrollo y fomento agropecuarios", artículos 3, 4, 7 y 8 regula la participación del ejecutivo federal dentro del desarrollo rural, participación que se ha visto reducida al papel de promotor. El contenido del texto le otorga facultades al poder ejecutivo en los siguientes aspectos:

- Promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural.
- Promoverá la coordinación de acciones en los tres niveles de gobierno para la debida aplicación de la Ley Agraria.
- Promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad.
- Formulará programas de mediano plazo y anuales en los términos de la Ley de Planeación para el desarrollo integral del campo mexicano.

El poder ejecutivo en México ha sobresalido por encima del poder legislativo y del poder judicial, pues a pesar de seguirse los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir de no recaer en la misma persona dos de los poderes, en la materia agraria el control sostenida en la división de poderes se vio quebrantada por las facultades otorgadas a la figura del ejecutivo, ya que como se desprende de los antecedentes legislativos además de la cuestión administrativa se hacia cargo de la impartición de justicia.

El ejecutivo federal para llevar a cabo su función administrativa relativa al campo, define, dentro de el Plan Nacional de Desarrollo, en concordancia a lo establecido en el artículo 26 constitucional y legislación reglamentaria, las líneas y estrategias de las políticas públicas que se aplicarán a dicho sector. "Las políticas públicas diseñadas para llevar a cabo las tareas del Estado, se implementan con un menor éxito si la normas que la rigen son poco claras, complicadas o contradictorias; en estos casos, puesta en práctica de tales políticas es probable que sea poco satisfactoria, en caso de que efectivamente se lleve a cabo".⁵³ Dicho lo anterior, se concluye que el poder ejecutivo federal es responsable de la situación actual del campo mexicano. Responsabilidad en la que incurre porque así lo establecía nuestro sistema jurídico

A. La Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es reglamentaria del artículo 90 Constitucional. Fue promulgada en el gobierno del Licenciado José López Portillo. A la fecha ha sido objeto de reformas y adiciones, siendo las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994 de gran trascendencia en el contexto administrativo rural.

La administración pública como ya se ha mencionado en párrafos anteriores es: Centralizada y paraestatal. La primera está integrada por la Presidencia de la República, las

⁵³ CARBONELL, Miguel. Op.cit., p.434

Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. La segunda, La administración pública paraestatal se compone : de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Nuestro sistema jurídico en su estructura vincula de manera directa las funciones del ejecutivo federal con las dependencias y entidades públicas de acuerdo a los objetivos y prioridades que establezca en primero de los mencionados. En el ámbito de la administración pública haremos referencia a las Secretarías de Estado que por sus atribuciones se encuentran vinculadas al desarrollo rural.

El ejecutivo federal para el despacho de asuntos del orden administrativo cuenta con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo.

Las secretarías se encuentran a cargo de un titular, quién se auxilia de diversos funcionarios para el despacho de los asuntos encomendados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, cuentan con órganos desconcentrados que le están subordinados jerárquicamente para mayor eficiencia de sus funciones. A manera ejemplificativa la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con la Procuraduría Agraria (órgano desconcentrado) y el Registro Agrario nacional (órgano descentralizado).

La Ley orgánica faculta a las secretarías de Estado para que formulen los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente de la república. En el marco institucional que prevé la legislación en comento en el ámbito rural se ubican la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otra parte, las dependencias de la Administración Pública Federal que atienden los asuntos en el ámbito rural tienen su fundamento en los artículos 5,6 y 8 de la Ley Agraria vigente. Las facultades que el ordenamiento jurídico en comento les confiere se circunscriben a lo siguiente:

-Fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento.

-Buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo.

-Promoverán la investigación científica y técnica.

-Asesorar a los trabajadores rurales

-Llevar a cabo acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

Existe una corriente doctrinal en nuestro país que propugna por la integración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de la Reforma Agraria en una sola dependencia. Sendas Secretarías tienen a su cargo asuntos relativos al campo mexicano, es decir en el que intervienen directamente los sujetos agrarios, quienes son objeto de la aplicación de las disposiciones normativas rurales vigentes. La integración de las secretarías mencionadas consolidará al sector agrario.

La incapacidad de las dependencias facultadas para resolver las cuestiones agrarias incluyendo las principales actividades económicas se ha cuestionado en nuestro país. "Con el tiempo, estas dependencias sufren oscilaciones de influencia o poder, pero casi nunca se les declara redundantes. En el caso de México el remedio aplicado por varias administraciones ha sido compensar a una Secretaría débil mediante la creación de más dependencias, agencias, comisiones, etc".⁵⁴

Uno de los problemas que enfrenta el sector es la existencia de instituciones gubernamentales que atienden la materia agraria en forma separada. El desarrollo rural debe darse en forma integral como lo señala el texto constitucional. El desarrollo rural se consolidará con una reestructuración de las instituciones administrativas.

La integración administrativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de la Reforma Agraria encuentra apoyo doctrinal en la propuesta del Doctor Luis Ponce de León Armenta "para estimular la producción y el desarrollo rural proponemos la integración del disperso sector agrario en una sola secretaría que brinde apoyo al productor del ejido, de la comunidad y de la pequeña propiedad".⁵⁵ El autor propone las siguientes denominaciones para la Secretaría única del sector agrario: Secretaría de la Producción y la Reforma Agraria; Secretaría de Desarrollo, o Secretaría de la Producción y el Desarrollo.

La integración de facultades relativas al campo en una sola secretaría proporcionará seguridad al sector ya que se sumarían esfuerzos, y es que como operan actualmente se vuelve difícil concretar los objetivos del desarrollo rural. "Las dependencias del gobierno están organizadas para operar con base en la suposición tácita de que el campesino puede presentarse de manera diferente cuando se trata de resolver sus problemas(...) No existe la capacidad de vincular al campesino con la totalidad de su situación".⁵⁶

Además, de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural existen otras dependencias como la Secretaría de Desarrollo

⁵⁴ MILLER, Eric J. Op. cit., p.35

⁵⁵ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "Proyecto integral de reformas y adiciones a la legislación agraria", en *Revista Lex*, 3a época, año I, agosto 1995, México, p.62

⁵⁶ MILLEER, Eric. Op.cit., p41

Social y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, vinculadas al sector rural por su ámbito de competencia y los sujetos de atención.

A continuación, enunciaremos las atribuciones, más significativas, de las dependencias administrativas que atienden dentro de su ámbito a los sujetos agrarios, tratando con ello de demostrar la necesidad de fortalecer el sector agrario a través de sus instituciones. Resultado de ello será propugnar por la integración institucional.

B. Secretarías de Estado que participan directamente en el desarrollo rural.

1. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

a. Antecedentes.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural tiene su antecedente inmediato en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos. Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1994, efectuadas en seguimiento a las reformas impulsadas por el gobierno Salinista; por consiguiente se efectuó el ajuste en las atribuciones de las unidades administrativas.

Las atribuciones de la Secretaría tienen fundamento jurídico en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1996.

En el contenido de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal citadas se hace incapié que “la nueva conformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, permitirá que los programas generales no sean concebidos y ejecutados desde las oficinas centrales de una dependencia del gobierno, sino que se lleven a cabo, directamente, en cada una de las regiones del país. Se propugnó por la descentralización administrativa para la atención de la problemática rural, es decir la regionalización.

La incorporación del término “desarrollo rural” a la denominación de la Secretaría de Agricultura dio pie a una nueva reestructuración administrativa. La facultad que le confiere la legislación a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en relación al último mencionadom se constriñe a formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo rural. Por otra parte, deja de conocer lo relativo a la actividad forestal y al recurso hidrónico, asumiéndola la secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

b. Competencia.

La competencia de la Secretaría en comento son diversas, sin embargo a continuación enunciaremos las de mayor trascendencia para el tema en estudio: formular, conducir, y evaluar la política general del desarrollo rural; promover el empleo en el medio

rural; integrar proyectos de inversión; coordinar y ejecutar la política nacional para crear empresas que agrupen a productores rurales; elaborar normas de sanidad animal y vegetal; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; formular programas relacionados con la asistencia técnica, promover la integración de asociaciones rurales, fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares, proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios, entre otros.

Por la competencia otorgada por la legislación a dicha secretaría, ésta tiene como sujetos de atención a los productores rurales, pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, posesionarios, usufructuarios y a la población rural en general.(cuadro 57)

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL.
Cuadro 57

Entidad responsable	Ámbito de competencia	Sujetos de atención
SAGAR	Política general de desarrollo rural a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo.	Productores rurales Pequeños propietarios Usufructuarios Ejidos Comunidades Ejidatarios Comuneros Población Rural

Fuente. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995

c. Estructura orgánica.

La Secretaría cuenta para el despacho de los asuntos que le confiere la ley con las siguientes unidades administrativas: la oficina del Secretario del Despacho; Subsecretaría de Agricultura y Ganadería; Subsecretaría de Desarrollo Rural; Subsecretaría de Planeación; 11 direcciones generales: Dirección General de Agricultura, Dirección General de Ganadería, Dirección General de Desarrollo Agropecuario, Dirección General de Desarrollo Rural, Dirección General de Programas Regionales y la Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario; Delegaciones en los Estados y organismos administrativos desconcentrados.

Los organismos administrativos desconcentrados son: el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas; Centro de Estadísticas Agropecuaria y Colegio Superior del Estado de Guerrero.

El título de las unidades administrativas indican su esfera de competencia dentro de la Secretaría. A la Dirección General de Desarrollo Rural le corresponde: proponer las políticas de fomento para el desarrollo rural, integrar y difundir proyectos de inversión, promover la creación de empresas y fomentar el desarrollo de una nueva cultura de producción en el sector rural.

En el rubro del comercio, la secretaría abierta a la apertura comercial la Dirección de Asuntos Internacionales está facultada para apoyar la constitución de empresas agropecuarias de coinversión extranjeras.

Las Delegaciones de la Secretaría en los Estados son esenciales en el funcionamiento de la misma al igual que el resto de las dependencias de la administración pública. Se le otorgan amplias atribuciones para el oportuno y eficiente despacho de los asuntos de la Secretaría. A su vez esta unidad administrativa se auxiliará con los distritos de riego y los centros de apoyo al desarrollo rural.

Los distritos de desarrollo rural tienen su fundamento legal en la Ley de Distritos de Desarrollo Rural. El Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en su artículo 32 establece las acciones que le corresponden a los mencionados distritos dentro de su ámbito territorial: La promoción de asociaciones y organización de productores; difundir lineamientos y promover asociaciones entre productores e inversionistas; capacitar y asesorar a productores para el aprovechamiento racional de sus recursos agrícolas y pecuarios; otorgar a los ejidos y comunidades y pequeños propietarios apoyos en materia de capacitación y asesoría técnica para la determinación de agostadero y detectar la problemática del desarrollo rural y proponer soluciones, entre otras.

Actualmente, el manejo de los Distritos de Desarrollo Rural pasará a los gobiernos de los Estados, como parte del Programa Federal de Descentralización que ha instrumentado el gobierno de la república mexicana, fortaleciendo la regionalización.

Consideramos que la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura deben fusionarse para un mejor funcionamiento en el aspecto administrativo. La congruencia de sus funciones da pie a la integración institucional y a cambios legislativos.

El desarrollo rural se encuentran inmersos todos los sujetos agrarios que interactúan en el mismo. El papel de los núcleos de población ejidal y comunal es estratégico para la obtención del tan mencionado desarrollo rural, recordemos que gran parte de la superficie del territorio mexicano en el que se realizan las actividades económicas del sector primario se encuentran bajo este régimen.

Se debe buscar la eficiencia de las instituciones y el primer paso para lograrlo es conjuntando esfuerzos en una sola dependencia siguiendo el ejemplo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

2. Secretaría de la Reforma Agraria,

a. Antecedentes.

El antecedente inmediato de la Secretaría de la Reforma Agraria es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, creado por la Ley de Secretarías y

Departamentos de Estado de 1958. Ley, que en 1975 crea la Secretaría en comento y que posteriormente es contemplada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, vigente.

Las facultades de la Secretaría como dependencia encargada de la aplicación y ejecución de la legislación agraria fueron modificadas como consecuencias de las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional de 1992. Reformas que ya han sido tratadas en el segundo capítulo y que establecen un nuevo marco de atribuciones para dicha institución, en particular, lo referente a la impartición de justicia.

El marco legal de las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentran en los artículos 27,25 y 90 de la Constitución Política Mexicana; 2,18 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 47,94,97,124,132,160,161 y artículos tercero y octavo transitorio de la Ley Agraria, así como en las disposiciones contenidas en su Reglamento Interior. El Reglamento Interior de la Secretaría vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998, mismo que abroga al publicado el 11 de julio de 1995.

b. Competencia.

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria conocer de los siguientes asuntos: Deslindar y enajenar terrenos nacionales, atender el procedimiento expropiatorio de bienes comunales y ejidales; resolver lo conducente a las colonias agrícolas y ganaderas-enajenar excedentes de tierras de los ejidatarios; y avisar a las entidades federativas de los excedentes de las sociedades propietarias agrícolas, ganaderas o forestales entre otros. Como se observa realmente las facultades se constriñen a unas pocas funciones, no por ello desmerecen en importancia pero si da lugar a su integración administrativa.

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA CON INCIDENCIA EN EL SECTOR AGRARIO

cuadro 58

Entidad responsable	Ámbito de competencia	Sujetos de atención
Secretaría de la Reforma Agraria.	Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como a las leyes agrarias y su reglamento	Ejidos Comunidades Ejidatarios Comuneros Avecindados Posesionarios Jornaleros Agrícolas

Fuente. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995.

c. Estructura Orgánica.

Las unidades administrativas que integran la Secretaría de la Reforma Agraria para el despacho de los asuntos que le confiere la legislación enunciada en líneas anteriores son : Secretaría del ramo; Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural; Subsecretaría de Política Sectorial ; Oficialía Mayor; Direcciones Generales: La Dirección

General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Ordenamiento y de Regularización, Dirección General de Coordinación, la Dirección General de Política y Planeación Agraria, Dirección General de Administración, Dirección General de Información Agraria; Unidades Administrativas como: La Unidad de Concertación Agraria, Unidad de Contraloría Interna, Unidad de Comunicación Social y la Unidad Técnica Operativa ; y los órganos administrativos desconcentrados como las Representaciones Agrarias (que sustituyeron a las Coordinaciones Agrarias, que a su vez sustituyeron a las Delegaciones Agrarias) y el Registro Agrario Nacional.

Es interesante observar que las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria van decreciendo principalmente en cuanto a la materia agraria se refiere, por otra parte, y el volumen de trabajo se ha visto disminuida por los tribunales agrarios, baste recordar que oficialmente ya se declaró la conclusión administrativa del rezago agrario. Rezago agrario que pasó a la competencia de los Tribunales Agrarios, es decir del ámbito administrativo al ámbito jurisdiccional.

Con las reformas al reglamento interno de la dependencia administrativa en comento se establece una nueva estructura interna, con la cual desaparecen: el Cuerpo Consultivo Agrario; la Dirección General para la Conclusión del Rezago Agrario, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y la Dirección de Recursos Humanos y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

Por otra parte, la creación de las Representaciones Regionales y Especiales como órganos desconcentrados creadas para atender en más de dos entidades federativas la problemática agraria y la coordinación de las dependencias y entidades, en los tres niveles de gobierno, forman parte de la compactibilidad de las estructuras administrativas y reducción del gasto de la Secretaría de la Reforma Agraria establecida en el artículo décimo transitorio de el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997.

La reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria en orden a la congruencia de sus funciones actuales fortalece la idea de integrar institucionalmente a la citada dependencia con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

3. Secretaría de Desarrollo Social.

a. Antecedentes

La Secretaría de Desarrollo Social tiene su origen en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1992. En el año de 1994, parte de sus atribuciones las asumió otras dependencias de nueva creación, como lo es la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La situación de pobreza que viven gran parte de los habitantes del país, principalmente en el área rural, se traduce en una total carencia de servicios, que provoca entre otras cosas la migración de sus habitantes hacia el área urbana y a los Estados Unidos de Norteamérica. La migración a las ciudades se debe por la falta de una infraestructura

adecuada que propicie el mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural, siendo ésta una de las causas generadoras del aumento de población en las zonas urbanas y en consecuencia de los asentamientos irregulares.

La pobreza extrema en nuestro país se desarrolla con celeridad, en detrimento de la calidad de vida de los habitantes, de las zonas rurales. Se dice que "en términos simples podríamos decir que un pobre es aquel que apenas tiene lo indispensable para vivir (la pobreza es la condición del pobre) y que una persona muy pobre o en extrema pobreza, es aquella que además no tiene ni lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas."⁵⁷

Dentro del programa de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se tenían como propósitos y postulados: la solidaridad para el bienestar; la solidaridad para la producción; y, solidaridad para el desarrollo regional. El primero, se refería al mejoramiento inmediato de los niveles de vida, haciendo énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra; el segundo, a las oportunidades de empleo y desarrollo, de las capacidades y recursos productivos con apoyo de las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas; el tercero, en la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas. En conclusión, la pobreza como factor para el desarrollo se encuentra presente en los planes y programas de gobierno, es decir no se es ajeno a las necesidades de la población del país. Otra cuestión será el por qué a pesar de tomar en cuenta dichos elementos que inciden en el bienestar de la población no se llega a óptimos resultados y en lugar de disminuir la pobreza se agrava día a día.

El desarrollo rural se ve inhibido, como lo demuestra la cantidad de pobladores del campo que no cuentan con los elementos necesarios para cubrir sus necesidades. "un gran número de mexicanos viven en condiciones de pobreza en el campo y en las ciudades del país. Sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas y presentan deficiencias en aspectos esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo".⁵⁸

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada a la Cámara de diputados el 9 de diciembre de 1994, señalan entre otros propósitos: La reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Social. Dicha reestructuración permitiría el ejercicio de acciones más efectivas, y un uso más eficiente de los recursos en el combate contra la pobreza en el campo y en la atención de los grupos indígenas.

Las facultades que tiene la Secretaría en relación a la población indígena del país son importantes, ya que dicha población constituyen el sustento original de la población mexicana. Por otra parte, el combate a la pobreza incide en el bienestar de la población rural, ya que de acuerdo a las estadísticas un gran porcentaje de la población pobre en México radica en las áreas rurales, incluyendo a la población indígena.

⁵⁷ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. *El Programa Nacional de Solidaridad*, Debates y opiniones, México, 1994, p.9

⁵⁸ ROJAS GUTIÉRREZ, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad y la Modernización", *Solidaridad a debate, Selección de textos*, Procuraduría Agraria, México, 1992, p.p 212 y 213

b. Competencia.

Los asuntos que le corresponden conocer a la Secretaría de Desarrollo Social tienen su fundamento en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, en las disposiciones contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Dentro de la competencia otorgada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destacan los siguientes asuntos: Formular y conducir la política general de desarrollo social "para el combate efectivo a la pobreza"; elaborar programas regionales; coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para los sectores sociales desprotegidos, en especial se hace mención de los grupos indígenas y pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales con el propósito de elevar su nivel de vida, estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas con el propósito de que la acción del poder público sea en provecho de los primeros- fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, así como para la vivienda- promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y el bienestar social; asegurar la adecuada distribución y comercialización de los productos de consumo básico de la población pobre; establecer normas y criterios en materia ecológica y aprovechamiento de los recursos naturales; evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo; promover, fomentar y realizar investigaciones tratándose de vivienda, desarrollo regional, urbano y ecología, entre otras.

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

cuadro 59

<u>Entidad responsable</u>	<u>Ámbito de Competencia</u>	<u>Sujetos de atención</u>
<u>Secretaría de Desarrollo Social</u>	<u>-Política de desarrollo social</u> <u>-Combate a la pobreza</u> <u>-Desarrollo Urbano</u> <u>-Vivienda</u> <u>-Planeación regional</u>	<u>Ciudadanos en extrema</u> <u>pobreza, de áreas urbanas, de</u> <u>zonas indígenas y zonas áridas</u> <u>en áreas rurales</u>

Fuente. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995.

c. Estructura orgánica

La Secretaría se organiza internamente para el cumplimiento de la competencia otorgada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en las siguientes unidades administrativas: Secretaría, Subsecretaría de Desarrollo Regional; Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Oficial mayor; tres Unidades Administrativas; quince Direcciones Generales, entre las que destacan: Dirección General de Programas de Desarrollo Regional, de Programas Sociales, de Organización Social y de Política y Fomento a la Vivienda, entre otras; Contraloría interna y órganos desconcentrados como : La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad; el Instituto Nacional de Solidaridad, y las Delegaciones Estatales.

Las atribuciones que manejan las unidades administrativas de la secretaría se refieren a los aspectos de vivienda, asentamientos humanos, combate a la pobreza, programas de atención a grupos sociales específicos y a la coordinación con otras secretarías de Estado.

Se enuncian de manera ilustrativa las facultades de la Dirección General de Planeación, del Instituto Nacional de Solidaridad y de las Delegaciones. El primero se encarga de concertar con sociedades nacionales de crédito o instituciones de fomento el financiamiento y operación de programas de incidencia en el desarrollo social y regional; la coordinación general del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad que tiene a su cargo formular el Programa Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad, y evaluar los resultados de las acciones para la realización del programa, el segundo, tiene como atribución formular y llevar a cabo programas de investigación, capacitación, información, asesoría en materia de organización, gestión y participación social, así como promover la participación de los grupos indígenas y rurales en las acciones que para mejorar su vida lleven a cabo los sectores públicos, social y privado; al tercero, le corresponde coordinar la ejecución de los programas y acciones de la Secretaría y apoyar los programas especiales para la atención social de sectores desprotegidos, incluyendo a los indígenas y habitantes de las zonas rurales áridas.

Las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social como dependencia administrativa guardan una relación estrecha con el proceso de constante mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del sector rural, entre otras cosas por ser la encargada de conducir la política general para el combate efectivo de la pobreza en México. Pobreza que se encuentra arraigada en el sector rural, sector en el que viven la mayoría de los sujetos agrarios.

Por otra parte, dentro de la estructura y competencia de la Secretaría en comento se hace una referencia constante a los programas de gobierno, mismos que son importantes por su contenido asistencial a los grupos que se encuentran en pobreza extrema, cabe mencionar que actualmente destacan dos programas sectoriales como son : El Programa de Educación, Salud y Alimentación, que tiene como propósito fundamental proporcionar a las familias que viven en condiciones de pobreza los elementos que les permitan el acceso a un mejor nivel de vida y el Programa de Incorporación de Suelo Social, que busca incorporar el suelo ejidal apto para la vivienda y el equipamiento urbano.

4. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

a. Antecedentes.

Esta Secretaría fue creada con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1994. Sus atribuciones se encuentran reguladas por el artículo 32 bis en 41 fracciones del citado ordenamiento, asimismo por las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley Federal de Caza, Ley de Pesca y la Ley General de Bienes Nacionales.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994, propone la creación de la dependencia en comento para que se encargue de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales, y la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable.

La estructuración de la Secretaría del Medio Ambiente obedece a los planteamientos internacionales establecidos en la reunión denominada "Cumbre de la Tierra", llevada a cabo en la Ciudad de Río de Janeiro en 1992. Año en que se creó la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de los asuntos relacionados con el medio ambiente. Es en 1994, que esta secretaría asume la competencia relativa a los recursos naturales y del medio ambiente, posteriormente se le fueron incorporando otras atribuciones.

El Reglamento Interior de la Secretaría fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996. Reglamento que en sus artículos transitorios abroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca de 1989.

Las actividades económicas que realizan los habitantes de la zona rural para subsistir, incluidos los ejidatarios y comuneros, son reguladas por las disposiciones normativas relativas a la explotación y conservación de los recursos naturales, así como las que establecen el procedimiento administrativo.

b. Competencia.

Las atribuciones y facultades de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca que establece el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son muy amplias, por lo que enunciaremos las más significativas para el tema en estudio: Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales (que no correspondan a otras dependencias), ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y la actividad pesquera; establecer normas oficiales mexicanas para la preservación del medio ambiente, sobre ecosistemas naturales y el aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo la minería (la actividad minera es competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial); vigilar y coordinarse con las autoridades estatales y municipales el cumplimiento de las leyes, y las normas oficiales de su materia; proponer al ejecutivo las áreas naturales protegidas; evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten el sector público, social y privado; evaluar la calidad del ambiente; proponer y en su caso resolver sobre el establecimiento de vedas, forestales, de caza y de pesca; organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego; regular la explotación pesquera y autorizar lo referente a la acuicultura; y, otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y reconocer derechos en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y la fauna silvestre, y sobre playas zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.

cuadro 60

Entidad responsable	Ámbito de competencia	Sujetos de atención
Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	*Política nacional en materia de recursos naturales y ecología	Ejido Comunidades Ejidatarios Comuneros Pequeños propietarios Poseesionarios

Fuente. Elaboración propia

c. Estructura orgánica.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente cuenta con las siguientes unidades administrativas: la Secretaría del despacho; Subsecretaría de Planeación; Subsecretaría de Recursos Naturales; Subsecretaría de Pesca; Oficialía Mayor; tres unidades coordinadoras y de contraloría; quince Direcciones Generales, entre las que se encuentran: Dirección de Programas Regionales, Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre, Dirección de Restauración y Conservación de Suelos, Dirección Forestal, Dirección de Política y Fomento Pesquero, y de Acuacultura; Delegaciones Federales; y, órganos administrativos desconcentrados como son: La Comisión Nacional del Agua, el Instituto de Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente, y el Instituto Nacional de Pesca.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca estructuró sus unidades administrativas, con las de la desaparecida Secretaría de Pesca; Subsecretaría Forestal, perteneciente a la Secretaría de Agricultura, Recursos Hidráulicos, hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal de la Secretaría de Desarrollo Social.

La creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca conjuntó en una sola dependencia áreas estratégicas para el desarrollo nacional, logrando con esta integración congruencia en el sistema administrativo. Integración y congruencia que se propone para el agro mexicano con la estructuración de funciones de las dos secretarías propuestas, es decir la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

La necesidad de integrar la legislación y las instituciones que corresponden al sector rural es apoyada por estudiosos de la materia como ya se ha comentado. "Lamentablemente en México hay un proceso de desarticulación y de debilitamiento de las instituciones, lo cual es alarmante por que sino hay una reestructuración de las instituciones agrícolas en México, puede seguir ocurriendo lo mismo que con los recursos, es decir que no logran sus objetivos".⁵⁹

⁵⁹ RELLO, Fernando. "Retos y perspectivas del campo mexicano". *En Revista del Proceso Agrario*, Procuraduría Agraria, enero-marzo 1997, México, p.27

La Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dentro de su competencia contemplan cuestiones tan importantes como son los sujetos agrarios, el factor organización, las actividades económicas y otras que son complementarias del desarrollo rural. La Secretaría única que se vislumbra es parte de un proceso integrador de instituciones administrativas para eficientar el despacho de los asuntos relativos al campo mexicano, bajo una perspectiva globalizadora.

III. La planeación en el desarrollo rural.

A. Marco general.

Los mecanismos que la administración utiliza para la obtención del desarrollo rural son acordes a los lineamientos que para el desarrollo nacional establece en el Plan Nacional de Desarrollo. Las acciones y estrategias para llevar a cabo el mejoramiento en las condiciones de vida de las familias del campo no se dan aisladamente ni en forma autónoma sino que son parte de una unidad.

La planeación, para Agustín Reyes Ponce, consiste "en fijar el curso concreto de acción derivado de la etapa de previsión, estableciendo los principios que habrá de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización".⁶⁰

El mismo autor considera que la planeación se rige por los principios de precisión, flexibilidad y unidad. El primero, rige acciones concretas; el segundo, dentro de la precisión debe tener un margen para los cambios que surjan y el tercero, porque los planes deben de ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe uno solo para cada función, y todos los que se aplican dentro de la empresa deben estar de tal modo coordinados e integrados que en realidad se concluya que existe un solo plan general.

En la planeación convergen los factores político, económico, social, histórico, jurídicos y culturales. Factores que deben ser tomados en cuenta para alcanzar los objetivos planteados en los planes de desarrollo con el posible diagnóstico de los problemas y posibles soluciones. "Así, en la tarea planificadora confluyen tres aspectos esenciales: el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo; el económico; entendido como la técnica que somete la economía a un plan; y el jurídico que regula el plan y lo integra al concepto de estado de derecho sancionado en el orden normativo".⁶¹

Los conceptos generales de la administración nos ayudan a comprender ¿qué es la planeación?, y ¿por qué es necesaria? en el desarrollo rural mexicano. El objetivo que se persigue en el desarrollo rural es el mejoramiento en el nivel de vida de los pobladores de la zona rural. "la planeación es necesaria para conciliar los varios objetivos que puede perseguir el desarrollo".⁶²

⁶⁰ RIOS SZALA, Adalberto. *Orígenes y perspectivas de la Administración*, Trillas, 8a reimpresión, México, 1985, p.172

⁶¹ KAPLAN, Marcos. "Planificación y cambio social en Nuevo Derecho constitucional mexicano", p.146 citado por WITKER, Jorge. *Derecho Económico*, editorial Harla, México, 1985, p.55

⁶² G. LEDUC. " Los Métodos y Técnicas de la Planeación Agrícola Nacional", *La Planeación rural en los países en desarrollo*, WEITZ, Raanan, compilador, traducción Eduardo Suárez, Fondo de Cultura Económica, 2a impresión, México 1986, p.30

La participación del Estado en la actividad económica nacional tiene su fundamento en los artículos 25 y 26 Constitucionales. El artículo 26 establece que al Estado le corresponde organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La ley reglamentaria del artículo 26 Constitucional es la Ley de Planeación.

En el Sistema de Planeación será democrático, ya que participarán los diversos sectores. La participación del sector social es a través de sus organizaciones, como son los obreros, campesinos y grupos populares.

Dentro de la planeación se distinguen los planes y los programas: El Plan Nacional, contiene el conjunto de medidas del gobierno para el cumplimiento de las finalidades del Estado y los programas, son elaborados por las Dependencias de la Administración Pública Federal, clasificándose en sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Los programas elaborados a propósito del Plan Nacional del Desarrollo deben ser congruentes con el mismo.

El desarrollo rural debe estar planificado atendiendo las demandas y necesidades de su población. El problema de México es que los planes y programas son de carácter sexenal y la problemática que presenta el campo mexicano son de soluciones a largo plazo. La pregunta que surge es ¿sí las estrategias que han tomado los diferentes gobiernos han sido las adecuadas?. A lo que diríamos que no han sido tan acertadas como pudieron haber sido, ya que la situación que prevalece en el campo o el diagnóstico que prevalece es de desempleo, ignorancia, migración, cartera vencida, insuficientes servicios médicos y pobreza, entre otros.

La planeación como factor promotor del desarrollo rural no se ha dado en la medida que las demandas internas lo requieren, es así que se sostiene que: "Lo que ha hecho falta es un nuevo criterio de planeación productiva y recursos de crédito, capital e infraestructura para modernizarlas pequeñas explotaciones campesinas: es el tiempo de hacerlo y es también una de nuestras mejores opciones".⁶³

El desarrollo rural se encuentra vinculado a los lineamientos planificadores del Sistema Nacional de Desarrollo y a los programas regionales. El diagnóstico del campo mexicano, ya enunciado en repetidas ocasiones, hacen necesario una guía de acciones bien estructuradas para resolver o en su caso menguar la problemática que acaece sobre él.

La legislación es el principal instrumento para la obtención de un verdadero desarrollo rural. Es por ello que la Ley de Planeación es un ordenamiento jurídico que se encuentra vinculado al proceso de constante mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales del país.

La planeación implica dirigir y aplicar los recursos y esfuerzos materiales, incluyendo los financieros a las áreas prioritarias del campo mexicano. El campo es un área prioritaria en el que interactúan factores de diversa índole como hemos apuntado en otros párrafos, y no solamente al factor económico. Es importante para que se dé un avance significativo en materia de planeación para el fortalecimiento de las instituciones,

⁶³ Cfr. CALVA, José Luis. *La Disputa por la Tierra*, Fontamara, México, 1993, p.45

asimismo una composición de ideas y esfuerzos que rescaten el porvenir de nuestra nación.

Raanan Weitz señala que la etapa difícil de la planeación y el desarrollo agrícola es la mejor selección de la mejor alternativa para el desarrollo. En México las alternativas de solución a los problemas, tomadas y aplicadas por los gobiernos en el sector rural y en general, indican que no han sido las indicadas, y ello obedece en parte a los paquetes económicos que nos imponen las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

B. La planeación en el campo mexicano.

La Ley de Planeación regula en su contenido: La planeación nacional del desarrollo; la coordinación de actividades de planeación del ejecutivo federal con las entidades federativas; y la participación de los diversos sectores. público, social y privado en la elaboración de planes y programas que contribuyen a alcanzar los objetivos y las prioridades establecidos en los mismos.

El artículo segundo de la citada ley establece expresamente que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra carta magna. La planeación nacional descansa en varios principios:

1. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
2. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
3. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
4. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.
5. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
6. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económico y social.

La planeación nacional del desarrollo es concebida por la legislación como: “ La ordenación sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen

La Ley de Planeación a diferencia de otros ordenamientos sí define el punto central que regula., así como los elementos que integran el término. En primer lugar, establece a la planeación como acciones; segundo, que se dan en base a las atribuciones del ejecutivo; y tercero, su propósito es la transformación del país.

El Ejecutivo Federal es el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo. Planeación en la que se fijan los objetivos, metas, estrategias , prioridades, recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y evaluación de los resultados. Responsabilidad que comparte con los representantes de las organizaciones representativas de los diversos grupos sociales, ya que la ley prevé su participación democrática en la elaboración del plan y programas de desarrollo.

El artículo 21 de la Ley de Planeación señala que el Plan Nacional de Desarrollo establecerá entre otros los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, es aquí que expresamente se determina el vínculo del desarrollo rural como parte integrante del desarrollo nacional.

El artículo 27 Constitucional en su fracción XX, fundamenta jurídicamente la función del Estado como promotor del desarrollo rural, determinando como uno de sus objetivos su participación incorporación en el desarrollo nacional.

La Ley Agraria establece en su título segundo denominado “Del desarrollo y fomento agropecuario”, artículo 8, que el Ejecutivo Federal con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas formularán programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos, los objetivos, instituciones responsables y plazos para ejecutarlos, todo ello para el desarrollo integral del campo mexicano en los términos que establece la Ley de Planeación. La conexidad de la legislación en materia agraria se pone de manifiesto con el contenido del citado artículo.

Por otra parte, se ha dado en calificar al desarrollo rural como integral, cuando la característica se refiere a que las políticas del desarrollo rural deben ser en forma integral. El presidente Ernesto Zedillo, en su primer informe de gobierno señala el avance hacia una política íntegra del desarrollo rural que promueva el empleo, aliente la producción, fortalezca la comercialización y modernice la infraestructura agropecuaria.

Los planes y programas de gobierno han mantenido las expectativas de la población sobre todo la de escasos recursos, en opinión de Fernando Rello los programas de gobierno no son suficientes, atacan unos problemas pero dejan vivos otros.

El avance que presenta el desarrollo rural con respecto del factor de planeación, es que la legislación expresamente lo prevé. El punto negativo es que aún cuando existe un cuerpo normativo que contemple la figura, éste no se da en la medida que el interés nacional lo demanda.

IV. Planes y programas de gobierno que impulsan y promueven el desarrollo rural.

A. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Los objetivos planteados en los planes y programas de gobierno elaborados en los diferentes sexenios de gobierno han sido rebasados por la realidad rural, ya que ésta se ha transformado.

El antecedente de la actual política de desarrollo se encuentra vinculada al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, plan de gobierno presentado en el período del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992 en materia agraria, promovidas por el expresidente Salinas de Gortari cambiaron el panorama jurídico del desarrollo rural. La modernización del campo es necesaria pero también estamos conscientes de que no hay fórmulas mágicas que en corto plazo resuelvan problemas con raíces tan profundas y arraigadas como las que prevalecen en el sector rural.

La crisis actual obligan al gobierno a buscar soluciones que atenúen la descapitalización del sector, promoviendo y apoyando la inversión y el ahorro. El Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente actual de México observando lo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación vigente presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En la parte introductoria del mencionado Plan, de manera general se enuncia al sector agropecuario, proponiendo la estimulación de la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere su pobreza y tenga las oportunidades que en justicia le corresponde.

El Plan en comento reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. "Se debe descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jomaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios".⁶⁴

El texto del Plan Nacional se divide en cinco puntos y un anexo. El punto cinco, titulado "crecimiento económico", está subdividido en nueve temas. Entre los objetivos de la política económica se señala que una tasa de crecimiento económico elevada es condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos. Asimismo, se maneja que el crecimiento sostenido de la economía, del empleo y del ingreso de los trabajadores del campo y la ciudad requieren de la inversión para aumentar la

⁶⁴ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p.XIII

infraestructura, las instalaciones y la maquinaria para la producción de todos los sectores económicos.

Se hace patente en el texto citado la crisis financiera del país, con especial referencia al período 1970-1994, como fecha en que se registraron las crisis económicas recurrentes, con una periodicidad sexenal. Crisis, estancamiento económico, insuficiente crecimiento económico son términos esenciales que se manejan en el punto de antecedentes para configurar el entorno económico de México. Dentro de las líneas de estrategias para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable, se encuentran las siguientes:

1. Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo.
2. Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
3. Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
4. Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. 5. Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

En cuanto al ahorro interno, éste comprende el público y el privado. Por supuesto, el gobierno recurrirá a los impuestos, sin que ello sea un obstáculo para la actividad económica. Este punto es cuestionable por el constante aumento de precios en los alimentos, hidrocarburos, servicios de transporte, luz, agua, predial, comunicaciones y la desproporción de los aumentos salariales. Todos los servicios enunciados son utilizados en las diferentes actividades económicas del sector primario.

Se relaciona a la economía y su crecimiento con el medio ambiente, haciendo incapié en el uso eficiente de los recursos para el crecimiento, estableciendo la promoción de un mejor uso de los recursos naturales y alentar métodos de producción ecológicamente propicios en la agricultura, la industria y los servicios, para evitar la degradación ambiental que típicamente ha acompañado a los procesos de crecimiento.

Por otra parte, los recursos hidrológicos, forestales, pesqueros no quedan al margen del Plan Nacional de Desarrollo, y es por ello que se fomentarán estas actividades económicas, propias del sector rural.

Por la importancia que reviste el sector agropecuario en el ámbito social, se da un diagnóstico, objetivos y estrategias particulares del mismo. El diagnóstico general del agro que resalta el Plan Nacional de Desarrollo es el rezago que presenta. Esto no constituye una novedad en sí, pero sí un reconocimiento oficial de la realidad mexicana a través de los planteamientos contenidos en el citado plan. Dentro de las causas adversas generadoras de la baja productividad en el campo se señalan: las condiciones orográficas del país, que no son favorables para el desarrollo de la agricultura; la falta de infraestructura productiva

adecuada; la carencia de suficientes tecnologías modernas; y la falta de capitalización, entre otras.

La falta de financiamiento al sector rural se confirma en el mismo documento al señalar que no “ se cuenta con un sistema financiero rural que ofrezca servicios competitivos. No existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores y los costos de intermediación son altos. Actualmente, 60 por ciento de los municipios carecen de acceso a sucursales de la banca comercial”.⁶⁵

Las reformas al marco jurídico, la apertura comercial, y los apoyos directos como Procampo, tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo no han ofrecido los beneficios esperados debido a que no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos.

Los objetivos, estrategias y diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo dan una panorámica general de la economía nacional, sólo el transcurso del tiempo y de su aplicación calificará las propuestas en el contenidos. Aunque se puede anticipar parte de sus resultados, y es que siguiendo el paquete económico del anterior sexenio, la situación del campo propiciará que las incorfomidades de la población rural se realizarán en forma violenta, rompiendo el aparente equilibrio que se está dando, y podría llegar a un levantamiento de tipo revolucionario de la población rural.

Los diferentes planes y programas de gobierno que se han dado a lo largo de la historia de México tienen puntos similares entre sus objetivos, como son: El mejorar el nivel de vida de su población, promover un crecimiento económico, y fortalecer la soberanía nacional, principalmente Sin embargo pese a que los objetivos de los diversos planes contemplan el mejoramiento del nivel de vida de la población no se observa el ansiado mejoramiento, y sí un retroceso en los factores que intervienen en su obtención.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se manejan 32 programas de gobierno, entre los que destacan: Programa de Financiamiento del Desarrollo; Programa para Superar la Pobreza, Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural; Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable; Programa Hidráulico; Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables; Programa de Pesca; Programa de Medio Ambiente- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes; y, Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios. Programas sectoriales que ya han sido presentados y publicados en el Diario Oficial de la Federación. En todos ellos se hace un reconocimiento de la crisis por la que atraviesa el país. A continuación enunciaremos algunos de los programas que inciden directamente con la problemática que padece el campo mexicano y las posibles soluciones que se insertan dentro de su contenido.

⁶⁵ Idem., P.171

B. Programa de apoyos directo al campo.(PROCAMPO).

Este programa es conocido como Procampo. Tuvo su origen en el anterior gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, bajo las premisas del programa de gobierno denominado "Sofidafidad". El 21 de julio de 1994, se expidió el Decreto que regula el programa de apoyos directo al campo. Decreto en el que se establece el apoyo a los productores del campo por ser del más alto nivel para el interés nacional mediante un programa que eleve las condiciones de vida, conserve los recursos naturales y fomente el desarrollo del sector rural.

Dentro de los ambiciosos objetivos del programa en mención se encuentran los siguientes.⁶⁶ Los objetivos del Procampo son:

1. Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales.
2. Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que no sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.
3. Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.
4. Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.
5. Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo los que viven en las zonas rurales.
6. Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.
7. Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causadas por el uso excesivo de agroquímicos, y en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

La dependencia a cargo de la operación, administración y control del Programa de Apoyos Directos al Campo es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, hoy, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. La duración del programa es de quince años a partir de 1994, con la siguiente estructura operativa.⁶⁷

⁶⁶ LOPEZ, José Manuel. "Procampo: La revolución de la esperanza", en *Revista Agroempresa*, año 1

⁶⁷ ASERCA. "Estructura operativa de PROCAMPO y procedimiento general", en *Revista Claridades Agropecuarias*, Secretaría y Recursos Hidráulicos, número 4, diciembre 1993, México, p. 18

1. Delegaciones estatales.
2. Distritos de Desarrollo Rural, ubicados en las delegaciones estatales.
3. 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.
4. Centros Regionales de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con el antecedente de creación por decreto presidencial publicado el 6 de abril de 1991 confirmado en la estructura de la SAGAR..

Los sujetos beneficiados con el programa son las personas físicas o morales que se encuentran en legal explotación de superficies elegibles, es decir, los productores. Las etapas del programa se dividen en dos: La transitoria, que se caracteriza por apoyos a los productores, dueños o usufructuarios, que se encuentran en el directorio de productores de granos y oleaginosas levantado en el ciclo primavera- verano de 1993, cuya superficie esté dedicada durante los últimos tres años a la producción de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada ciclo 93/94, y la definitiva que entró en operación en el ciclo otoño- invierno 94/95.

Los apoyos otorgados por Procampo son por hectárea de acuerdo a las características agronómicas y comerciales de la región; los organismos que intervienen directamente son Servicios a la Comercialización Agropecuaria(ASERCA) y la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO). El primero, se encargará de procesar electrónicamente las solicitudes, actualizar la base de datos y emitir los certificados de pago de los apoyos, vía las delegaciones de la Secretaría de Estado encargada del programa, además de fomentar la creación de mercados regionales de comercialización. El segundo, actúa en su papel de comercializador en los mercados de maíz y frijol.

La cantidad destinada a Procampo en 1991 fue de 11.7 miles de millones de nuevos pesos. El apoyo otorgado a los productores previa presentación y aprobación de la solicitud consiste en un cheque de pago o depósito en cuenta, que se entregará en los centros de apoyo de desarrollo rural de la región correspondiente.

En síntesis, el PROCAMPO dentro del esquema de financiamiento trata lo siguiente: El subsidio a productores de granos básicos durante 15 años y la desaparición de los precios de garantía.

El Procampo, como programa de apoyo a largo plazo en términos generales es bueno en sus alcances, pero no es suficiente para solucionar el problema financiero del campo, ya que se concreta a determinados productos. La eficiencia de los recursos y la honradez de los funcionarios determinarán el éxito del programa.

El desarrollo rural y los programas que componen las estrategias y acciones son solo parte mínima de la solución del denominado problema rural. Ciertamente es que el financiamiento es importante para impulsar la productividad en las esferas más inaccesibles, pero también es cierto que este es deficiente para cubrir las necesidades de capitalización de los sujetos agrarios, y sobre todo si se compara con los subsidios a la producción que tienen países como Estados Unidos y Canadá.

C. Alianza para la Recuperación Económica.

Tenemos como antecedentes de esta Alianza para la Recuperación Económica los siguientes acuerdos: La Alianza para la Producción de 1977 ; Pacto de Solidaridad de 1982, que se prorrogó al 9 de agosto de 1983; Pacto de Estabilidad Económica del 3 de diciembre de 1989, que se prorrogó al mes de marzo de 1990; Pacto de 2 de enero de 1991, que prorrogó al 10 de noviembre de 1991, prorrogándose nuevamente al 31 de enero de 1992- Pacto para la Estabilidad Competitiva y Empleo del 20 de octubre de 1993 a diciembre de 1993; Acuerdo para Elevar la Productividad del 25 de mayo de 1992; Pacto Obrero Campesino, suscrito el 1 de mayo de 1992, con la participación de la Confederación Nacional Campesina y el Congreso del Trabajo y el Programa Nacional de Capacitación de 20 de junio de 1991 a 1994.

La Alianza para la recuperación Económica, es un acuerdo económico, en él que concurren los diversos sectores productivos del país: el obrero, el campesino, el empresarial, el gobierno federal y el Banco de México. La duración de su vigencia es del 29 de octubre de 1995 y concluye el 31 de diciembre de 1996.

El papel de este acuerdo económico es de gran relevancia, ya que se formaliza un compromiso entre los diversos sectores productivos del país y el gobierno federal. El texto de la alianza contiene diversas estrategias, entre las que destacan:

1. La alianza permitirá la recuperación económica. Previendo una tasa de crecimiento del producto interno bruto de lpor lo menos el 3%.
2. La reactivación será impulsada por el consumo y la inversión privada, las exportaciones y la inversión pública.
3. La alianza será un motor para la generación de empleos de manera permanente.
4. La inflación se reducirá substancialmente.
5. Habrá una recuperación de los salarios mínimos.
6. Incremento gradual a precios y tarifas del sector público.
7. No habrá incrementos impositivos.
8. Incentivos fiscales generosos para la inversión productiva y la creación de empleos.
9. Propuestas de reformas para un sistema de pensiones justo que promueva el ahorro.
10. Las finanzas públicas estarán equilibradas
11. Se mantendrá el régimen de libre flotación de tipo de cambio.

12. Se ampliarán los programas de capacitación para trabajadores.
13. Se incrementarán los programas emergentes de empleos.
14. Se tendrá un programa sectorial de apoyos al campo.
15. Se ampliará la cobertura de los programas sociales.

En los antecedentes y consideraciones de la alianza referida se hace mención que los que intervienen en ella están conscientes de los sacrificios y costos que se han asumido son resultado de la crisis.

Las crisis actual que vive el país no tienen su origen en el sexenio pasado, es decir, son situaciones que se vienen arrastrando de gobiernos pasados, resultado de la aplicación de políticas económicas que no coincidían con nuestra realidad nacional.

Rolando Cordera, opina de la crisis que atraviesa el país y de la devaluación de la moneda que "la causa de la magnitud del desequilibrio y del retraso con que reaccionaron las autoridades mexicanas, el proceso de ajuste deberá ser particularmente doloroso y los mexicanos tendrán que hacer un esfuerzo y un sacrificio que podría haber sido evitado o disminuído de haberse tomado a tiempo las medidas adecuadas".⁶⁸

Los 15 puntos enunciados de la Alianza inciden en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la zona rural y urbana. Por otra parte, se reconoce la importancia del sector agropecuario y se constituye la Conclusión Intersecretaríal del gabinete agropecuario, con la participación de las organizaciones sociales de este sector para que se integren al programa sectorial.

Los acuerdos tomados por la Comisión Intersecretaríal citada contendrán estrategias que den impulso al campo, con el objeto de aumentar la producción, recuperar la rentabilidad, generar empleo, incrementar el ingreso de productores y reducir el déficit de la balanza alimentaria. Se establece de manera complementaria la aplicación de las medidas en materia de transferencia tecnológica, incremento de la productividad, capitalización, comercio exterior, apoyos financieros, capacitación e inversión en capital humano, lo que se hará en forma coordinada.

El sector campesino por su parte se compromete a lo siguiente:

1. Incrementar la producción de alimentos de manera más rápida que el crecimiento de la población, apoyar la reconvención productiva hacia productos de mayor rentabilidad, impulsar el sector pecuario, cuidar y preservar los recursos naturales, darle un mejor uso a la tierra en función de su mejor vocación. Contribuir al equilibrio de la balanza alimentaria nacional y auspiciar el surgimiento de nuevas instancias de comercialización y financiamiento a partir de la suma del esfuerzo de los productores.

⁶⁸ CORDERA, Rolando. "Las decisiones del poder: Notas sobre la coyuntura económica", en *Revista Investigación Económica*, Facultad de Economía de la UNAM, año XXXVIII, vol. XXXVIII, núm. 143, 1977, México, p. 13

2. Elevar sostenidamente la productividad, invertir para capitalizar la actividad agropecuaria, impulsar la transferencia tecnológica y procurar la capacidad y la organización como elementos esenciales de la producción.

De realizar ambos sectores los compromisos contraídos con la firma de la alianza, estaría gran parte del problema nacional resuelto. Porque si bien el financiamiento no es el único factor que incide en la problemática rural, si es factor determinante en la economía productiva nacional y el que satisface la mayoría de las carencias que presentan los habitantes del sector rural.

Actualmente, al proponer alternativas de solución a la problemática rural se hace incapie en que esto tiene un costo, y el costo del que se habla descansa en los esfuerzos y sacrificios aparentemente de todos los sectores, sin embargo son los sectores sociales los más castigados.

Reiteramos, no hay formulas milagrosas que resuelvan los problemas en el que está inmerso el desarrollo rural. La alianza constituye un instrumento de política económica, pero no contiene la solución totalizadora o por lo menos el aproximamiento a soluciones que den resultados significativos, y que estos se reflejen en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la zona rural.

D. Programa Nacional Agropecuario.

El 31 de octubre de 1995, el Licenciado Francisco Labastida Ochoa, titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social presentó el Programa Sectorial denominado "Programa Nacional Agropecuario", aprobado por el decreto del 4 de julio de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1997.

Se crea para la elaboración del Programa una Comisión Intersecretarial integrada por los titulares de 8 secretarías de la Administración Pública Federal: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Hacienda y Crédito Público; de Comercio y Fomento Industrial; de la Reforma Agraria; de Desarrollo Social; del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; del Trabajo y Previsión social; de Educación Pública y las organizaciones de los productores rurales.

Los acuerdos alcanzados en esta Alianza para el campo mexicano se encuentran dentro de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en congruencia con los objetivos establecidos en la Alianza para la Recuperación Económica. Se señala como característica del programa en comento la forma integral porque coordina todos los instrumentos disponibles en el sector público. Se orienta por el mercado; eleva la productividad; moderniza los sistemas de comercialización, promueve un sistema financiero oportuno y competitivo; prevé terminar con el rezago agrario e incluye medidas para cuidar el ambiente, entre otros. La participación de las diferentes Secretarías se resume en lo siguiente:

1.- Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.

En coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, en lo que se refiere a la regionalización, se transfiera el 85% de las 126 funciones operativas de la Secretaría. Además se promoverá en materia de tecnología a través de la creación de fundaciones, que serán operadas por los productores directamente y las investigaciones y transferencia de tecnología se realizará en los Estados.

Por otra parte, en materia de financiamiento se establece como definitivo el Programa de Apoyos al Campo, estableciendo un esquema de cuota básica con duración de quince años. Asimismo, se crea el Programa denominado "Produce", que incluye tres modalidades: la capitalización, la reconversión productiva, y la preservación de los recursos naturales.

2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría acordó el mantenimiento a los subsidios a las tasas de interés de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura y al Banco Nacional de Crédito Rural. Instituciones que desempeñan un papel importante dentro del esquema de financiamiento rural. Se amplían los términos de descuento que aplica la primera institución mencionada, así como el aumento al servicio de la garantía básica del 40% al 50%, abriéndole una línea de recursos hasta de un 80% para el crédito de avío que se otorgue con garantía a la Banca en el financiamiento a la comercialización agropecuaria.

El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) es un Fideicomiso de Nacional Financiera que se orientará para suscribir el capital de riesgo de nuevas tecnologías y fomento de agroasociaciones.

3. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial mantendrá la política de precios regionales. Conasupo actuará como comprador de última instancia; se creará un Instituto Nacional de Normalización; y se actualizarán normas uniformes de calidad. Por otra parte, se combatirá las prácticas desleales al comercio agropecuario y promoverá la modernización de la infraestructura para la comercialización de productos perecederos, entre otras,

4. Secretaría de la Reforma Agraria.

Se compromete a concluir el Rezago agrario, así como a finiquitar los planteamientos de las organizaciones agrarias; conclusiones del Programa de Certificación y Titulación de los Derechos Agrarios; promoción de la atención de los problemas agrarios por los Consejos Agrarios Estatales; dar capacitación a los sujetos agrarios en materia de organización; se constituirán fondos para el Desarrollo Agrario para apoyar la circulación de la tierra, la capitalización y el desarrollo agrario; y, para dar seguimiento a los acuerdos, se creará un Consejo Consultivo del sector agrario.

5. Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social, entre otras acciones: Apoyará a las empresas rurales que tienen problemas financieros con el Fondo de Empresas Sociales; impulsará el Programa de Atención de Jornaleros Agrícolas; promoverá un programa relacionado con el acceso a viviendas, combinando los recursos financieros y la mano de obra; y, LICONSA adquirirá preferentemente la leche a productores nacionales.

6. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La dependencia administrativa encargada del medio ambiente, de los recursos naturales y de la pesca: Promoverá la actividad silvícola, constituyendo un fondo para el desarrollo forestal; la Comisión Nacional del Agua, desarrollará programas de uso eficiente del agua e infraestructura hidro-agrícola existentes; y determinará los proyectos productivos de PRODUCE.

7. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por su parte esta Secretaría constituirá el Sistema Nacional de Capacitación ligado a la transferencia tecnológica e incrementará el Programa de Becas para el medio rural, entre otros.

8. Secretaría de Educación Pública.

Dentro de sus principales acciones están la de: coadyuvar a la integración de los Programas Docentes del Sistema Nacional de Capacitación Rural; aportar instalaciones educativas; designar maestros ligados al sector agropecuario; y, diseñará un modelo de atención educativo que responda a las características de los jornaleros agrícolas.

Lo expuesto resume la participación de las Secretarías de Estado en el Programa Nacional Agropecuario, consideramos que no se aportan estrategias definitivas para el desarrollo agrario con excepción de la regionalización de las funciones operativas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que ya se están dando en materia de distritos de desarrollo rural. Por otra parte, La Secretaría de la Reforma Agraria ha reestructurado sus órganos internos, obedeciendo más a un recorte presupuestal que al mismo programa. Las otras secretarías confirman las atribuciones de su competencia.

El campo es un área estratégica en el desarrollo nacional y su papel no es valorizado en su real dimensión por lo que se aprecia en los contenidos de los programas sectoriales, pues en su mayor parte son dogmáticas y no sustentan sus acciones. Lejos de manifestar alternativas viables de solución que al interactuar conjuntamente generen posibilidades de resultados óptimos, los programas se realizan por cumplir con lo establecido en la Constitución Política de México y en la Ley de Planeación sin un verdadero fondo sustancial en el que se aprecie un posible mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales, es decir se cumplió con las disposiciones del orden jurídico pero su contenido no aporta los elementos detonadores suficientes para que se de un desarrollo rural sustentable y sostenible.

Se destinará mayor gasto público a los problemas sociales, así lo estimó el gobierno vigente en medio de una transformación política interna y externa donde la democracia tenía y tiene un lugar decisivo con los procesos electorales, pese a lo dicho los recortes presupuestales continúan.

En la planeación del desarrollo rural mexicano contamos con los instrumentos legales para que se planee el mencionado desarrollo, sin embargo, a nivel gobierno se encuentra sujeto a múltiples presiones, principalmente de organismos internacionales que nos indican los lineamientos a seguir, con claras muestras de un modelo económico que no es acorde al contexto rural actual. En relación a lo dicho, José Luis Calva, en su obra "La Disputa por las Tierra", trata en forma específica las sugerencias del Banco Mundial y las presiones estadounidenses, al enunciar las sugerencias de que fue objeto el gobierno mexicano en un documento que presenta el Banco Mundial en febrero de 1990, y que posteriormente fueron adaptados por la legislación nacional.⁶⁹

Uno de los problemas que presentan los programas sectoriales en México es que no son accesibles para los campesinos del país, en algunos casos porque no pueden cubrir los requisitos para ingresar a dichos programas, quedando al margen de las políticas agropecuarias nacionales, y en otros porque los recursos destinados no llegan a los beneficiarios directos.

⁶⁹ Cfr. CALVA, José Luis. Op.Cit., p.73

CAPÍTULO CUARTO

EL DESARROLLO RURAL Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMÍA NACIONAL

I. Introducción.

En el desarrollo rural intervienen múltiples factores, pero es sin lugar a dudas el aspecto económico el que mayor incide para su realización.

El desarrollo rural es abordado en la presente investigación como tópico del derecho agrario, área del derecho que a su vez se relaciona con otras disciplinas. El derecho para su estudio se ha dividido en: Público, privado y social.

El derecho agrario como parte del derecho social y el derecho económico como parte del derecho público se interrelacionan, como se demuestra con los diferentes cuerpos normativos vigentes.

José Ramón Medina Cervantes, define al derecho agrario como "Una rama del derecho social del sistema jurídico mexicano, que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la normatividad que sirve para integrar y operar las instituciones agrarias y, consecuentemente los sujetos agrarios; en función del desarrollo rural integral, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población rural".⁷⁰

El derecho económico se define como el "conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías substancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país".⁷¹

El desarrollo económico suele confundirse con el crecimiento económico, al respecto Marcos Kaplan señala que el primero subsume al segundo. "El mero crecimiento económico no basta por consiguiente para explicar el desarrollo integral; este proceso engloba al primero, cambia las estructuras dentro de las cuales aquél ha comenzado a producirse y puede llegar a desencadenarse. El desarrollo global envuelve, subsume el crecimiento, lo justifica y refuerza como nivel parcial, pero válido y significativo. El crecimiento no subsume al desarrollo en sentido amplio, pero lo sostiene y se vuelve, tarde o temprano, su condición necesaria."⁷²

⁷⁰ MEDINA CERVANTES, José Ramón. Op cit., p.11

⁷¹ WITKER, Jorge, Op.cit., p.9

⁷² KAPLAN, Marcos y otros. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987., P 1079

Dentro del aspecto económico del desarrollo rural se encuentran la explotación y conservación de los recursos naturales, así como las actividades económicas que en ella se realizan, como son: La agricultura, la ganadería, la silvicultura, la minería, la caza, la pesca y la acuicultura.

Las reformas al artículo 27 constitucional de fecha 6 de enero de 1992, dan una respuesta parcial a los problemas originados por la baja productividad del sector agrario. Consideramos los cambios estructurales propiciados por las reformas citadas como benéficas para el proceso evolutivo del sector rural, sin embargo son incompletas pues es necesario contemplar otros elementos que promuevan un verdadero mejoramiento en el nivel de vida de los campesinos y no solamente ajustar la legislación a los indicadores internacionales, sino a la realidad del país.

La incidencia del desarrollo rural y su legislación en la economía nacional es estudiada tomando como punto de referencia los factores de la economía productiva, como son: Los recursos naturales; el trabajo, representado por la mano de obra campesina; el capital y la organización.

La crisis económica del sector agrario, señala José Luis Calva es una crisis de rentabilidad y de inversión productiva, "ya que las causas que han provocado el desastre son las variables que intervienen en el aspecto productivo".⁷³, variables que el mismo autor indica:

- El deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario logra la descapitalización del campo.
- La caída de la inversión pública.
- La reducción del crédito agropecuario, tanto de la banca comercial como la de desarrollo.

La problemática de los factores mencionados se resumen en los siguientes puntos: El inadecuado aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; el éxodo rural de los campesinos hacia las zonas urbanas y/o los Estados Unidos de Norteamérica, consecuencia de la situación de pobreza y la falta de fuentes de trabajo; la falta de financiamiento, constituido por los créditos e inversiones, mismos que son difíciles de conseguir por la crisis económica que atraviesa el país en general, y los que logran cubrir los requisitos exigidos para el otorgamiento de créditos por la banca pronto ingresan a la lista de la cartera vencida; y la dispersidad de los cuerpos normativos que prevé las diferentes formas asociativas en las que se pueden organizar los productores mexicanos.

La principal legislación vinculada al aspecto económico se compone por los siguientes ordenamientos: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley Forestal; Ley de Pesca; Ley Federal de Procedimientos Administrativos; Ley Federal del Trabajo; Ley de Instituciones de Crédito; Ley Orgánica del Sistema Banrural; Ley de Inversiones Extranjeras; Ley General de Sociedades Mercantiles; Ley de Asociaciones Agrícolas; Ley de Asociaciones Ganaderas; Ley de Sociedades de Solidaridad Social; Ley General de

⁷³ CALVA, José Luis. Op.cit., p.14

Sociedades Cooperativas; y la tan reiterada Ley Agraria, que ha sido incluida en todos los capítulos del tema en estudio.

II: El desarrollo rural y los factores de la economía productiva.

A. Recursos Naturales.

El hombre vive rodeado de la naturaleza y forma parte de ella. Los elementos que la integran son la tierra, el agua, la fauna y la flora. Los recursos naturales "son todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades del orden material."⁷⁴ Los recursos naturales como factor de la economía productiva inciden en el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos.

México cuenta con una extensión territorial de 1,953,162.00 de kilómetros cuadrados y una población de 91,120,433. millones de habitantes. Posee una gran riqueza natural con diversidad de suelos, climas, flora y fauna, así como una gran riqueza en recursos humanos, elementos necesarios para lograr un pleno desarrollo nacional.

Dentro de los 200 millones de hectáreas de la superficie total de México: 16 millones se dedican a la agricultura de temporal y 6 millones a la agricultura de riego; 27 millones están cubiertas de pastizales; 88 de matorrales; 56 millones son bosques y selvas; y los 7 millones restantes son desiertos, poblaciones y cuerpos de agua.⁷⁵

El clima es un factor determinante en las actividades económicas que se realizan en el campo. Los tipos climáticos y suelos se clasifican en:

TIPOS DE CLIMA

cuadro 61

-
1. Cálido Húmedo
 2. Cálido subhúmedo
 3. Seco
 4. Templado súhmedo
 5. Templado Húmedo
-

Fuente. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México Hoy, 1994

Dentro de la orografía mexicana destaca la estructura montañosa de la sierra madre occidente de la sierra madre oriental y de la madre sierra del sur. Las montañas son fuente de riqueza mineral y forestal, sin embargo no son tierras propicias para el desarrollo de la agricultura.

⁷⁴ WITKER, Jorge. Op. Cit, p.82

⁷⁵ NOVELO GUIZAR, Mario. " La Nueva Ley de Aguas y sus alcances", en *Revista La Trilla*, año III, núm 25, agosto septiembre 1993, México Distrito Federal, p.23

-
1. Rogosol.
 2. Litosol.
 3. Xerosol.
-

Fuente. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México Hoy, 1994

El suelo rogosol se encuentra en las laderas de las sierras, playas, y dunas, es un suelo apto para uso pecuario y forestal. El litosol, se localiza en las montañas, en las laderas, en las serranías, en los lomeríos, y en algunos terrenos planos, su uso está en función de la vegetación que presenta, predominando el forestal, su conservación de la vida silvestre, ganadera y en algunos casos con riego puede ser agrícola. El xerosol, se localiza en las zonas áridas y semiáridas del centro y norte de México, cuya vegetación natural son pastizales y matorrales, por lo que en gran parte es de uso pecuario, sin embargo con riego es apto para el cultivo del algodón y granos, así como de vid.⁷⁶

En materia de aguas nacionales se cuenta con 8,560 kms. de costas, además de ríos, lagunas y lagos. Los principales ríos son el Colorado, el Yaqui, el Usumacinta, el Papagayo, el Grijalba, el Panúco, el Papaloapan, el Balsa, y el Lerma. Dentro de las lagunas están: Tamiahua, Cempoala, Tequesquitengo, y Cuyudán. Los lagos más conocidos son el de Patzcuaro, Chapala, Cuitzeos y Yuriria.

Por lo que concierne a la distribución de las áreas de riego comprende 78 distritos de riego, con 3.2 millones de hectáreas y aproximadamente 27 mil unidades de riego para el desarrollo rural, con 2.8 millones de hectáreas. El tamaño de los distritos de riego varía de 10, 000 a 300,000 hectáreas con parcelas promedio de 7 ha. perteneciendo 70 % al sector ejidal y el 30% a la pequeña propiedad. El tamaño de las unidades de riego varía de 30 a 2,000 hectáreas con parcelas promedio de 4 hectáreas, siendo ejidatarios el 73% de los usuarios y el 27% pequeños propietarios; regándose el 40% con aguas superficiales, el 46% con pozos profundos, el 10% con plantas de bombeo y el 4% con sistemas mixtos.⁷⁷

Los recursos naturales se encuentran regulados por el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Dentro de los objetos que persigue la nación al regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales se encuentran: primero, hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; segundo, cuidar de su conservación; y tercero, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En orden a este precepto se dictará medidas que incluyen las principales actividades de la economía rural como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, y demás actividades que en el medio se realizan, incluyendo la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El uso, el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales son elementos que inciden en el desarrollo rural, ya que son utilizados por los sujetos agrarios en todas las actividades económicas que realizan para subsistir. La ignorancia y la pobreza que existe en el medio rural impide la concientización de los problemas que acarrea su irracional

⁷⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. México, 1994, p.p.16 y 17

⁷⁷ NOVELO GUIZAR, Mario. Op.cit., p.23

explotación para las generaciones presentes y futuras.

El recurso hídrico y los suelos son elementos físicos indispensables para desarrollar las diferentes actividades económicas del sector primario.

La legislación reglamentaria en materia de aguas son: La Ley de Aguas Nacionales; la Ley Agraria en su capítulo II denominado "De las tierras ejidales" sección segunda intitulada "De las aguas del ejido" y la Ley General del Equilibrio Ecológico y del Medio Ambiente.

La Ley de Aguas Nacionales establece en su artículo primero que tiene como objeto regular la, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

La Ley de Aguas Nacionales establece la estructura y operatividad del recurso hídrico del país. La autoridad en materia de aguas es el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de su órgano desconcentrado, La Comisión Nacional del Agua, que anteriormente formaba parte de la desaparecida Secretaria de Agricultura y Recurso Hidráulicos.

La explotación uso o aprovechamiento del recurso hídrico es otorgado mediante concesiones y asignaciones a personas físicas y morales, estas últimas pueden ser de carácter público o privado. Los sujetos agrarios pueden ser concesionarios, y formar unidades de riego, o en su caso pueden formar distritos de riego.

En su título sexto denominado "usos del agua", en la parte de disposiciones generales se consigna expresamente el derecho de explotación, uso o aprovechamiento que tienen los sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o poseedores de tierras agrícolas que se les hubiere concesionario.

La explotación , uso o aprovechamiento de aguas por parte de los ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se realiza de acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales como lo dispone la Ley Agraria en su título tercero, capítulo segundo, sección segunda, artículos 52 al 55.

El elemento suelo o tierra se encuentra regulado por: La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, misma que en sus reformas de 1996 deroga la Ley de Conservación del Suelo y del Agua de 1946; la Ley Agraria; la Ley Forestal ;y, la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico regula lo relativo al suelo en los siguientes capítulos: En el capítulo II denominado "Distribución de competencias y coordinación", artículo quinto ,fracción XI, establece como facultades de la Federación entre otras la regulación del aprovechamiento del suelo; sección IV "Regulación ambiental de los asentamientos humanos"; En su título segundo denominado "Áreas naturales protegidas", capítulo cuarto "prevención y control de la contaminación del suelo".

En relación a los asentamientos humanos urbanos la Ley Agraria en su artículo segundo, prevé la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, misma que en sus artículos: 3 fracciones IV y VIII, 13 fracciones III y X, 28, 38,39,42 y 43 regula la figuras del ejido y las comunidades. El primero de los artículos citados señala que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida rural, y esto se logrará mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población, el desarrollo sustentable de las regiones del país y la protección del patrón de asentamientos humanos rurales y de las comunidades indígenas.

1. Principales actividades económicas en el sector primario.

La agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, y la minería son las principales actividades económicas que se desarrollan en el campo mexicano. Su fomento y promoción deben estar acompañado de estudios e investigaciones de los recursos naturales vinculados con cada una de las actividades económicas enunciadas.

De acuerdo a los indicadores elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática las unidades de producción rurales según el régimen de tenencia de la tierra comprende una superficie total de 108-346-084.549 Hectáreas.⁷⁸

SUPERFICIE DE UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURAL, SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA

cuadro 63

Régimen de tenencia de la tierra	Superficie (hectáreas)
Ejidal	30-030-643.642
Comunal	4-338-099.339
Privada	70-493-493.259
Colonia	2-166-650.616
Pública	1-315-197.693

El país cuenta entre ejidos y comunidades de acuerdo al VII Censo Agropecuario de 1991 con 29,983, ocupando una superficie de 103-290-099.151 hectáreas.⁷⁹ ; lo que representa más de la mitad del territorio nacional bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal. Cabe destacar que la diferencia entre las comunidades y los ejidos tiene su fundamento en su origen, es decir mientras los primeros, tienen su antecedente en los repartos de la época colonial, los segundos surgen a partir de los repartos masivos de tierras en el presente siglo. Las actividades económicas que realizan los ejidos y comunidades principalmente, son: La agricultura, la ganadería y la silvicultura, como se constata con la información contenida en el cuadro 64.

⁷⁸ VI CENSO NACIONAL AGROPECUARIO. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1991., p.35

⁷⁹ Ibidem

EJIDOS Y SUS PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS

cuadro 64

Actividad económica	Porcentaje
Agrícola	83.5%
Ganadera	13.0%
Forestal	1.4%
Recolección	0.5%
Otras	1.7%

Fuente. VII Censo Nacional Agropecuario. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Como se observa con los datos estadísticos del cuadro 64 la agricultura es la principal actividad económica de los núcleos de población, sin embargo por las crisis económicas que vive el campo mexicano su participación en el desarrollo rural se ha visto reducida al mínimo.

a. La agricultura.

El cultivo de la tierra es la actividad económica más importante dentro del esquema productivo del país. Esta actividad ha desempeñado un papel importante dentro de la historia del hombre, siendo la base de las diversas teorías económicas.

La actividad agrícola en México se vincula a las formas de tenencia de la tierra, en particular con las formas sociales y sujetos sociales, asimismo, la producción agrícola se encuentra vinculada a múltiples factores de carácter natural y humano. Para Fernando Rello "la agricultura es un complejo de actividades productivas que van desde la producción de insumos, de nutrientes, de servicios-que sirven para apoyar a los agricultores-, hasta una serie de actividades que tiene que ver con el transporte, con el empaque con el comercio, con la publicidad que genera valor, riqueza, no directamente en el campo sino en actividades que están alrededor del campo".⁸⁰

México, tiene una estructura montañosa, por lo que gran parte de sus suelos no son aptos para el cultivo. La orografía mexicana representa un obstáculo para el desarrollo de la agricultura. En el acondicionamiento de terrenos para el cultivo se sacrifican grandes superficies boscosas.

Por otra parte, la urbanización de tierras aptas para el cultivo representa otro obstáculo para la agricultura. El crecimiento desmesurado de la población rural y urbana perjudica de manera directa el desarrollo de la agricultura, primero, por el alto índice demográfico, y segundo por la constante migración de la población, es decir los terrenos que pueden ser aprovechados para la agricultura son ocupados por los asentamientos humanos.

La suficiencia alimentaria es una meta nacional, está se vislumbra como un objetivo a cumplir en un período a largo plazo. Los factores de la economía productiva en el agro repercuten en forma directa en el sector rural, asimismo los factores de otra índole como son los sociales, en particular la pobreza, que impiden el mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural.

⁸⁰ RELLO, Fernando. "Retos y perspectivas del campo mexicano", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, enero-marzo 1997, México, p.21

Señalamos en la introducción del marco de referencia de los recursos naturales que México cuenta con ríos, lagos y lagunas, sin embargo gran cantidad de agua susceptible de aprovecharse no beneficia a la agricultura por lo accidentado de la superficie del país. Ángel Bassols al respecto dice que “La mitad de México padece de escasez de agua, sobre todo para impulsar, en forma general las actividades agrícolas ganaderas.”⁸¹

Los principales productos que se cultivan en México son: el maíz, frijol trigo, sorgo, arroz, ajonjolí, cártamo, soya, semilla de algodón y cebada. En otro rubro, se producen frutas hortalizas y flores. De acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática el suelo dedicado a la actividad agrícola del país es del 28.7%.

La dependencia del gobierno Federal que le compete conocer de lo relacionado a la agricultura es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Las tierras destinadas a la agricultura se clasifican en: tierras de humedad, temporal y de riego. Las primera son las que guardan las cualidades naturales que se requieren para el cultivo , sin mayor infraestructura. Rodas Carpizo, señala algunos inconvenientes que presentan las dos últimas.⁸²

Las tierras de temporal corresponde un 75% de la superficie cultivable del país y presenta las siguientes características limitantes.

- Distribución irregular de las lluvias durante el ciclo de cultivo.
- Poca profundidad de los suelos, por lo general tienen fuertes pendientes, que dificultan la mecanización de la agricultura, lo que se refleja en sus bajos rendimientos.

Las tierras de riego representan menos del 25% del área cultivable; las características desfavorables para la actividad son:

- Grandes porcentajes de salinidad natural e inducida.
- Problemas de estructura y textura.
- En algunos casos baja permeabilidad, lo que dificulta la absorción del agua empleado en su riego.

El fomento de la actividad agrícola en nuestro país se encuentra a cargo del Estado, por así establecelo el texto constitucional en su artículo 27 fracción XX. La legislación vinculada a la agricultura, son: La Ley General de Asociaciones Agrícolas; la Ley Agraria, título quinto y sexto; la Ley Federal de Sanidad Vegetal de 1994 ; la Ley de Aguas, título sexto denominado “usos del agua”, capítulo segundo, intitulado “uso agrícola”; y, la Ley General de Asentamientos Humanos, capítulo quinto y sexto principalmente.

⁸¹ BASSOLS, Angel. *Geografía Económica de México*, Trillas, 5a edición, México, p.179

⁸² RODAS CARPIZO, Jorge. *Estructura Socioeconómica de México*, Editorial Limusa, México, 1990, p.95

La actividad agrícola es impulsada principalmente por el programa de gobierno conocido por las siglas de PROCAMPO. Programa que fue tratado en el capítulo tercero, reiterando que si bien el enfoque de la presente investigación es de carácter jurídico legislativo el enunciar algunos de los programas de gobierno que inciden en el campo se hace con el propósito de proporcionar una visión mas amplia del desarrollo rural.

Los subsidios destinados al campo en los diferentes períodos presidenciales no han sido suficientes, tanto que el campo vive en una permanente crisis. “la repartición de agua, fertilizantes, granos, semillas, y asistencia técnica fue burocratiza por organismos que gastaban miles de millones de pesos con un beneficio mínimo para los verdaderos campesinos”.⁸³

La suficiencia alimentaría del país se ha convertido en un objetivo difícil de lograr por todos los factores negativos y complejos que inciden en el desarrollo rural.

b. Ganadería.

La actividad ganadera al igual que la agricultura esta supeditada a diversos factores entre los cuales destacan el clima, la erosión de los suelos, las enfermedades y las plagas. La principal producción ganadera en nuestro país es de ganado bovino, porcino, ovinos, caprinos, equinos y aves.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural es la dependencia administrativa federal encargada de atender los asuntos concernientes a la ganadería, como: Formular políticas de desarrollo rural; fomentar y elaborar normas oficiales de sanidad animal; organizar investigaciones ganaderas; y promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial pecuaria.

México cuenta con un gran potencial en el desarrollo de la actividad ganadera. Dentro de los obstáculos que enfrentan los ganaderos para la realización de la actividad están por una parte las enfermedades del ganado, como : La tuberculosis en los bovinos, la fiebre porcina, encefalitis equina, y la hemorragia viral en los conejos, y por otra parte la importación masiva de carne a bajo precio procedente de los Estados Unidos de Norteamérica, con los que no se puede competir por las desventajas productivas que tiene nuestro país.

Los costos de producción de esta actividad son muy altos, ello se refleja en el costo final del producto que incluye el costo de producción, comercialización e industrialización. La explotación pecuaria es una de las actividades más difundidas en el medio rural. Rodas Carpizo señala los tres tipos básicos de explotación pecuaria: intensiva, extensiva y mixta.⁸⁴

La intensiva, sitúa al ganado en lugares específicos de carácter permanente muy especializados manejando constantemente animales, instalaciones y equipo. La alimentación se efectúa en praderas de corte o con alimentos balanceados.

⁸³ PAZOS, Luis. *Problemas Socioeconómicos de México*, Editorial Diana, México, 1996, p.46

⁸⁴ RODAS CARPIZO, Jorge. Op.Cit., p.103

La extensiva, la alimentación del ganado se lleva a cabo por pastoreo. Existen instalaciones permanentes que poseen únicamente los recursos necesarios para desarrollar la actividad, como son: aguajes, cercas y sombreaderos.

La mixta, entre sus características básicas está que su alimentación se realiza a base de pastoreo rotatorio y restringido, que se complementa con alimento balanceado.

El artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, al referirse en su párrafo noveno fracción XX al fomento de las actividades económicas, incluye expresamente la actividad pecuaria siendo que la ganadería se integra por otras especies de animales. Asimismo, se dice en la citada fracción que el Estado expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción, industrialización y comercialización de esta actividad.

La legislación reglamentaria de la actividad ganadera esta compuesta por: la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, Ley de Fomento Agropecuario, derogada en su mayor parte por el artículo sexto transitorio de la Ley Agraria vigente, por su título tercero, capítulo quinto denominado "Fideicomiso de Riesgo Compartido"; Ley Federal de Sanidad Animal de 1993; Ley de Aguas Nacionales, título sexto denominado "usos del agua", capítulo segundo intitulado, "uso agrícola"; y la Ley Agraria.

La Ley Agraria mencionada de manera reiterativa en el presente trabajo de investigación, regula la actividad ganadera en su título quinto y sexto. El primero, regula a la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales; y el segundo, regula las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

Por otra parte, el título noveno de la Ley Agraria contempla dentro de su contenido la facultad que tiene la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar terrenos nacionales a los particulares dedicados a la actividad agropecuaria.

c. Silvicultura.

Los bosques mexicanos son fuente de riqueza económica en el sector rural, siendo los principales productos que se obtienen: La madera y el papel.

México cuenta aproximadamente con 50 millones de hectáreas de bosque cerrado, que representa alrededor del 25% del territorio nacional, de las cuales la mitad corresponde a bosques templados de coníferas y encinos, y la otra a selvas tropicales. Alrededor de 160 millones de hectáreas están cubiertas de pastizales, zonas arbústicas y matorrales y se consideran con aptitud forestal.⁸⁵

Lograr el equilibrio del aprovechamiento y explotación de nuestros recursos forestales es necesario para lograr un pleno desarrollo rural. Al darse la explotación en forma indiscriminado los bosques se agotan y se pierden con ello la flora y la fauna que lo habitan.

⁸⁵ LÓPEZ C, José Manuel. " El despertar del bosque", en *Revista Agroempresa*, abril 1994, México, p.6

La superficie aproximada que sufre el efecto de la deforestación son 600 mil hectáreas a un millón de hectáreas anualmente.⁸⁶ Las principales causas que propician la deforestación son: la ganadería, la agricultura, la urbanización, los incendios forestales y el mal aprovechamiento de los bosques.

La actividad ganadera propicia a la deforestación ya que dicha actividad aumenta su rentabilidad en detrimento de las zonas forestales nacionales. Por otra parte, el crecimiento de los centros de población y la agricultura han contribuido a la desaparición de extensas superficies forestadas.

El mal aprovechamiento de los bosques es una práctica usual en nuestro país. La tala de árboles sin un orden da por resultado grandes zonas deforestadas. La legislación que regula esta actividad impone sanciones severas a quienes quebranten sus disposiciones, sin embargo la explotación clandestina continúa.

José Manuel López, señala entre las consecuencias que produce la deforestación está la pérdida de suelos fértiles por erosión, ya que al remover la cubierta forestal, la capa superior del terreno recibe el impacto de la lluvia, que arrastra el suelo rico en minerales, y la alteración del ciclo hidrológico.⁸⁷

La explotación de los recursos forestales se sustenta en su regulación jurídica que contiene su planificación y control. Con ello se salvaguarda la permanencia del recurso, se mantiene su biodiversidad, y se protege su equilibrio ecológico.

La actividad silvícola se encuentra regulada por la Ley Forestal; Ley de Asentamientos Humanos, título quinto; Ley de Aguas Nacionales, título sexto, capítulo II denominado "uso agrícola"; la Ley Agraria título quinto y sexto; Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; y, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

La Ley Forestal regula directamente la actividad ya que tiene como objeto el regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación producción protección y restauración a fin de propiciar el desarrollo sustentable.

Dentro de las finalidades que persigue la Ley Forestal incluye el manejo sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables, mismo que contribuirá al desarrollo socioeconómico de los sujetos agrarios, específicamente de los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos recursos.

La Ley Forestal además de regular la participación de los sujetos agrarios en la explotación del recursos forestales prevé la existencia de un inventario nacional del recurso, un Consejo Consultivo Nacional, y un Registro Forestal Nacional. Todos ellos son elementos indispensables para el mejor aprovechamiento, explotación y control de los recursos naturales materia de la actividad silvícola. -

⁸⁶ CARABIAS, Julia y otros. *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, Universidad Nacional Autónoma de México y el Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p.19

⁸⁷ LÓPEZ C., José Manuel Op. Cit., p.7

Las reformas de la Ley Forestal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1996, particularmente las hechas al artículo 3, facilita el manejo de su contenido al establecer una relación de los términos empleados en su texto..

Dentro del texto de las reformas citadas se encuentran vinculadas al desarrollo rural y a los sujetos agrarios el propósito de lograr un manejo sustentable de los recursos que contribuyan al desarrollo socioeconómico, así como crear las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad silvícola. En el rubro de generación de empleos se hace hincapié en la participación de las comunidades indígenas y en la confirmación de los recursos forestales y su propiedad.

En relación al ejercicio de los derechos de propiedad en que se localicen los recursos forestales, esto se sujeta a las disposiciones de la Ley Agraria. Cabe reiterar que más de la mitad del territorio nacional que se encuentra bajo el régimen ejidal y/o comunal, por lo que los sujetos a quienes se les aplica estas disposiciones viven en las zonas rurales del país.

d. Pesca.

México cuenta con grandes litorales, ríos, lagunas y lagos, que constituyen fuente de riqueza natural en el que se desarrolla la actividad de la pesca.

La pesca, es definida por la legislación vigente como el acto de extraer, capturar, coleccionar o cultivar, por cualquier procedimiento autorizado, especies biológicas o elementos biogénicos cuyo medio de vida total o parcial o temporal sea el agua, así como los actos previos o posteriores relacionados con ella.

Los productos que provienen de la pesca deben formar parte de la alimentación de los mexicanos, sin embargo a pesar de contar con grandes recursos pesqueros el alto costo de los mismos impide que su consumo sea mayor. Al respecto se ha dicho que “ se ha concentrado en una explotación lineal de determinadas especies, volcadas más a exportaciones que ha integrar un racional consumo interno”.⁸⁸

Las formas de organización de naturaleza social y los sujetos agrarios se encuentran vinculados a la actividad pesquera, específicamente las cooperativas. Las cooperativas han tenido un papel fundamental en el desarrollo de la actividad pesquera, fomentado por la legislación de la materia promulgada en el presente siglo. Destacan por el contenido de sus disposiciones: La Ley de Pesca de 1925; la Ley de Pesca de 1949; Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972, Ley Federal de Pesca de 1986; y, la Ley de Pesca de 1992, vigente.

En la diferente legislación enunciada las facultades en la materia fueron designadas a diversas Secretarías de Estado como la Secretaría de Marina; la Secretaría de Industria y Comercio; la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural; y, la Secretaría de la Reforma Agraria (dirección general de ejidos pesqueros, que después se denominó “De Desarrollo Pesquero Ejidal). En 1982, se creó la Secretaría de Pesca, la cual se reestructuró y

⁸⁸ WILTKER, Jorge y otros. *Introducción al Derecho Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p.1027

configuró en una nueva Secretaría de Estado con fundamento en las reformas a la Ley de la Administración Pública de 1994, bajo la denominación de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La importancia de la actividad económica de la pesca realizada por los sujetos rurales, se reafirma sin lugar a dudas en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período sexenal del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en él "postuló el carácter prioritario de la pesca, por la generación de alimentos; por su contribución al empleo productivo; por su capacidad de generar capital y divisas, por la posibilidad de promover el desarrollo regional descentralizado y contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía, y por su influencia en la mejoría de vida, especialmente del sector social, de los campesinos ribereños".⁸⁹

El 25 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Pesca, vigente. Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.

El objeto de la Ley es garantizar la conservación, la preservación, y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, así como establecer las bases para su adecuado fomento y administración. Su campo de aplicación son los mares territoriales, aguas marinas, interiores, lagunas, lagos, ríos y la zona económica exclusiva del país, principalmente.

Para realizar las actividades de captura, extracción y cultivo de los recursos pesqueros es necesario contar con una concesión, permiso o autorización, excepto cuando la pesca se realice: para uso doméstico, pesca deportiva recreativa que se realice desde tierra; y, la acuicultura que no se lleve a cabo en depósitos de jurisdicción federal.

Las personas físicas o morales nacionales pueden dedicarse a la actividad en estudio señala la ley, así como las embarcaciones extranjeras cuando se determinen excedentes, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos para dicho efecto. En el artículo tercero transitorio hace mención expresa de las sociedades cooperativas de producción pesquera ejidales y comunales, relativa, a las prórrogas de los permisos otorgados al amparo de la derogada Ley Federal de Pesca y la opción a sujetarse al esquema de la Ley de Pesca vigente.

El Reglamento de la Ley de Pesca, fue publicado el 21 de julio de 1992. En su artículo segundo presenta una relación de los términos utilizados en la ley, y en el propio ordenamiento, lo que se complementa en los artículos subsecuentes como la clasificación de las actividades pesqueras

Dentro de las actividades pesqueras destaca la acuicultura, entendida como el cultivo de especies de la fauna y flora acuáticas, mediante el empleo de métodos y técnicas para su desarrollo controlado en todo estadio biológico y ambiente acuático y en cualquier tipo de instalación. En el medio rural la acuicultura ha tenido un fuerte impulso debido en

⁸⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y otros. *La legislación Pesquera*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México y la Secretaría de Pesca, México, 199, p.21

parte a la gran demanda del producto.

Dentro del aspecto financiero se constituyó el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (1988), integrado a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA). Se apoya principalmente la pesca, la acuicultura y la industria y el comercio. En el primero, clasifica la pesca en ribereña de mediana altura y de altura; en el segundo, el cultivo de peces, crustáceos, moluscos y otras especies y en el tercero, en varaderos, astilleros, enlatadoras, fábricas de hielo y equipo de refrigeración.

Como ya se ha mencionado la dependencia encargada de la actividad pesquera es la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Dentro de sus funciones de investigación y capacitación para el fomento pesquero se encuentra la de promover la organización social para el trabajo y satisfacer los requerimientos del desarrollo nacional. Ambos aspectos se vinculan al desarrollo rural, en primer lugar, por ser las cooperativas de pescadores la forma de organización que ha caracterizado la actividad pesquera, baste recordar que la anterior legislación autorizaba la captura de determinadas especies a las cooperativas en particular; y en segundo, por formar parte de él.

Los procedimientos en materia de pesca se rigen por las disposiciones que al efecto contiene la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

La actividad pesquera es desarrollada por los sujetos agrarios y las figuras asociativas de naturaleza social. La dependencia administrativa federal a cargo está facultada para prestar servicios de asesoramiento y capacitación a las sociedades cooperativas de producción pesquera, incluidas las ejidales y comunales.

2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

Los recursos naturales es un factor determinante en el desarrollo rural. México cuenta con una gran riqueza natural, riqueza que se puede agotar por el mal aprovechamiento de sus recursos.

Los recursos naturales se clasifican en renovables y no renovables. Por los primeros se entienden que son "aquellos susceptibles de renovarse a la ley natural, o bien por la acción del hombre ,y que se controlan jurídicamente(..)".⁹⁰ La idea principal es la prolongación de los recursos, en el caso de los no renovables no hay una prolongación natural. El inadecuado uso de los recursos naturales renovables puede derivar en un peligro para su reproducción ya que se pueden convertir en no renovables.

Lo anterior conlleva a crear una cultura del ambiente, entendiéndola como la concientización de la importancia de nuestros recursos naturales y su mejor utilización, sin menoscabarlos. El desarrollo sostenible se vincula con la optimización y cuidado del medio ambiente, comprendiendo a todos los organismos que interactúan en un territorio determinado.

⁹⁰ WITKER, Jorge. *Derecho Económico*, Harla, México, 1985, p.83

México es un país afortunado al contar con una biodiversidad como la que posee, pero ese privilegio se encuentra amenazado por el uso irracional de sus recursos. El país para salir adelante necesita aumentar su productividad en todos los ámbitos, sin embargo dicha productividad no debe estar basada en la destrucción y agotamiento de los recursos naturales

En relación al deterioro del ambiente y sus consecuencias en el ámbito rural se dice que "El deterioro ambiental en el campo es un fenómeno extendido a toda la producción agropecuaria y forestal en general, y no sólo a la de los campesinos. Aún más, algunas de las expresiones extremas del deterioro se encuentra precisamente en la agricultura más tecnificada y moderna, donde la tecnología utilizada, la intensificación productiva y otros factores han propiciado la degradación ecológica, con ello se han transgredido los límites de la capacidad de renovabilidad de la naturaleza".⁹¹

Los elementos tierra y agua de nuestro país están sujetos a múltiples factores que menoscaban su capacidad productiva, incidiendo con ello en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del sector rural. La explotación de los recursos naturales se debe hacer en forma adecuada, ya que como factor productivo de la economía rural contribuye al desarrollo del campo. Por lo anterior la legislación se convierte en el instrumento más importante para establecer y regular el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales. Las actividades económicas que conforman el sector primario y que han sido tratadas en el punto anterior se rigen principalmente por las leyes especiales de la materia, sin embargo deben observar las disposiciones que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el marco de los lineamientos dados en el ámbito internacional en materia de ecología dieron la pauta para que se reformará la Ley General del Equilibrio Ecológico y del Medio Ambiente, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996. Dentro de las reformas destacan las siguientes:

- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; y
- Para el aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.

Se definen en el texto de la ley en materia de ecología los principios de política ambiental, en los cuáles descansa su contenido. Los términos que sobresalen son: Los recursos naturales, el aprovechamiento sustentable y el desarrollo sustentable. Por el primero, dice la ley, es el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre; el segundo, es la utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por períodos indefinidos. ;y, el tercero es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas que se funda en medidas apropiadas de

⁹¹ CARABIAS, Julia. Op.cit., p.18

preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de vigilar y aplicar las disposiciones de la ley de la materia.

Los usos del suelo, incluyendo, a los sujetos agrarios reconocidos por el artículo 27 constitucional se encuentran vinculados a los programas de ordenamiento ecológico que regula la ley en estudio, así como en la relación de actividades y obras que requieren autorización del denominado impacto ambiental, entendido esté como la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza, en el que se encuentran las obras hidráulicas, vías de comunicación, aprovechamientos forestales en selvas y especies de difícil regeneración, cambios de uso de suelo de áreas forestales, selvas y zonas áridas, actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar un desequilibrio ecológico grave.

Se aplican supletoriamente a la Ley General del Equilibrio Ecológico, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, y la Ley de Metrología y Normalización.

La Ley Agraria establece en su artículo segundo, que en materia de aprovechamiento urbano y de equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; asimismo, en los artículos 5, 52 a 55, 75 y 88 trata lo relativo al cuidado, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, demostrando con ello su vinculación.

El tema de los recursos naturales su explotación y aprovechamiento están vinculados a los sujetos agrarios, en obvio de repetición, dado que las actividades económicas del llamado sector primario se realizan en el campo mexicano. Para que dichos sujetos exploten sus recursos naturales es necesario se les otorgue permisos, autorizaciones, concesiones y licencias entre otros, que tienen que ser tramitadas ante las diferentes dependencias administrativas.

La Procuraduría Agraria es la institución agraria que está facultada por su Reglamento Interior para orientar y gestionar a nombre de los sujetos agrarios las solicitudes para la explotación de tierras, bosques o aguas o cualquier otro recurso ante las instituciones públicas.

Por otra parte, en el panorama legislativo existe la Ley Federal de Procedimientos Administrativos promulgada en 1994, que resume en un sólo recurso llamado de "revisión", todos los recursos contemplados por la legislación enunciada en párrafos anteriores, mismo que se presenta ante la autoridad emisora del acto o en su caso se demanda jurisdiccionalmente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley Federal de Procedimientos Administrativo en un primer artículo establece que sus disposiciones se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada (Secretarías), y excluye de su aplicación entre otras materias a la justicia agraria. En el artículo segundo, establece la aplicación supletoria de la ley en lo conducente.

Dicho lo anterior, la misma ley en su artículo segundo transitorio señala que se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el cuerpo normativo en comento , en particular los diversos recursos administrativos que las diferentes leyes administrativas preveían. Disposición que provoca gran confusión por su contenido, específicamente a los sujetos agrarios, que como es sabido no poseen en su mayoría de instrucción suficiente para entender dichos contenidos.

En la práctica la ley que se aplica en materia de procedimientos administrativos es la Ley Federal de Procedimientos Administrativos enunciada, siendo la autoridad competente para conocer de los procedimientos en caso de controversia el Tribunal Fiscal de la Federación.

En atención a la materia y a los sujetos agrarios que intervienen en el ámbito de los permisos, concesiones, licencias, y autorizaciones para la explotación de los recursos naturales requeridos para el desarrollo las actividades económicas en el que participan los sujetos agrarios, considerarnos sería conveniente que la autoridad competente para conocer de los procedimientos que con motivo de la aplicación de las leyes especiales (recursos naturales) fuera los Tribunales Agrarios y no el Tribunal Fiscal de la Federación, ampliando por supuesto la competencia de los primeros. Lo anterior, es con el propósito de integrar las instituciones vinculadas por la materia agraria; asimismo, atendiendo las condiciones que rodean a los sujetos a quienes se les aplican.

La tarea integradora de la legislación y de las instituciones que en ella se prevén son un primer paso para el estudio de la calidad de los contenidos de la legislación que incide en el desarrollo rural.

Por otra parte, se encuentra la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, reglamentaria del artículo 27 constitucional, párrafo noveno fracción XX. Dentro del contenido de la fracción XX, se regula la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización. La actividad acuícola no es contemplada por el texto constitucional, sin embargo, la ley reglamentaria citada la incluye en su contenido.

El objeto de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural es el ordenar y regular el establecimiento, la administración y el funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural. Distritos, que son definidos por el citado cuerpo normativo como unidades de desarrollo económico y social circunscritos a un espacio para:

1. Articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural;
2. La realización de los programas operativos de la Secretaría y la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y en los programas sectoriales que de él derivan con las organizaciones de productores y los sectores social y privado y;
3. Hacer converger las acciones, servicios y recursos destinados a fomentar la producción agropecuaria, forestal, de la agroindustria, la acuacultura, y en general el desarrollo integral de los habitantes del campo.

Esta ley organiza las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, hoy, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y enfatiza la vinculación de sus disposiciones a los lineamientos de política nacional.

Dentro del texto de la ley destaca la regionalización de los programas operativos y productivos de desarrollo social, aprobados por la Secretaría competente, elemento importante en la operatividad de los mismos, dado que el territorio mexicano cuenta con un mosaico de climas, suelos, cultura y recursos hídricos, entre otros.

La integración legislativa e institucional del sector rural encuentra su fundamento en las actuales políticas; a manera ejemplificativa señalarnos, el manejo de los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural por los gobiernos estatales en seguimiento al Programa Federal de Descentralización

Por otra parte, la Ley de Distritos de Desarrollo Rural no está actualizada con respecto de la materia acuícola, ya que las actividades económicas forestales y de acuacultura actualmente son competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En atención a que uno de los objetivos principales del cuerpo normativo en comento es la organización de las dependencias administrativas hacia el sector rural, consideramos conveniente que su contenido se incorpore al texto de la Ley Agraria, para que sea este cuerpo normativo el que contenga las disposiciones afines al sector, ya que está falta de actualización confunde a los sujetos agrarios tomando en cuenta que la mayoría apenas sí sabe leer y escribir.

B. El Trabajo.

El factor trabajo está representado por la mano de obra campesina, refiriéndonos en sentido lato a toda aquella persona que se dedique a las actividades propias del campo.

Los textos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática manejan el término de mano de obra como "al empleo de trabajadores que realizaron actividades agrícolas, ganaderas o forestales en la unidad de producción".⁹² Asimismo, elabora su clasificación en: Trabajadores remunerados, no remunerados, familiares, no familiares, permanentes y eventuales.

En el desarrollo rural es factor esencial los recursos humanos. Los campesinos con tierras beneficiados con la política del reparto agrario, en su mayoría no cuentan con recursos financieros para hacer de su parcela una unidad productiva, por lo que se emplean en otras parcelas o tierras y en algunos casos rentan la propia.

Los campesinos que no cuentan con tierra propia prestan sus servicios en la zona rural, en la zona urbana y en el extranjero. Las condiciones sociales están relacionadas directamente con los medios económicos. El constante movimiento migratorio hacia las zonas urbanas es reflejo de las condiciones que guarda el sector rural mexicano.

El VII Censo Agropecuario señala en sus datos que existen en el país 4,407,880 Unidades de Producción Rural, detentando una superficie total de 108-346-084.549 hectáreas. De las Unidades, en el rubro de la clasificación de actividades económicas, encontramos que existen 3,823 063 Unidades de Producción Rural en las que se realizan actividades agropecuarias o forestales, comprendiendo una superficie de 91-413-395.716 hectáreas y 584.817 Unidades de Producción Rural sin actividad agropecuaria o forestal detentando una superficie de 16-932-688.833 hectáreas.⁹³ Información que se complementa con la contenida en el cuadro 63 donde se puede observar que la propiedad social dedica aproximadamente 36 millones de hectáreas para la producción agropecuaria o comercial en las unidades de producción, siendo que más de la mitad del territorio nacional le fue otorgado por las diferentes acciones agrarias.

El porcentaje de mano de obra remunerada del total de mano de obra empleada en las Unidades de Producción Rural con actividad agropecuaria o forestal de acuerdo al VII Censo Agropecuario es del 28.5 por ciento; y de ese porcentaje de mano de obra remunerada organizada: el 21.1 por ciento se realizó de manera individual y el 81.0 en grupo.

Los datos estadísticos aportados en relación a la situación de la mano de obra en México explica la búsqueda de mejores condiciones de vida de los habitantes del sector rural. Dicha búsqueda provoca el desarraigo de los campesinos de su lugar de origen, exponiéndose a situaciones inciertas de malos tratos, abusos y peligros diversos. La falta de trabajo en el campo es una de las causas generadoras del crecimiento desorbitado y desordenado de las principales ciudades del país. Los migrantes aumentan día con día, provocando con ello los asentamientos irregulares en terrenos de naturaleza pública, social y

⁹² VIII CENSO NACIONAL AGROPECUARIOS. Indicadores básicos, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1991., p131

⁹³ Idem., p.18

privada.

Por otra parte, Lourdes Sánchez en base a su experiencia en el Programa Nacional de Solidaridad del sexenio pasado realiza una clasificación de los jornaleros agrícolas, presentados a continuación en el cuadro 66, clasificación, dividida en siete rubros y que en términos generales comprende al factor trabajo es decir la mano de obra en el campo.⁹⁴

CLASIFICACIÓN DEL JORNALERO AGRÍCOLA

cuadro 65

1. Por la posesión de los recursos fundamentales del agro.	En campesinos con tierra En campesinos sin tierra
2. Por su movilidad laboral	En migrantes En asentados En locales
3. Por su forma de contratación	Trabajadores de planta Trabajadores eventuales
4. Por su forma de congregarse en las zonas de trabajo	Los que habitan en albergues Los que habitan en comunidades o pueblos
5. Por sexo y edad	En hombres y mujeres En niños y ancianos
6. Por su origen étnico	Mestizos e indígenas
7. Por su organización para el trabajo	Familiar Individual Hombres solos Mujeres solas Niños solos

Fuente. Sánchez Lourdes. La problemática del jornalero agrícola, Selección de textos, Procuraduría Agraria, México, 1992.

El derecho al trabajo digno y socialmente útil se encuentra plasmado en el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el título sexto denominado "Del trabajo y de la previsión social".

Las disposiciones del artículo citado rige todo contrato de trabajo, incluyendo a los trabajadores del campo. En 31 fracciones se establecen los principios generales que se deben observar en dichos contratos, como: máxima duración de jornada, salarios mínimos generales o profesionales, por cada 6 días de trabajo se tendrá uno de descanso, participación de utilidades de las empresas, responsabilidad del patrón por enfermedades y accidentes de trabajo, seguro de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntario del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería entre otros.

⁹⁴ SANCHEZ, Lourdes. "Problemática del jornalero", *Estructura y condiciones sociales en el agro*, Procuraduría Agraria, México, 1992, p.133

En el primer párrafo del artículo 123, apartado A, y en la fracción XII del citado artículo se señala expresamente a los jornaleros agrícolas, así como la obligación de toda empresa agrícola, industrial o minera de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

El trabajo es factor de la economía productiva del sector rural así como del aspecto social ya que " es la justicia social fuente inspiradora de las reivindicaciones sociales, en favor de los hombres que trabajan".⁹⁵ La ley reglamentaria del artículo 123, apartado A, vigente es la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de abril de 1970. Cuerpo normativo que regula específicamente las relaciones laborales de los trabajadores del campo en su título sexto denominado "Trabajos especiales", capítulo VIII intitulado "Trabajadores del campo", artículos 279 al 284.

En lo general se aplican las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y los principios en el contenidos, como: De libertad, dignidad y salud; irrenunciabilidad de los derechos; la norma mas favorable; equidad y buena fe, justicia social estabilidad y continuidad en el trabajo; garantías mínimas para los trabajadores; e igual salario para igual trabajo y en lo particular, lo dispuesto en los artículos 279 al 284.

El artículo 279 del ordenamiento laboral define en su primer párrafo a los trabajadores del campo como "los que ejecutan los trabajos propios y habilidades de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón". Las obligaciones que tienen los patrones para con los trabajadores del campo contenidas en el Título sexto, capítulo VIII de la Ley Federal del Trabajo se circunscriben a cuatro aspectos: El salario, la habitación, la asistencia médica y las actividades diversas.

El salario, debe ser pagado en el lugar en que el trabajador preste sus servicios, y en un período que no exceda de una semana.

La habitación, que proporciona el patrón al trabajador debe de estar en buen estado, higiénica y proporcionadas al número de familia o dependientes económicos del trabajador, además de un terreno contiguo para la cría de animales de corral.

En el aspecto médico, el patrón deberá tener en el lugar de trabajo personal y medicamentos para primeros auxilios, proporcionar asistencia médica al trabajador y familiares en el lugar, y de ser necesario realizar el traslado correspondiente, en el caso de enfermedades tropicales, endémicas y propias de la región se proporciona el medicamento y material de curación de forma gratuita y se le paga al trabajador el 75 por ciento, de los salarios hasta por 90 días.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo de 1995, la población dedicada a las actividades agropecuarias (productores y trabajadores) en las zonas rurales se estimó 9.7 millones de personas de las cuales: El 33% disponía de tierras; el 9% eran productores sin predios; y el 58% eran trabajadores del campo. Del 58% de trabajadores del campo: El 24 %

⁹⁵ LASTRA LASTRA, José Manuel, "Nueva Cultura de Trabajo". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm.89, año XXX, mayo-agosto de 1997, México, p.610

era remunerado, y el 34% sin pago.⁹⁶ En base a esa misma encuesta la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural señala como parte del diagnóstico componente previo del Programa Nacional Agropecuario vigente, que uno de cada dos sujetos agropecuarios ocupados ganaban menos de dos salarios mínimos. Asimismo que el 95% de la población ocupada en las actividades agropecuarias carecían de prestaciones sociales.

Es interesante observar con cifras oficiales las condiciones en que viven los trabajadores del campo y las estrategias propuestas por el gobierno actual. Existe un problema de desocupación, de organización, y de voluntad política para que el trabajador rural mexicano goce de un verdadero bienestar.

En el aspecto de actividades diversas nos referimos a lo establecido en la fracción sexta del artículo 283 de la Ley, en el cual el patrón debe permitir al trabajador: Tomar agua de los depósitos acuíferos para usos domésticos y cría de los animales de corral; cazar y pescar para usos propios conforme a la Ley; transitar libremente por caminos y veredas establecidos, celebrar en los lugares acostumbrados sus fiestas regionales, fomentar la creación de las cooperativas de consumo y fomentar la alfabetización entre los trabajadores y sus familiares.

Se estima como un grave problema la falta de empleo en las zonas rurales, cuestión que incide directamente en el desarrollo rural, "el grave problema de nuestra economía es la falta de creación de empleos bien remunerados con lo cual facilitaría a la gente, ya sea hombre o mujer, el acceso a la educación, los servicios de salud, la vivienda, y los alimentos"⁹⁷ El factor trabajo representado por la mano de obra campesina se encuentra regulado por la legislación laboral vigente, sin embargo uno de los grandes problemas es la falta de empleo.

C. El Capital.

El capital como factor de la economía productiva en el sector rural ocupa un papel esencial en el desarrollo rural. Factor que se integra por los elementos naturales tratados en puntos anteriores y el aspecto financiero, constituido éste por el crédito y las inversiones.

Margaret Capstick, al referirse al capital como factor productivo de la agricultura lo divide en dos partes: primero, a las materias físicas durables utilizadas en el proceso productivo como son la tierra, los edificios, la planta fija, la maquinaria, los inventados de insumos fijos consumibles como fertilizantes, los alimentos para el ganado y la producción no vendida; y en un segundo término, a los medios financieros de adquisición de los medios de producción o sea el dinero propio o prestado.⁹⁸

⁹⁶ ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO de 1995

⁹⁷ SÁNCHEZ LUNA, Gabriela. "La pobreza y los derechos sociales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm.89, añoxxx, mayo-agosto 1997, México, p.857

⁹⁸ CAPSTICK, Margaret. *La Economía de la Agricultura*, Traducción Eduardo Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p.51

Contar con suficientes recursos naturales y mano de obra no basta para lograr un mejoramiento en el nivel de vida en el sector rural sino se cuenta con el financiamiento adecuado y oportuno para impulsar el desarrollo.

El entorno financiero mexicano ha sufrido cambios en gran medida por las políticas económicas tomadas por los diferentes gobiernos, en especial las implantadas a partir de los años ochenta en adelante; "se reestructura el sistema financiero a partir de 1988, a través de la liberalización del mercado de crédito, la privatización y la reestructuración de los bancos comerciales, la reforma de la banca de fomento y el reforzamiento del sistema de regulación y control prudencial por parte de la Comisión Nacional Bancaria, que sustituye a las intervenciones anteriores sobre las tasas de interés".⁹⁹ Cambios que inciden en el agro mexicano ya que uno de los grandes problemas que padece es la falta de capitalización.

1. El Crédito.

El crédito y la inversión son formas de allegarse del capital necesario para adquirir los insumos que se requieren para desarrollar las actividades económicas del sector primario.

El crédito rural es el instrumento del financiamiento al que acuden los sujetos agrarios para el desarrollo de las actividades económicas del sector primario. Crédito que es otorgado por instituciones crediticias como son: La banca comercial y la banca de desarrollo. Los préstamos también son otorgados por sujetos particulares constituyendo el crédito denominado informal.

Los requisitos que exigen la banca para el otorgamiento de los créditos varían de una institución a otra; sin embargo, todas coinciden al exigir que se les garantice el préstamo con un bien inmueble o con la cosecha misma.

Los préstamos por su duración son a corto, mediano o largo plazo de acuerdo al proyecto productivo que se presente y a la tasa de interés que le apliquen.

Los tipos de préstamos que en el agro se manejan son de avío y refaccionarios principalmente. La Ley General de Crédito Rural, derogada en 1992, clasifica en su artículo 109 los créditos como: de avío; refaccionarios para la producción primaria; refaccionarios para la industria rural; préstamos para la vivienda campesina; préstamos prendarios y préstamos para el consumo familiar.

El crédito refaccionario, es de larga duración y se utiliza para propósitos tales como la compra de maquinaria y el desarrollo de infraestructura. El crédito de avío es de corta duración y se emplea para cubrir los gastos inmediatos de un ciclo de cultivo, como el gasto de semillas, fertilizantes y mano de obra. El crédito restante, que se desembolsa bajo la categoría de "otros propósitos", se utiliza principalmente para mejorar la comercialización.¹⁰⁰

⁹⁹ GENTIL D. Y DOLIGEZ F. ... *Estudio sobre las Uniones de Crédito en México*, Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura y Secretaría de Hacienda, México, 1994, p.11

¹⁰⁰ SWAMNINATHAN, Madhura. *El papel cambiante del crédito formal e informal en el México Rural*, traducción Susana Marín, Centro Internacional de docencia Económicas, México, 1992, p.20

Como ya se ha mencionado al inicio del capitulado la falta de crédito hacia el sector rural es una de las variables económicas que ha representado un freno para el desarrollo del campo mexicano.

a. Instituciones crediticias.

El crédito es un instrumento indispensable dentro del desarrollo del sector rural en su aspecto económico. Madhura Swaminathan en el estudio que realizó relativo al crédito en México establece que hay dos tipos de crédito: el formal y el informal. El primero es el otorgado por instituciones financieras modernas, como banca comerciales y cooperativas y sociedades cooperativas, y el segundo incluye una pluralidad de prestamistas.¹⁰¹

En México, el crédito ha desempeñado un papel importante dentro del desarrollo económico nacional. En 1926, se dictó la Ley de Crédito Agrícola y se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrario. Actualmente, las instituciones crediticias que otorgan créditos al sector rural tienen su fundamento en el artículo 27 Constitucional, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Orgánica del Sistema Banrural.

En nuestro país es la banca comercial y la banca de desarrollo quienes otorgan los créditos al sector rural, apoyando las actividades económicas como la agricultura, ganadería, la explotación forestal, la pesca y la acuicultura. Las principales instituciones crediticias son Banrural, Bancomext y los Fideicomisos Creados en Relación con la Agricultura. Los créditos que manejan dichas instituciones son los: de habilitación o avío, refaccionarios, prendarios, de desarrollo tecnológico, y conjunto de inversión, entre otros.

La participación de los bancos en el desarrollo rural es indispensable para que éste se dé, ya que son necesarios para llevar a cabo las actividades productivas, de comercialización e industrialización. En la evolución del financiamiento mexicano se observa la ineficiencia en que incurrieron las instituciones encargadas del otorgamiento del crédito. De ahí que D. Gentil concluya que "los requisitos de la Banca- su ausencia de proximidad geográfica y psicológica de los productores, trámites para solicitar créditos, relación con actividades productivas y uso de tecnología preestablecida, montos mínimos exigidos para los préstamos, etc. hacen que no pueden satisfacer el conjunto de la demanda de los pequeños productores campesinos".¹⁰²

1) Banco Nacional de Crédito Rural. (Banrural).

El Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, se creó en 1975, por la fusión del Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario.¹⁰³

La Ley General de Crédito (derogada), publicada en el Diario Oficial el 5 de abril de 1976, señala en su artículo primero el concepto de crédito rural como "aquel que otorguen

¹⁰¹ Idem., p.10

¹⁰² GENTIL, D. Y DOLIGEZ., Op.cit., p.2

¹⁰³ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986

las instituciones autorizadas, destinado al financiamiento de la producción y comercialización agropecuario, al establecimiento de industrias rurales, así como la atención de necesidades de crédito que incrementen la fuente de empleo e ingresos de los campesinos". Asimismo, considera como sujetos de crédito rural a la banca de desarrollo y a la banca comercial, a los ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos y/o comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo, la mujer campesina, colonos pequeños propietarios, cooperativas agropecuarias, cooperativas agro industriales, así como a las personas morales que se dedican a actividades agropecuarias.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural, (vigente) en su artículo primero establece el conjunto de instituciones que lo integran, cada una con personalidad jurídica y patrimonios propios. Por otra parte, el artículo tercero de este ordenamiento establece el objeto del Banco de Crédito entre los que se encuentran :El financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal; las actividades de almacenamiento; la transportación; la industrialización; y la comercialización, que llevarán a cabo los productores acreditados. Además, organiza a los bancos regionales de crédito rural, financia la adquisición de insumos y maquinaria, y contrata créditos cuyos recursos se canalicen al sector rural.

Se establece la vinculación de la institución con su carácter de Banco de Desarrollo y los objetivos del Sistema Nacional de Planeación en particular con los programas nacionales de financiamiento del desarrollo, de alimentación y del desarrollo rural integral.

La Banca Nacional de Crédito con el apoyo que otorgaba a los campesinos temporaleros pobres desempeño un importante papel en su bienestar. Lo adverso al desarrollo rural fueron prácticas negativas que se dieron dentro de la institución por los funcionarios a cargo de llevar a cabo los objetivos antes planteados, deteriorando la imagen pública de la misma. Consecuencia de los anterior, la institución enfrenta serios problemas de cartera vencida, así lo establecen los indicadores económicos del Banco de México, la cual se ha visto incrementada por la difícil situación financiera que atraviesa el país.

El desarrollo rural demanda el fortalecimiento de sus instituciones crediticias, en este caso Banrural, así como nuevos esquemas de financiamiento que propicien un mejoramiento en el nivel de vida no sólo de sus acreditados, sino de las personas que se encuentren vinculadas a todo el sector productivo.

II) Banco Mexicano de Comercio Exterior. (Bancomext)

El Banco Mexicano de Comercio Exterior apoya principalmente el área de la comercialización de los productos de exportación. Los sujetos de crédito son: los exportadores directos, los proveedores de los exportadores y las empresas exportadoras.

Bancomext, en el área rural apoya los proyectos de exportación del sector agropecuario y pesca. Los créditos que maneja esta institución son los "de capital de trabajo, ventas de exportación, proyectos de inversión, adquisición de insumos y bienes de capital,

acciones de promoción en mercados internacionales y la restructuración de pasivos".¹⁰⁴

III) Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. FIRA

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, es un grupo de fideicomisos creados por el gobierno federal y administrados por el Banco de México. Su función principal es la de otorgar créditos con descuentos a la banca comercial para sus préstamos con el sector agropecuario, forestal y pesquero del país.

Los fideicomisos que integran el FIRA son: El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, creado el 31 de diciembre de 1954, durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruíz Cortínez; el Fondo Forestal, creado en 1961; el Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario, creado en 1965; el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, 1972 y el Fondo de Garantía y Fomento para las actividades pesqueras, (FOPESCA), creado el 28 de julio de 1988.

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, promueve e induce a través de la banca la inversión productiva y rentable de los sistemas agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial mediante créditos y servicios integrales de apoyo. La institución obtiene sus recursos de las aportaciones del gobierno federal, préstamos del Banco Mundial y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo principalmente.

El FIRA, maneja diversos programas especiales de crédito y fomento a la producción, como: Programa de Productividad y Tecnología; Programa de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente; Programas de Financiamiento Forestal y de Plantaciones Forestales; Programa Financiero y Técnico para el Desarrollo de la Industria Azucarera; Programa para el Fomento a las Exportaciones; y, para la Producción, Acopio y Exportación de Productos Agropecuarios, Pesqueros, Apícolas y Silvícolas, Saneamiento Financiero y Técnico para empresas de Productores que Afrontan Problemas de Liquidez, Producción y Beneficio de Semillas Mejoradas, entre otros.

Los servicios integrales son de asistencia técnica, garantías, transferencia tecnológica, capacitación, organización e información especializada.

El propósito que persigue FIRA a través de sus programas es lograr la modernización y la competitividad de los sistemas enunciados, así como el dinamizar la acción de los proveedores de bienes y servicios.

Los sujetos de crédito son: productores con ingresos netos anuales hasta tres mil veces el salario mínimo; productores con ingresos netos anuales superiores a tres mil veces el salario mínimo; bancos, empresas o bufetes productores de bienes y servicios; productores individuales u organizaciones que contribuyan a través de sus servicios de asesoría y bienes tecnológicos

¹⁰⁴ BAILLERES GUAL, Xavier. "El Sector de Agronegocios y los Fondos de Fomento", en *Revista Agroempresa*, año 1, número 11, mayo de 1994, México, p.21

Por su parte, la banca comercial participa de manera activa en el financiamiento al sector agropecuario. "La cartera agropecuaria de la banca comercial constituye una proporción importante de la cartera total; esta varía de banco a banco, pero en términos generales es de un 8% a 100% de la cartera total."¹⁰⁵

La realidad del financiamiento y capitalización al sector rural nacional por las instituciones de crédito, llámese banca de desarrollo o banca comercial se otorga principalmente en atención a los proyectos productivos más viables. La mayoría de los productores mexicanos beneficiados, por el otorgamiento de un crédito de las mencionadas instituciones, han pasado por situaciones difíciles debido a los movimientos nacionales e internacionales, en detrimento de su capacidad de pago. "se retiraron los subsidios y se alinearon los precios domésticos a los precios internacionales. Asimismo, se redujeron las instancias gubernamentales para la comercialización de los productos agropecuarios (...)"¹⁰⁶

b. Cartera vencida.

El financiamiento que otorga la banca comercial y la banca de desarrollo al sector agropecuario enfrenta el grave problema de la cartera vencida. Se atribuye como causa generadora de la cartera vencida "la limitación de la comercialización y por ende de competitividad, bajos niveles de producción, baja rentabilidad de maíz y arroz de temporal, escasez de tecnología, siniestros climáticos, baja en el precio internacional de café y oferta de materia prima en agroindustria".¹⁰⁷

A la cartera vencida, le sumáramos las altas tasas de interés de los créditos, la inestabilidad política del país, las sequías de los últimos años y el alza de precios a los insumos e implementos agrícolas que conlleva a la falta de capacidad de pago de los acreditados.

En Banrural se concentró la distribución del crédito al campo. Su eficacia para atender el otorgamiento de créditos no contribuyó en gran medida al desarrollo rural por el manejo inadecuado de la institución por parte de los funcionarios a cargo, y a su poca funcionalidad y operatividad.

El crédito agropecuario otorgado por Banrural es considerado como "inoportuno, los niveles insuficientes y la asignación inadecuada, el financiamiento se otorgaba, en gran parte a superficies de bajo potencial productivo y alta siniestralidad".¹⁰⁸, dando origen a que se ponga en marcha en 1989 los programas de gobierno que pretendían hacer un saneamiento del sistema financiero.

El programa de modernización y fortalecimiento diseñado para Banrural especialmente, origina cambios en su estructura y operatividad, incluyendo el tema de la cartera vencida. En 1989, se pone en marcha el Fideicomiso de Reestructuración de Carteras Vencidas (FICARVEN). Banrural transfirió más de 5 mil millones de pesos de cartera

¹⁰⁵ LABORIN GÓMEZ, Jorge. "Evolución del Ffinanciamiento al sector Agropecuario", en *Revista Agroempresa*, año 1, número 5, octubre de 1993, México, p.18

¹⁰⁶ Ibidem

¹⁰⁷ GONZALEZ LÓPEZ Lilia. "Cartera Vencida", en *Revista agroempresa*, núm6, noviembre 1993, México, p.32

¹⁰⁸ ATHIE FLORES, Kamel. "Evolución y Perspectivas del Sistema Banrural". En *Revista Claridades Agropecuarias*, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, núm.4, diciembre 1993, México, p.26

vencida a FICARVEN y otro tanto al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). “el esquema con el cual el programa nacional de solidaridad otorga sus financiamientos no se enmarca a un nivel de un esquema crediticio sino más bien dentro de una lógica de subsidios a los productores de bajos ingresos y de depuración de la cartera vencida de la banca de desarrollo”.¹⁰⁹ El PRONASOL maneja principalmente el denominado crédito a la palabra.

La banca comercial a partir de 1987 participó activamente en el otorgamiento de crédito al sector rural, a medida que la banca de desarrollo disminuyó los préstamos.

En junio de 1993, el índice de la cartera vencida era cercano al 30 por ciento, esto a pesar de que en 1992 el Banco transfirió, a PRONASOL y a FICARVEN, cartera vencida por más de 5,000 millones de nuevos pesos.¹¹⁰

Las políticas implantadas para la solución de la cartera vencida se basa en la renegociación del monto adeudado. Los programas de reestructuración de la deuda en el campo como el denominado “Sistema de Reestructuración de Cartera Vencida”, (SIRECA), se da la “oportunidad” a los deudores de la banca a reestructurar el adeudo, otorgando un aplazamiento en los términos de pago, se apoya a productores de bajos ingresos y se acreditan a sujetos, que anteriormente no lo eran.

Los programas de reestructuración de la cartera vencida, a quien benefician y protegen son al sistema bancario y no a los sujetos rurales. Los productores rurales se encuentran en real desventaja ante las instituciones de crédito por la imposibilidad de cubrir el crédito inicial y los intereses generados. Estos últimos superan en cantidad al crédito inicial por lo que la garantía otorgada no alcanza a cubrir su deuda con el banco, y esté para recuperar el monto del adeudo busca la existencia de otros posibles bienes que embargar.

2. Inversiones.

La inversión es otro aspecto del capital como factor de la economía productiva nacional. Se dan inversiones en el campo mexicano, sin embargo éstas no han logrado que mejore la situación de los habitantes del sector rural.

En materia de crecimiento económico es indispensable la participación de inversiones privadas y públicas, sean nacionales o extranjeras. La inversión nacional sea privada o pública en el agro mexicano debe estar orientada a la producción, a la comercialización e industrialización de los principales productos que se obtienen de las actividades económicas del sector.

La inversión en México presenta algunas deficiencias, se dice que “hay un problema de desinversión porque el propio cambio de modelo se da en una severa crisis económica(..)”, en el que se incluye una, “serie de rubros que son básicos para poder incrementar nuestra capacidad de producción que se están deteriorando, en lugar de estar mejorando debido a la falta de recursos”.¹¹¹

¹⁰⁹ GENTIL, D y DOLIGEZ F.. Op. Cit., p19

¹¹⁰ ATHIE FLORES, KAMEL. Op.cit., p.28

¹¹¹ RELLO ESPINOZA, Fernando. Op. Cit., p.17

Lo ideal, es que la inversión que se canaliza al campo sea de origen nacional; sin embargo por la situación política y económica del país, ésta se ha visto reducida, primero por el alto riesgo que implica las actividades económicas propias del sector, y segundo por la creciente desconfianza que genera la situación política del país. La inversión extranjera se presenta como una alternativa para la capitalización del sector rural, con todos los riesgos que ello implica.

a. Inversión nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales son los instrumentos de la planeación en México. En su contenido se plasman las estrategias de desarrollo a nivel general y del desarrollo rural en particular.

El Plan Nacional de Desarrollo en vigor hace un seguimiento a las políticas liberales instauradas en el anterior sexenio presidencial. Es así que en el capítulo denominado "Objetivo de la política económica" se hace incapié que sin la inversión suficiente no es posible ampliar la capacidad productiva, ni absorber el aumento de la mano de obra. Para lograr un crecimiento sostenido como parte del desarrollo económico del país e se pretende impulsar la inversión en los aspectos del capital físico y el capital humano.

Por otra parte, en el citado plan se establece al ahorro interno y externo como fuente de inversión, es por ello que el plan en comento al referirse a la relación ahorro-inversión, señala que la inversión constituye el eslabón que vincula al ahorro con el crecimiento y el empleo. En las líneas de estrategias le asigna al ahorro interno el papel principal en el financiamiento del desarrollo nacional y al ahorro externo un papel complementario.

El bajo ahorro de nuestro país es una característica que se da en los países en desarrollo. Raanan Weitz, señala que "el financiamiento de la agricultura a través de inversiones básicas y de crédito es un factor importante en la planeación agrícola".¹¹² El financiamiento es importante para todas las actividades económicas y no sólo de la agricultura.

El desarrollo rural esta vinculado a la inversión y es por ello que la inversión pública debe estar dirigida a mejorar y crear obras de infraestructura y comercialización que mejore y facilite las actividades del sujeto agrario. Al respecto R. Schikele, señala que los objetivos de la inversión pública de un plan nacional deben orientarse a resolver lo inadecuado de las instalaciones de infraestructura y los servicios públicos, que caracterizan a las áreas rurales en relación con las urbanas".¹¹³ Asimismo, menciona el autor que para que un agricultor aumente la producción se tiene que proporcionar más y mejores caminos, escuelas, servicios de extensión, trabajo de investigación, instalaciones de mercadeo, elaboración y almacenaje, a lo que incluiríamos el mejoramiento de tierras, el aprovechamiento y distribución de aguas, entre otros.

La inversión privada en el agro mexicano es insuficiente para promover en la medida que le corresponde un mejoramiento sustancial en el área. El alto grado de

¹¹² WEITZ, Raanan. Op. Cit., p.30

¹¹³ SCHIKELE, R. *Planeación Rural en los países en Desarrollo*, WEITZ, Raanan compilador, traducción Eduardo Suárez, Fondo de cultura Económica México, 1986, p.140

endeudamiento con los prestamistas oficiales y no oficiales obscurecen su participación.

b. Inversión extranjera.

La inversión de origen extranjero en el campo mexicano no es nada nuevo en el marco productivo, baste enunciar compañías como Del Monte, Anderson and Clayton Company, Campbel Soup Co., Carnation, John Deere Co., Gerber Products Co., Quaker Oats, Ralston Purina. Transnacionales, que operaban en nuestro país en fecha anterior a las reformas efectuadas al artículo 27 constitucional en 1992.

Las compañías transnacionales funcionaban en nuestro país dentro del marco legal permitido a las sociedades extranjeras, baste recordar los motivos de la prohibición de carácter constitucional vigente de 1917 a 1992, de adquirir, poseer o administrar fincas rústicas con fines agrícolas, en especial a las sociedades anónimas por acciones. Prohibición motivada por el acaparamiento de tierras a principios del siglo XX, por parte de la Iglesia y los extranjeros, que escondían su identidad en las acciones al portador de las sociedades mercantiles. Las empresas extranjeras que permanecieron en el territorio nacional dieron un giro a sus actividades tal es el caso de la Anderson and Clayton Company que se dedicaron a producir insumos agrícolas.

El campo es un sector de alto riesgo es por ello que se hace necesario fomentar y promover la inversión. No es condenable la invitación que se hace por el actual gobierno a las compañías extranjeras a invertir, ya que no somos autosuficientes para elevar nuestra productividad con medios propios, pero sí debemos de establecer reglas que sean observadas y no burladas, de tal forma que eviten poner en peligro nuestra soberanía e identidad nacional.

De 1975 a 1993, la participación de la inversión extranjera dentro del sector agropecuario no se ha modificado y se mantiene marginal un 0.4 % del total, a pesar de estas evoluciones y de los cambios a la Ley de Inversión Extranjera que permiten ampliamente la entrada de estos capitales en el sector".¹¹⁴

La Ley de Inversiones Extranjeras vigente tiene como objeto la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y que esas propicien que dicha inversión contribuya al desarrollo nacional.

La participación de la inversión extranjera en las actividades económicas del sector rural mexicano se da en los siguientes porcentajes:

- Hasta el 10% en las sociedades cooperativas de producción.
- Hasta el 49 % :

-En instituciones de banca múltiple; almacenes generales de depósito; acciones serie "T" de sociedades que tenga en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales; pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir la acuicultura; y administración portuaria integral, entre otras

¹¹⁴ GENTILD, D. Y DOLIGEZ, F. Op.cit., p.12

Por otra parte, para las sociedades extranjeras cuando hayan celebrado el convenio establecido en el artículo 27 párrafo noveno, fracción I, es decir, considerarse como nacionales ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y en no invocar la protección de sus gobiernos, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el país ubicadas en la zona restringida con fines residenciales o no residenciales, así como para la exploración y explotación de minas y aguas.

La inversión extranjera está ligada a la tecnología, capacitación, preservación de los recursos naturales, organización y la regulación legal permisible. A falta de inversión nacional, desalentada ésta por la crisis económica, la inversión extranjera entra a ocupar ese espacio.

La participación de la inversión extranjera en el agro mexicano se encuentra regulado por las disposiciones contenidas en la Ley Agraria. Es importante enfatizar que la mitad del territorio nacional se encuentra bajo el régimen ejidal y comunal, y que sus integrantes en lo individual o en lo colectivo, no cuentan con recursos financieros para la explotación de sus recursos naturales, convirtiéndose en fácil presa de los inversionistas extranjeros. Es por ello que la observancia de los medios de control establecidos por la legislación cobra un papel relevante en el desarrollo general del país.

d. Organización.

1. Formas asociativas de los productores rurales en el marco jurídico mexicano.

Los productores se agrupan en las diferentes formas de asociación previstas en la legislación ordinaria sustentadas en el derecho de asociación consignado en el artículo 9 constitucional y en forma complementaria en el numeral 27 del citado ordenamiento.

Se considera productores agrícolas a "Toda persona física o moral propietaria o no de los factores de la producción".¹¹⁵ Existen productores en el agro mexicano que son autosuficientes para enfrentar los problemas que se les presentan como consecuencia de la actividad que desarrollan, sin embargo la gran mayoría de los productores no poseen los medios para llegar a ser autosuficientes.

La infraestructura productiva, comercial e industrial en el campo mexicano es insuficiente y deficiente ;en algunos casos, representando un obstáculo para el óptimo desarrollo de los recursos naturales y los recursos humanos.

Las reformas al artículo 27 Constitucional ya comentadas lejos de reducir el marco asociativo del sector lo enriqueció, incorporando a las sociedades civiles y mercantiles al sector rural. Los productores rurales atendiendo al objeto, sujetos, actividades, forma de tenencia de la tierra eligen de las alternativas que presenta el mencionado marco asociativo vigente. Al ejercer los productores su derecho de asociación constituyen una persona moral, con personalidad jurídica propia. Paralelas a las formas previstas por la ley actúan dentro de

¹¹⁵ LUNA ARROYO, Antonio. Op. cit., p691

de los núcleos de población formas de organización internas que no tienen personalidad jurídica propias.

En el ámbito rural encontramos en primer término, las sociedades que se integran por personas físicas como son: los ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, sociedades de solidaridad social, sociedades cooperativas, sociedades civiles, sociedades mercantiles (sociedad en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad en comandita por acciones, y la sociedad anónima) y las sociedades de producción rural.

En segundo término, están las uniones de ejidos y/o comunidades y las uniones de sociedades de producción rural.

En tercer lugar, se encuentran las formas asociativas que se integran por las formas enunciadas en primero y segundo lugar, con excepción de las sociedades civiles, y mercantiles, como son las asociaciones rurales de interés colectivo, mejor conocidas como ARICS, las asociaciones ganaderas y las asociaciones agrícolas. "La legislación agraria es rica en perspectivas de organización económica ya que presenta alternativas para constituir figuras asociativas de carácter regional y enfrentar problemas de industrialización y comercialización".¹¹⁶

Para 1992, se contaban con 1216 Uniones de ejidos y ARIC'S que agrupaban 12,000 núcleos ejidales comunales y sociedades de producción rural (1,080 uniones y 176 ARIC'S), en el caso de los pequeños propietarios se han constituidos 1895 sociedades de producción rural.¹¹⁷

Clasificamos las formas asociativas en base a su naturaleza, es decir, naturaleza social, mercantil y civil. Dentro de las sociedades de naturaleza social se incluyó a las sociedades cooperativas pese a que la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir la ley de origen la contemple como tal, y en su capítulo respectivo nos remita a la Ley General de Sociedades Cooperativas, y esta indique la naturaleza social de las sociedades cooperativas

Las diferentes formas societarias que actúan en el ámbito rural se distinguen por su origen, sin embargo todas ellas tienen elementos de constitución comunes, como son los órganos internos.

La Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria prevé en su contenido a los ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, unión de ejidos y/o comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades mercantiles y sociedades civiles. Estas últimas reguladas por cuerpos normativos especiales como son la Ley General de Sociedades Mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Federal.

¹¹⁶ CHÁVEZ PÉREZ, Ricardo. "Organización económica superior", Taller de actualización para promotores agrarios, *Secretaría de la Reforma Agraria*, México, 1992, p. 1

¹¹⁷ *Ibidem*

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural regula a las colonias agrícolas y ganaderas, figura asociativa de naturaleza social.

Existen otras formas de organización como son las sociedades de solidaridad social, sociedades cooperativas, asociaciones agrícolas, y las asociaciones ganaderas. A continuación señalaremos las principales características de las formas asociativas permitidas en el agro mexicano, en el que se puede apreciar el complejo mecanismo del que están investidas algunas figuras asociativas. Existen otras figuras, como el caso de las sociedades de solidaridad social, que se presenta como una alternativa de organización más sencilla para los sujetos agrarios y las actividades económicas que realizan para su subsistencia.

a. Formas asociativas del sector rural de naturaleza social.

a.1 Ejido.

La evolución legislativa en materia agraria establece la figura del ejido y las características que lo distinguen de otras formas de asociación. La Ley Federal de Reforma Agraria estableció las modalidades a esta forma de tenencia de la tierra que por más de veinte años la caracterizaron (inembargable, imprescriptible e inalienable), modalidades que fueron suprimidas en parte por la Ley Agraria de 1992.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (derogada) no definió en su texto que era ejido, sin embargo en su artículo 147 señala que "constituyen de hecho una unidad de desarrollo rural, la que deberá ser apoyada para explotar integralmente sus recursos, ordenar prioritariamente los servicios y apoyos que proporciona el Estado, logrando con ello participar activamente en el desarrollo general del país".

Hinojosa Ortiz, define al ejido como "persona moral que habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución agraria, esta sujeta a un régimen de protección especial"¹¹⁸

Mario Ruiz Massieu, hace referencia a la definición presentada por el gobierno de México en la segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural. Se dice que "el ejido es una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, inembargable, imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna; basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante trabajo personal de sus socios en su propio beneficio."¹¹⁹

¹¹⁸ HINOJOSA ORTIZ, José citado por Rubén Delgado Moya. *El ejido y su reforma constitucional*, editorial Pac, México, 1993, p.62

¹¹⁹ RUIZ MASSIEU, Mario. *Derecho Agrario*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p.62

La legislación reglamentaria del artículo 27 constitucional derogada en 1992, le reconocía expresamente personalidad jurídica al ejido, y no así el texto constitucional que hasta las reformas de 1992 lo hace de manera expresa. La Ley Agraria reglamentaria del artículo citado en su artículo 9, le reconoce al ejido personalidad jurídica y patrimonio propios, así como la propiedad de sus tierras adquiridas en la vía de dotación o por cualquier otro título.

Como ya se ha señalado las modalidades a la propiedad de la tierra de los ejidos tienen sus antecedentes en la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, y vigente en cuanto al denominado "rezago agrario", en su artículo 52 establecía que las tierras ejidales no se podían en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. En la Ley Agraria subsisten las modalidades enunciadas por cuanto se refieren a las tierras de uso común y las destinadas al asentamiento humano con las correspondientes excepciones.

El artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992 constituyen el fundamento legal de los ejidos. El ejido al igual que otras sociedades se rigen por un reglamento interno en el que se establece las bases generales para su organización económica y social. En 1991 existían en México aproximadamente 28,152 ejidos y comunidades, detentando una superficie de 105 millones de hectáreas, como ya se ha señalado anteriormente más de la mitad del territorio nacional se encuentra bajo el régimen social, actualmente existen aproximadamente 30,000 núcleos de población.

a. a. De los ejidatarios.

Los sujetos agrarios que integran los ejidos se les denomina ejidatarios. "se les denomina ejidatarios al campesino, hombre o mujer, que por haber satisfecho los requisitos que señala la ley, se hizo acreedor a poseer y usufructuar una unidad de dotación ejidal; en su caso a trabajar las tierras destinadas a usos colectivos el ejido definitivo correspondiente".¹²⁰

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 200 los requisitos para ser campesino: Ser mexicano por nacimiento; ser hombre o mujer mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado seis meses antes de la presentación de la solicitud; trabajar personalmente la tierra; no poseer tierra en la extensión igual o mayor que la determinada para la unidad de dotación; no poseer capital individual en la industria, comercio o agricultura mayor a cinco veces el salario mínimo; no haber sido condenado por sembrar estupefacientes; y, que no hubiera sido reconocido como ejidatario en otra resolución dotatoria.

La Ley Agraria vigente señala en su artículo 12 que son ejidatarios: los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales. El artículo 15 de la citada ley establece los requisitos para obtener la calidad de ejidatario, son: ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de herederos de ejidatarios y ser avencidado del ejido

¹²⁰ ARAMBÚLA, Sabino. *Terminología Agraria Jurídica*, Universidad de Guadalajara, México., 1984, p. 116

correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.

La calidad de ejidatario se acredita con los siguientes documentos: Certificado de Derechos Agrarios expedido por autoridad competente; certificado parcelario o de derechos comunes; o con la sentencia o resolución relativa del Tribunal Agrario.

La Ley Agraria establece como avecindados aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal, y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea o el Tribunal Agrario competente.

El avecindado forma parte del ejido con derechos propios y reconocidos por la ley, como el derecho de preferencia a que alude el artículo 19, en la venta de derechos agrarios cuando no existan sucesores; preferencia en la asignación de derechos sobre tierras de uso común; el derecho del tanto en la enajenación de parcelas, derecho de formar parte en la junta de pobladores de los ejidos, entre otros.

La calidad de ejidatario se pierde: Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes; por renuncia a sus derechos, y por prescripción negativa. La prescripción se da cuando haya un poseedor con excepción de las tierras destinadas al asentamiento humano, bosques o selvas.

La práctica de enajenar terrenos ejidales se dio con inusitada frecuencia durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, que prohibía expresamente dichas ventas, sin embargo la realidad es que existen un gran número de compra ventas y cesión de derechos nulas de pleno derecho que se realizaron con fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley Agraria. Ventas que fueron promovidas por los integrantes de los comisariados ejidales, apoyados en las amplias facultades de que estaban investidos. Con la entrada en vigor de la Ley Agraria el comisariado ejidal paso a ser un órgano de representación.

a.1.b. Requisitos de constitución.

Los núcleos de población que carecían de tierras tenían derecho a solicitarlas por medio de las distintas acciones agrarias. La derogada Ley Federal de la Reforma Agraria fijo como requisitos: la existencia del poblado cuando menos seis meses anteriores a la solicitud respectiva, y ser por lo menos veinte individuos, con derecho a recibir tierras.

Los ejidos que se constituyan a la luz de la Ley Agraria deben cubrir lo estipulado en el artículo 90.

- Un grupo mínimo de 20 individuos.
- Que cada individuo aporte una superficie de tierra.
- Que el núcleo de población cuente con un proyecto de reglamento interno ajustado a las disposiciones de la Ley Agraria vigente.
- La aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se inscriban en el Registro Agrario Nacional.

Con los requisitos enunciados se establece al ejido como un tipo societario de naturaleza social, dejando claro la diferencia con la tierras o bienes del núcleo de población, situación que se prestó a confusión con las disposiciones de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

a.1.c Estructura orgánica.

Los órganos del ejido se encuentran regulados por la Ley Agraria en sus artículos 21 al 40, y básicamente son los siguientes:

a.1.c.1 La Asamblea.

La asamblea es el principal órgano del ejido. En ella se reúnen todos los ejidatarios por lo menos una vez cada seis meses, o como lo establezca su reglamento interno. Las resoluciones tomadas en ella serán obligatorias para todos los ejidatarios.

La asamblea tiene las facultades consignadas en el artículo 23 de la Ley Agraria en quince fracciones, entre las que destacan: La formulación y modificación del reglamento interno del ejido; la aceptación y separación de ejidatarios; las cuentas o balances, la aplicación de los recursos económicos del ejido; la distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido; el reconocimiento parcelario económico del ejido; la autorización para que los ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas; la aportación de tierras de uso común a una sociedad; división o fusión del ejido; terminación del régimen ejidal; cambio del régimen ejidal a comunal y las que establezca su reglamento interno.

La asamblea se reúne previa convocatoria que hace el comisariado o en su caso el consejo de vigilancia, o la Procuraduría Agraria. La convocatoria se emite con no menos de 8 días de anticipación, ni más de quince; el quórum requerido para que la asamblea se considere válida, en primera convocatoria es la mitad más uno de los ejidatarios, en segunda convocatoria cualquiera que sea el número de asistentes tratándose de los asuntos a que se refiere las fracciones VI a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, el quórum que se requiere en primera convocatoria son las tres cuartas partes de los ejidatarios, y en segunda la mitad más uno de los ejidatarios, además que se requiere la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria, y levantarse el acta ante la presencia de un fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

a.1.c.2 El Comisariado ejidal.

El comisariado ejidal se integra por un presidente, un secretario, y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes. El período de su cargo es de tres años.

Las facultades tan amplias que tenía el comisariado ejidal en la anterior legislación se vieron reducidas con la Ley Agraria, siendo su papel principal la de ejecutar las resoluciones de la asamblea y la de representar al ejido.

a.1.c.3. Consejo de Vigilancia.

El consejo de vigilancia es el órgano encargado de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a la ley y a su reglamento interno entre los que encuentran: Revisar las cuentas y operaciones del comisariado, denunciar las irregularidades en que haya incurrido el comisariado, y convocar a la asamblea.

El consejo de vigilancia es un órgano de control del ejido respecto de la actuación del comisariado. Órgano que se integra por un presidente y dos secretarios electos por la asamblea.

a.1.d Modalidades de organización interna de los ejidos.

La tierras ejidales se clasifican en: Tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

Las tierras para el asentamiento humano, se integran por el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido. Se componen por la zona de urbanización y su fundo legal. Las características que presenta son: las de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. Características que impuso la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, y que tiene continuidad en la Ley Agraria vigente. Los solares urbanos se les aplica el derecho común, quedando exentos de las modalidades de la propiedad social.

Las formas de organización en las tierras para el asentamiento humano previstas por la Ley Agraria, son: Las juntas de pobladores, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

La junta de pobladores se integra por ejidatarios y avecindados, su función es la de informar y opinar sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios, problemas, y necesidades entre otros.

La parcela escolar, se destina para la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan el uso eficiente de los recursos humanos y materiales de los ejidos.

La unidad agrícola industrial de la mujer, consiste en una granja agropecuaria o de industrias rurales en la que participan mujeres mayores de dieciséis años pertenecientes al núcleo de población.

La unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, se dedica a realizar actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, para los hijos de ejidatarios, o comuneros y avecindados que sus edades sean mayor de dieciséis y menor de veinticuatro. La unidad es administrada por un comité y sus gastos lo cubren los miembros de dicha unidad.

a.1.d.2 Tierras de uso común.

Las tierras de uso común se identifican por exclusión, es decir son las tierras que no están reservadas para el asentamiento humano y al parcelamiento de tierras.

Las modalidades de ser inalienable, imprescriptible e inembargable se aplican a esta clasificación de tierras del ejido, salvo la excepción, cuando por manifiesta utilidad para el ejido este puede transmitir el dominio a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios, siguiendo el procedimiento que para dicho efecto establece la ley.

La Ley Agraria en su artículo 73, señala que las tierras en comento constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido. De ahí la importancia que revisten las diferentes formas de organización que el ejido puede adoptar para la realización de sus actividades productivas.

La libertad contractual del ejido con respecto de sus tierras de uso común y parceladas pone fin a las limitaciones que existían en la materia hasta las reformas de 1992. Libertad que se encuentra plasmada en el artículo 45 de la Ley Agraria por lo que respecta a las empresas de explotación especializada, figura organizativa que cuenta con secciones especializadas de producción y de servicios, mismas que tiene su antecedente en el artículo 135 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Las empresas pueden optar por cualquier forma asociativa prevista en la Ley Agraria vigente, y participan en ellas los ejidatarios, mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatario, comuneros, avecindados y pequeños productores.

a.1.d.3. Tierras parceladas.

Las tierras parceladas son las adjudicadas de manera individual a los ejidatarios. Los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas se acreditan con su certificado de derechos agrarios o con su certificado de derecho parcelarios.

El ejidatario puede aprovechar sus tierras directamente o por terceros. El uso o usufructo de los terrenos por terceros se da mediante contratos de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, o cualquier acto jurídico legal sin solicitar autorización de la asamblea, así como aportar sus derechos de usufructo a sociedades mercantiles y civiles.

Para la obtención del dominio pleno de las parcelas ejidales es necesario que la asamblea como máximo órgano ejidal lo autorice. Autorizado el dominio pleno el ejidatario solicitará al Registro Agrario Nacional la baja de las tierras que se trate y expedirá el título de propiedad respectivo, el cual será inscrito en el Registro Público de la Propiedad rigiéndose por el derecho común.

El artículo 27 fracción VII párrafo cuarto de la Constitución Política de México y los artículos 45, 50, y 108 de la Ley Agraria son el fundamento de la capacidad jurídica del ejido y su libertad de asociarse entre sí, con el Estado o con terceros.

El ejido es una forma societaria de naturaleza social que tiene sus orígenes en las dotaciones de tierra a los núcleos de población que carecían de ella, contemplados por la Ley de 6 de enero de 1915 y por el artículo 27 constitucional. Los órganos internos y el reglamento interno son elementos que manejan dentro de su organización los tipos societarios mercantiles y civiles.

a.2 La comunidad.

Las comunidades tienen su antecedente en la propiedad de los pueblos de la época colonial. Las comunidades fueron objeto de despojos propiciando el acaparamiento de tierras rústicas en el siglo pasado. La legislación contribuyó a lo anterior, en especial la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856 y su reglamento. El reglamento de la citada ley en su artículo 11 establecía la incapacidad de las comunidades para adquirir bienes raíces, incluyendo las tierras de común repartimiento, lo que contradecía la idea original que era el movimiento y la libre circulación de la propiedad raíz, resultando beneficiados con ello la clase hacendada.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 le reconoce personalidad jurídica a las comunidades señalando que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido. Texto que comprende la capacidad jurídica y la acción agraria de restitución de tierras.

Las reformas al artículo 27 Constitucional de 6 de enero de 1992, confirma la personalidad de las comunidades en su fracción VII, y su protección a la propiedad de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

Los derechos de las comunidades provienen de una posesión a título de dominio que tuvieron sus antepasados, y que de hecho fueron despojados. Las acciones agrarias que le corresponden a los bienes comunales son las acciones agrarias de confirmación y restitución.

Como forma societaria del sector rural se define a la comunidad como una persona colectiva agraria con personalidad jurídica propia, integrada por comuneros, que tiene por objeto el aprovechamiento, explotación, conservación, industrialización y comercialización de los recursos con y que cuenta con un régimen de responsabilidad solidaria.

El fundamento legal de las comunidades lo constituyen el artículo 27 constitucional, los artículos 98 a 107 de la Ley Agraria, los estatutos comunales y la costumbre.

La Ley Agraria establece que las disposiciones relativas a los ejidos se aplicarán a las comunidades, en lo que no contravengan las contempladas en el capítulo V de la citada ley.

a.2.a Requisitos de constitución.

Uno de los problemas que tiene las comunidades despojadas son los títulos que amparan la propiedad de las mismas, es por ello que los títulos son objeto de estudios paleográficos para verificar su autenticidad.

Para que una comunidad funja como tal es necesario el reconocimiento de las autoridades competentes. La Ley Agraria en su artículo 98 establece los procedimientos para que un núcleo agrario obtenga la calidad de comunidad.

- Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto de la solicitud del núcleo;
- El procedimiento de conversión de ejido a comunidad

Obtenido el reconocimiento como comunidad adquieren la personalidad jurídica, la propiedad sobre la tierra, la protección de las tierras consistentes en las modalidades -ser inalienable, imprescriptible, e inembargables- entre otras.

Las tierras de las comunidades podrán enajenarse en el caso de ser de manifiesta utilidad para el núcleo transmitir el dominio de las áreas de uso común.

a.2.b. Estructura orgánica.

Los órganos internos de las comunidades son: la asamblea, el comisariado de bienes comunales, y el consejo de vigilancia.

a.2.b.1. La Asamblea

La asamblea, se integra por los individuos que tienen reconocida su calidad de comunero. Para su administración la ley permite a las comunidades integrar grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa, y adoptar otras formas de organización sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la comunidad.

La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses, o como lo marque su estatuto comunal o la costumbre. Se aplican a las comunidades los dispositivos jurídicos previstos para los ejidos en cuanto no sean contrarios a las disposiciones que la Ley Agraria contemple para ellas. Por otra parte, la ley otorga amplias facultades a las comunidades para adoptar los diferentes tipos societarios y organizarse internamente.

a.2.b.2. El comisariado de bienes comunales.

El comisariado de bienes comunales es el órgano de representación y ejecución de las resoluciones tomadas por la asamblea de comuneros como la máxima autoridad interna.

Los miembros del comisariado de bienes ejidales son electos por un período de tres años. Su función es de representación y gestión administrativa principalmente. El órgano en comento se integra por un presidente, un secretario, un tesorero, y sus respectivos suplentes.

a.2.b.3. El consejo de vigilancia.

El consejo de vigilancia es el órgano interno de la comunidad que vigila las actuaciones del comisariado de bienes comunales. Son electos por un período de tres años.

Dentro de sus funciones se encuentran: Revisar las cuentas del comisariado, convocar a la asamblea, denunciar las irregularidades en que incurra el comisariado, y las que señale la ley, sus estatutos comunales y su costumbre.

Las comunidades como grupo se identifican con las diferentes etnias que existen en el país. "las comunidades registradas o que persisten de hecho se concentran en las regiones indígenas del país".¹²¹

La Ley Agraria establece en su artículo 106 la protección a las tierras de los grupos indígenas, misma que se hará en los términos de los artículo 4º y 27 fracción VII Constitucionales.

Arturo Warman, señala que son las organizaciones campesinas independiente quienes han reivindicado a las comunidades agrarias, "se encuentra la unidad primordial de la comunidad se deriva de un vínculo común de la existencia de un derecho colectivo para poseer y administrar su territorio con libertad y autonomía conforme a sus intereses".¹²² La comunidad como persona colectiva vio frenando su desarrollo por la legislación dictada en el siglo XIX, y reivindicada con la legislación del siglo XX.

La comunidad es una sociedad autónoma y distinta de cualquier otra forma societaria, que guarda entre sus integrantes vínculos familiares o de arraigo al lugar por sus antepasados y sus sucesores, con un derecho sobre la superficie determinada de tierra que constituye su patrimonio, con una organización interna regulada por la legislación, sus estatutos, y la costumbre.

a.3 Colonias Agrícolas Ganaderas.

Las colonias agrícolas ganaderas tienen su antecedente histórico en las múltiples leyes de colonización que se dictaron en el siglo XIX. Se invitaba a familias nacionales y extranjeras para que colonizaran el extenso territorio mexicano proporcionándoles fondos

¹²¹ WARMAN GRYG, Arturo. "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", Estructura y clases sociales, selección de textos, Procuraduría Agraria, México, 1991, p.33

¹²² Idem., p.34

para el viaje y útiles de labranza. Leyes de colonización que fomentaron el acaparamiento de tierras en unas cuantas manos.

Las compañías deslindadoras creadas al amparo de la enunciada legislación desempeñaron un papel importante en el acaparamiento de tierras rústicas. En el siglo XX desaparecen las compañías deslindadoras y se continúa con la promulgación de leyes de colonización como la Ley General de Colonización de 3 de abril de 1926, derogada por la Ley Federal de Colonización de 30 de diciembre de 1946, que a su vez fue derogada por el decreto de 22 de enero de 1963, que adicionó el artículo 58 del Código Agrario de 1944. Con esto se pone fin a la colonización de tierras privadas o nacionales, y determinó que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de Reforma Agraria, asumiera las funciones de la Comisión Nacional de Colonización dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

El acuerdo de 7 de junio de 1965, y el decreto de 25 de enero de 1968, contenían disposiciones a efecto de regularizar las colonias agrícolas y ganaderas, tramitándose los expedientes que procedían conforme a lo dispuesto en los artículos transitorios del decreto de 1963, por la Secretaría de la Reforma Agraria.

El 9 de abril de 1968, se dicta el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, que fue sustituido por el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas de 25 de abril de 1980.

La Ley Agraria vigente, en su artículo octavo transitorio establece que las colonias agrícolas y ganaderas podrán continuar con su régimen o adquirir el dominio pleno de sus tierras. En la segunda opción se registrarán por el derecho civil. La ley citada da el plazo de seis meses a la entrada en vigor de la misma para que la Secretaría de la Reforma Agraria notifique a las colonias la opción, y en caso de manifestarse por el dominio pleno, el Registro Agrario Nacional expedirá el título de propiedad correspondiente, el cual será inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

El 4 de enero de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, y la expropiación de terrenos ejidales y comunales. La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia de la administración pública encargada de aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones.

Se dice que la colonización en sentido lato "es la ocupación de un lugar determinado, por un grupo social, con el objeto de establecer una verdadera comunidad local...", en sentido estricto es el movimiento de personas y familias hacia un lugar previamente determinado, con el objeto de establecer una comunidad local".¹²³

¹²³ MANZANILLA SHAFFER citado por RUIZ MASSIEU, Mario. *Temas de Derecho Agrario*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, México, 1988, p. 80

Por otra parte, se considera a la colonización como “una forma de propiedad de carácter social que consiste en la ocupación de una parte del territorio nacional previamente declarado de utilidad pública para tal fin por parte de una familia o un grupo de familias”.¹²⁴

En las colonias constituidas se dió dos tipos de colonización: voluntaria y colonización federal. La primera consistió en la autorización del gobierno federal a los particulares propietarios de grandes extensiones para que las fraccionarán y adjudicarán a los trabajadores y vecindados, siguiendo el procedimiento indicado para tal efecto, y el segundo se refiere a la venta que el gobierno federal realizó con el particular interesado en adquirir un lote agrícola o ganadero.

a.3.a Requisitos de constitución.

Los requisitos de constitución de esta forma de propiedad es el reconocimiento de la colonia como tal. El artículo 139 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento, establece que deberá contar con un reglamento interno y la obligación de inscribirse en el Registro Agrario Nacional; un calendario de trabajo para la vigilancia de sus tierras; la extensión de sus tierras no excederá los límites a la pequeña propiedad; las tierras de uso común se asignarán en copropiedad a los integrantes y las selvas y bosques no podrán ser asignados individualmente.

Es de particular interés hacer notar que la colonia conservará las obligaciones como la explotación de la tierras, obligación que fue suprimida del texto constitucional para la pequeña propiedad. Por otra parte, la Secretaría tiene la facultad de disponer de las lotes que se encuentren vacantes por más de dos años y de las que se encuentren totalmente abandonadas, previo procedimiento administrativo. La secretaria tiene la facultad de enajenar o subastar el lote de que se trate.

Con las disposiciones reguladoras de las colonias se invita legalmente a ésta forma asociativa para abandonar su régimen y ser regulada por el derecho común; propiciando con ello a su desaparición. El artículo 143, dispone que el efecto del acuerdo de cancelación de una colonia es quedar sujetas al derecho común.

El artículo 151 prevé que una colonia pueda adquirir el régimen ejidal o constituirse como sociedad propietaria de tierras. Definitivamente las disposiciones reguladoras de las colonias propician el cambio a otra figura asociativa por las cargas que se mantienen dentro de su régimen.

a.3.b. Estructura orgánica

Los órganos internos de las colonias agrícolas y ganaderas, son: La asamblea general, y el consejo administrativo.

¹²⁴ MEDINA ALEMÁN, Ruth. “Lineamientos de regularización de colonias agrícolas y ganaderas”, curso de actualización, *Secretaría de la Reforma Agraria*, abril, 1995, México.

a.3.b.1 La asamblea general.

La asamblea es la máxima autoridad de la colonia. El reglamento interno establecerá su constitución, funcionamiento e integración. La asamblea puede ser convocada por el consejo de administración o por la Secretaría de la Reforma Agraria con 15 días naturales de anticipación a su celebración. Las decisiones tomadas en las asambleas obligan a todos sus integrantes; levantándose el acta correspondiente.

a.3.b.2. El consejo de administración.

El consejo de administración es el órgano de representación de la colonia. La duración de su cargo es de tres años, no permitiéndose la reelección, en el siguiente período inmediato. Lo anterior será aplicable a los suplentes que hubieren sustituido a los propietarios por más de un año.

Dentro de las funciones del consejo de administración están: Comunicar a la asamblea e informar a la Secretaría de la Reforma Agraria de las enajenaciones o transmisiones de lotes, la actualización del padrón de colonos, la elección de sus representantes, y las reformas a su reglamento interno. Por lo que se refiere a los trámites administrativos de la titulación de los lotes de las colonias se resolverán por la Secretaría en el programa de regularización. Los asuntos de otra índole serán resueltos por la asamblea o en su defecto por el Tribunal Agrario competente como lo establece el artículo séptimo transitorio del Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

a.4. Sociedades de Solidaridad Social.

Las sociedades de solidaridad social están reguladas por la Ley General de Sociedades de Solidaridad Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1976.

El artículo primero de la ley en comento da los elementos que integran el tipo societario. El patrimonio es de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles.

Se desprenden de esta sociedad elementos de carácter social y mercantil, por una parte los sujetos que la integran y por otra la realización de actividades mercantiles.

El patrimonio de la sociedad se integra con las aportaciones iniciales de los socios, así como las que reciban de instituciones oficiales, personas físicas o morales ajenas a la sociedad.

El fondo de solidaridad se integra con la parte proporcional de las utilidades obtenidas que acuerden los socios, donativos oficiales y de personas físicas o morales.

El objeto de la sociedad se establece en su artículo segundo, resultando interesante por los datos que contiene para el desarrollo rural en particular, como son los siguientes:

- La creación de fuentes de trabajo;
- La práctica de medidas que tiendan a la conservación y mejoramiento de la ecología;
- La explotación de los recursos naturales;
- La industrialización y comercialización de bienes y servicios que sean necesarios ;y,
- La educación de los socios y sus familiares en la práctica de la solidaridad social, la afirmación de los valores cívicos nacionales, la defensa de la independencia política, cultural y económica del país y el aumento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad.

Las sociedades de solidaridad se constituyen mediante asamblea general en la que participan los interesados, levantando el acta de constitución por quintuplicado. Acta que debe contener: Las bases constitutivas, los datos generales de los socios, y los nombres de los integrantes de los diversos comités.

Una de las características que identifican a la sociedad en comento es que no admite la participación de extranjeros a diferencia de otras formas asociativas de naturaleza social.

Las sociedades en comento son una buena opción para que los productores rurales se organicen, ya que combina su naturaleza social con actividades de carácter mercantil. Tiene un mecanismo de creación administrativo sencillo, a diferencia de los mecanismos complicados de las sociedades anónimas en particular.

a.4.a Requisitos de constitución.

Los requisitos que marca la ley de la materia para constituir una sociedad triple S, como se les conoce, son entre otros:

- Quince socios como mínimo.
- Patrimonio de carácter colectivo.
- Formar un fondo de solidaridad social.
- Constituirse ante notario.
- Autorización previa del ejecutivo federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria , y tratándose de industrias rurales la autorización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El acta constitutiva de la sociedad debe contener: Denominación; objeto de la sociedad; nombre y domicilio de cada uno de los socios; duración; domicilio social; patrimonio social; formas de administración y facultades de los administradores; normas de vigilancia; reglas para la aplicación de los beneficios, pérdidas e integración del fondo de

solidaridad; liquidación de la sociedad cuando sea revocada la autorización de funcionamiento y otras disposiciones necesarias para la realización de sus objetivos sociales.

Los elementos que distinguen esta figura asociativa de otras son las características que presentan sus socios y su denominación.

La denominación es libre, pero será distinta de la cualquier otra, acompañada de las palabras "sociedad de solidaridad social" o su abreviatura "S. de S.S". .

Los socios son personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial los productores rural como los ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo.

Los socios tienen que estar identificados con los fines de la sociedad; comprometerse a aportar su trabajo para los fines sociales; comprometerse a cumplir con las disposiciones que se deriven de las bases constitutivas y de su reglamento, y ser aceptado por el comité de admisión de socios.

La calidad de socio se acredita con un certificado que no es enajenable, ingravable , y sólo se podrán transmitir a su muerte a su cónyuge o descendientes. Es importante señalar que la sociedad es personalista, es decir su conformación se hace en atención a la persona que solicita ser socio.

Otra particularidad de la sociedad es que no utilizará trabajadores asalariados, excepto cuando se requiera de servicios profesionales o especializados que no puedan atender los socios, con carácter ocasional o temporal.

La inscripción de su acta y bases constitutivas es obligatoria para las sociedades triple S en la Secretaría de la Reforma Agraria, y en su caso en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La ley señala que a partir de su registro adquiere personalidad jurídica.

a.4.b. Estructura orgánica.

Los órganos internos de las triple S, son: La asamblea general; la asamblea general de representantes, en su caso; el comité ejecutivo; el comité financiero y de vigilancia; y la comisión de educación.

a.4.b.1. La asamblea general.

El órgano supremo de las sociedades de solidaridad social es la asamblea general , y sus acuerdos obligan a todos sus miembros.

La asamblea se reúne mínimo dos veces por año y se convocan por lo menos con cinco días de anticipación. El quórum legal exigido en primera convocatoria es la asistencia del 60% de sus miembros, en segunda convocatoria es cualquiera que sea el número de

socios o representantes, salvo en los asuntos de exclusión o separación voluntaria de socios, modificación de bases constitutivas, reconstitución del fondo de solidaridad social, determinación de la participación de los socios por su trabajo personal, y la aprobación de las cuentas y balances que se rindan a la sociedad.

La asamblea general puede ser convocada por el comité ejecutivo, el comité financiero y de vigilancia, la Secretaría de la Reforma Agraria, y en su caso, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

a.4.b.2. La asamblea general de representantes.

La ley de la materia establece la posibilidad de nombrar representantes de los socios integrantes cuando estos sean mayores de cien. Una persona puede representar un máximo de diez personas.

La asamblea de representantes tiene las facultades enunciadas para la asamblea general, además de las que establezcan sus estatutos. Se contempla en la ley la celebración de asambleas por línea de producción.

a.4.b.3. Comité ejecutivo.

El órgano ejecutivo de la sociedad es el comité ejecutivo. se integra por tres miembros propietarios (socios) como mínimo y un suplente respectivo, este último cubre las ausencias del titular.

El período del cargo es de dos años, y si así lo dispusiere sus estatutos se dará la reelección .

Las principales funciones del comité tratado es la de ejecutar las resoluciones tomadas por la asamblea; sesionar por lo menos cada tres meses: convocar asambleas; rendir informes; celebrar contratos que se relacionen con el objeto de la sociedad; representar a la sociedad ante autoridades administrativas y judiciales; actualizar los libros de registro de socios; designar a los miembros de la comisión de educación, y demás que señala la ley y sus bases constitutivas.

a.4.b.4. Comité financiero y de vigilancia.

Se integra por tres miembros propietarios y respectivos suplentes. Su duración en el cargo es igual que para el comité ejecutivo.

Como órgano de vigilancia de la sociedad sus principales funciones, son: Ejercer todas las operaciones financieras de la sociedad; aprobar todas las peticiones de créditos a favor de la sociedad, así como las garantías que se otorguen; vigilar el empleo de los fondos de la sociedad; opinar sobre el estado financiero de la sociedad; vigilar que el fondo de

solidaridad se aplique a los fines sociales, rendir informes del estado del estado que guarda la sociedad ,y demás que señale la ley y sus estatutos.

a.4.b.5. Comisión de educación.

La comisión de educación se integra de tres miembros de la sociedad, mismas que podrán auxiliarse de las personas necesarias para sus actividades ejecutivas.

El objetivo de la comisión es la procuración de la educación para sus socios; la formación de los socios con un sentido de solidaridad social de la conducta responsable y con un espíritu de disciplina e iniciativa y proporcionar la orientación necesaria a todos los miembros de la sociedad para alcanzar su formación intelectual, moral y social.

Los integrantes de esta comisión son designados por el comité ejecutivo, al cual deberán rendir informes mensuales sobre sus actividades.

Las sociedades de solidaridad social a su vez pueden organizarse en federaciones y confederaciones, con fundamento legal en la multicitada ley de sociedades de solidaridad social, reguladora de esta forma asociativa.

a.5. Cooperativas.

La Ley General de Sociedades Mercantiles contempla como sociedad mercantil a las cooperativas, en su artículo primero, fracción sexta, así como en su capítulo VII, artículo 212. Este último nos remite a la legislación especial de la sociedad que es la Ley General de Sociedades Cooperativas y su reglamento, ambos promulgados en 1938, derogadas por la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente, promulgada el 29 de julio de 1994.

La doctrina define a las cooperativas como "la organización concreta del sistema cooperativo, que lleva en sí el germen de una transformación social encaminada a abolir el lucro y el régimen asalariado, para sustituirlos por la solidaridad y la ayuda mutua de los socios, sin suprimir la libertad individual".¹²⁵

Mantilla Molina por su parte señala que la finalidad de las cooperativas es la de suprimir el lucro del intermediario, en provecho de quienes trabajan en la empresa cooperativa o de quienes de ella reciben bienes o servicios.¹²⁶

La sociedad cooperativa es definida por la ley de la materia en su artículo 2º como "una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas a través de la realización de actividades económicas de producción y consumo de bienes y servicios".

¹²⁵ ROJAS CORIA citado por PINA DE VARA, Rafael. *Derecho Mercantil*, Porrúa, México, 1991, p.138

¹²⁶ MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil*, Porrúa, México, 1989, p.308

Al igual que otras figuras asociativas que integran el marco general de la organización en el agro mexicano ha sido objeto de modificaciones sustentadas en las reformas legislativas, que dan paso a una nueva composición de las cooperativas nacionales que rompen con el esquema que había distinguido a esta forma de organización social.

Los principios sobre los que descansan el funcionamiento de dichas sociedades son los que establecen el artículo sexto de su ley reglamentaria.

- Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios;
- Administración democrática;
- Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactará;
- Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios;
- Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria;
- Participación en la integración cooperativa;
- Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa; y
- promoción de la cultura ecológica.

Las sociedades cooperativas están facultadas por la ley para formar uniones, federaciones y confederaciones lo que amplía su esquema organizacional.

a.5.2. Requisitos de constitución

Para constituir una sociedad cooperativa se requiere principalmente:

- Mínimo de cinco socios.
- Serán de capital variable.
- Duración indefinida.
- Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones entre sus miembros.

Las sociedades cooperativas al constituirse se levantará una acta general que deberá contener entre otros los datos generales de los fundadores, nombre de las personas que integran los consejos y comisiones, y las bases constitutivas.

Al igual que los tipos societarios mercantiles deberán observar una serie de formalidades en su constitución como en el contenido de las bases constitutivas.

El régimen de la responsabilidad de las cooperativas puede ser limitada o suplementada, y es obligatorio su registro en el Registro Público de Comercio.

Las cooperativas se clasifican:

- De consumidores de bienes y/o servicios
- De productores de bienes y/o servicios.

Las cooperativas de consumidores dice el artículo 22 de la ley de la materia son "aquellas cuyos miembros se asocian con el objeto de obtener en común artículos, bienes y/o servicios para ellos, sus hogares por sus actividades de producción".

Las cooperativas de productores son de acuerdo al artículo 27 de la Ley General de Sociedades Cooperativas "aquellas cuyos miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y/o servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual. Independientemente del tipo de producción a la que estén dedicadas, estas sociedades podrán almacenar, conservar, transportar y comercializar sus productos".

La participación de extranjeros en las sociedades cooperativas no podrán rebasar el porcentaje máximo que señala la Ley de Inversiones, así como ningún extranjero podrá desempeñar puesto de dirección o administración en este tipo de sociedades.

a.5.b. Estructura orgánica

Los órganos internos de las cooperativas son:

- a.5.b.1 La asamblea general
- a.5.b.2 El consejo de administración
- a.5.b.3. El consejo de vigilancia
- a.5.b.4. Las comisiones que establece la Ley ,y las que designe la asamblea.

Los órganos internos enunciados son similares a la mayoría de los tipos societarios, con algunas peculiaridades que las distinguen de cualquier otra, como los fondos sociales que se dividen en: De reserva, de previsión social, y de educación cooperativa.

Como ya se ha mencionado las sociedades cooperativas bajo el perfil de esta ley ha perdido continuidad en el aspecto social que la caracterizó desde 1938 a 1994, acercándose más a la figura que contempla la Ley General de Sociedades Mercantiles.

a.6 Sociedad de Producción Rural.

El antecedente legislativo de la sociedad de producción rural es la Ley General de Crédito Rural, derogada por el artículo segundo transitorio de la Ley Agraria. El fundamento legal vigente de las sociedades de producción rural es el título sexto denominado "De las sociedades rurales" , en los artículos 111 al 113 en relación con los artículos 108 y 109 de la Ley Agraria.

La Ley Agraria introdujo cambios a la sociedad de producción rural en relación a la Ley General de Crédito Rural. Cambios que consistieron en ampliar el marco de los sujetos que podían constituir este tipo de sociedad, es decir ya no únicamente la podían integrar los colonos y pequeños propietarios sino los productores rurales en forma genérica, el segundo cambio consistió en cambiar el requisito de denominación por el de razón social. No

encontramos una definición en la Ley Agraria, sin embargo en forma expresa le reconoce personalidad jurídica ,y enuncia los elementos que la integran.

a.6.a. Requisitos de constitución.

Los requisitos de constitución que establece la Ley Agraria, son:

- Un mínimo de dos socios.
- su constitución se sujeta a lo dispuesto en los artículos 108 ,y el acta se constituye ante fedatario público.
- Inscripción del acta en el Registro Público de Crédito Rural o en el Registro Público de Comercio.

El acta constitutiva debe contener los elementos que establecen los artículos 108 y 109 : Razón, domicilio y duración; capital y régimen de responsabilidad; lista de los miembros y normas para su admisión, separación, exclusión, derechos y obligaciones; órganos de autoridad y vigilancia; normas de funcionamiento; ejercicio, balances; fondos, reservas y reparto de utilidades, normas de disolución y liquidación.

La razón se formará libremente e irá seguida de las palabras sociedad de producción rural o de su abreviatura S.P.R., así como el régimen de responsabilidad que adopte la sociedad régimen que puede ser ilimitado, limitado o suplementado.

El capital social de la sociedad se forma con las aportaciones de los socios, el cual varía según el régimen de responsabilidad elegido. Los socios podrán transmitir sus derechos con el consentimiento de la asamblea. Cuando se tenga obligaciones con alguna sociedad crediticia requerirá de su autorización.

a .b. Estructura orgánica.

Los órganos internos de las sociedades de producción rural, son: la asamblea general, el consejo de administración y el consejo de vigilancia o junta de vigilancia.

a.6.b.1. La asamblea general.

Es el máximo órgano de la sociedad de producción rural. Entre los asuntos que le toca conocer están: Designar a los integrantes del consejo de administración, y consejo de vigilancia o junta de vigilancia, aprobar la persona que llevará la contabilidad de la sociedad ,y demás que establezca sus bases constitutivas.

a.6.b.2. Consejo de administración.

El consejo de administración es nombrado por la asamblea general y se compone de un presidente, un secretario, un tesorero y los vocales; propietarios y respectivos suplentes.

La principal función del consejo de administración es la de representar a la sociedad ante terceros , siendo el período de sus funciones de tres años.

a.6.b.3. Consejo de vigilancia.

La Asamblea General designa a los miembros que integran el consejo de vigilancia. Se integra de un presidente, un secretario ,y un vocal, propietarios con sus respectivos suplentes.

a.7 Uniones de ejidos y/o comunidades.

El antecedente de las uniones de ejidos y/o comunidades, se encuentra en la Ley Federal de Reforma Agraria en los artículos 146, 147 y 171; y en la Ley General de Crédito Rural en sus artículos 54 fracción III 55, 81 al 93.

El fundamento jurídico de las uniones en comento es la Ley Agraria, en su título cuarto denominado "De las sociedades rurales", artículos 108, 109 y 110; disposiciones que son un extracto de las leyes que forman su antecedente.

En la Ley de la materia no se encuentra una definición clara de la figura asociativa tratada, sin embargo da los elementos para diferenciarla de los ya enunciados. Se define las uniones de ejidos y/o comunidades como "una sociedad constituida por ejidos y/o comunidades cuyo objeto es la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización y otras actividades no prohibidas por la ley".

La ley faculta a los ejidos expresamente, e implícitamente a las comunidades para formar parte al mismo tiempo de dos o mas uniones de ejidos. Así como de establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios. Empresas en las que pueden participar los ejidatarios, grupo de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avcindados y pequeños productores; adoptando alguna de las formas previstas por la ley.

a.7.a. Requisitos de constitución.

Los requisitos de constitución que señala la Ley Agraria en su artículo 109, son:

- Dos o más ejidos y/o comunidades.
- La resolución de la asamblea de los núcleos participantes.
- La elección de sus delegados y la determinación de sus facultades.
- La escritura constitutiva se otorga ante fedatario público.
- Inscripción en el Registro Agrario nacional.

El acta constitutiva de las uniones deberá contener los estatutos, que a su vez contendrán: su denominación, domicilio, duración, objetivos; capital y régimen de responsabilidad; lista de los miembros y normas para su admisión, separación, exclusión, derechos y obligaciones de los mismos; órganos de autoridad y vigilancia; normas de funcionamiento; ejercicio y balances; fondos, reservas y repartos de utilidades, así como las normas para su disolución y liquidación,

Los elementos que debe contener su acta constitutiva y sus estatutos se enuncian de manera genérica en la Ley Agraria, sin haber otro tipo de disposición lo que da amplia libertad para organizarse como lo crean conveniente.

Los tipos de responsabilidad que puede adoptar las uniones incluye el de responsabilidad ilimitada, aspecto que consideramos inconveniente para esta figura asociativa de naturaleza social.

a.7.b. Estructura orgánica.

Los órganos internos de las uniones en estudio son: la asamblea general, el consejo de administración y el consejo de vigilancia.

a.7.b.1 La Asamblea general.

El órgano supremo de la uniones de ejidos y/o comunidades es la asamblea general. Se integra con dos representantes de cada una de las asambleas de los ejidos y/o comunidades miembros de la unión y dos representantes designados de entre los miembros del comisariado y el consejo de vigilancia de los mismos.

Son facultades de la asamblea designar a los miembros del consejo de administración y del consejo de vigilancia. En los estatutos de la unión se determinarán las facultades y responsabilidades de los consejos.

a.7.b.2. Consejo de administración.

El consejo de administración se integra de un presidente, un secretario, un tesorero y los vocales, previstos en sus estatutos, propietarios y sus respectivos suplentes. La función del consejo es la dirección de la unión y la representación ante terceros. El período de sus funciones es de tres años al igual que en las figuras asociativas enunciadas en párrafos anteriores.

a.7.b.3. Consejo de vigilancia.

La función principal como su nombre lo indica es la vigilancia de la unión. Se integra el consejo de vigilancia de un presidente, un secretario, y un vocal, propietarios con sus respectivos suplentes.

a.8 Uniones de Sociedades de Producción Rural.

Las sociedades de producción rural están facultadas por la Ley Agraria en su artículo 113, para constituir uniones de sociedades de producción rural, con personalidad jurídica propia.

Para la constitución de las uniones de sociedades de producción rural es necesaria la presencia de dos o mas sociedades de la misma naturaleza e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y en el Registro Público de Crédito Rural.

a.9 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

El antecedente legislativo que contempla a las asociaciones rurales de interés colectivo mejor conocidas por su abreviatura ARICS, es la Ley General de Crédito Rural (derogada en 1992), en sus artículos 54 fracción V, 58, 100 al 108.

El fundamento actual de las ARICS es el artículo 110 de la Ley Agraria en relación con los artículos 50,108, y 109 del mismo ordenamiento .

No existe en la ley reguladora una definición de la figura asociativa, y si un señalamiento de los elementos que la integran y la diferencian de las otras figuras asociativas previstas por la Ley Agraria.

La Ley Agraria en su artículo 110 indica que "son asociaciones rurales de interés colectivo las que se integran por dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural con el objeto de integrar los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas".

a.9.a Requisitos de constitución.

Los requisitos para la constitución de una ARIC, son:

- Dos o mas ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades ,o sociedades de producción rural.
- El acta constitutiva se otorga ante fedatario público.
- El objeto es la integración de los recursos naturales , técnicos, y financieros para el establecimiento de industrias, y el aprovechamientos de sistemas de comercialización.
- Su inscripción en el Registro Agrario Nacional, y en el caso de integrarse con sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural su inscripción en el Registro Público de Crédito Rural o en el Registro Público de Comercio.

a.9.b Estructura orgánica

Los órganos internos de las ARICS, son: La asamblea general, el consejo de administración y el consejo de vigilancia. El primero, es el órgano supremo de la asociación, con las facultades que señala el artículo 109 de la Ley Agraria, y que han sido enunciadas en la mayoría de las formas asociativas tratadas en puntos anteriores. El segundo, es el órgano de representación y administración, y el tercero, como su nombre lo indica está a cargo de la vigilancia de la asociación rural de interés colectivo.

a.10 Asociaciones Agrícolas y/o Ganaderas.

Las asociaciones agrícolas y/o ganaderas se constituyen con las uniones agrícolas y/o ganaderas del país que reúnen para promover el desarrollo de las actividades económicas, que por título llevan, así como proteger los intereses económicos de sus agremiados. Dichas asociaciones se encuentran reguladas por la Ley de Asociaciones Agrícolas de 1932, antes Ley sobre Cámaras Agrícolas, y por la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, respectivamente.

Las personas que integran las asociaciones citadas son los productores agrícolas y/o ganaderos del país. Las finalidades que persiguen estas asociaciones se encuentran consignadas en el artículo 2º de la Ley de Asociaciones Agrícolas y artículo 2º de la Ley de Asociaciones Ganaderas. Finalidades, que consisten básicamente en la organización y distribución de la producción, gestionar y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores rurales, comprendiendo cuestiones de infraestructura, salud y educación; así como representar ante toda clase de autoridades los intereses comunes de sus agremiados.

a.10.a Requisitos de Constitución.

Los requisitos de constitución se circunscriben a las personas, es decir ser productor agrícola y/o ganadero del país, en un número igual o mayor a diez con el ánimo de agruparse en términos de la legislación tratada. Para constituir una unión, éstas se organizarán con tres o más asociaciones de carácter local. La Constitución de las Asociaciones locales, Uniones Regionales y la Confederaciones Nacionales deberán estar asentadas en el acta constitutiva correspondiente. Por otra parte, se hace un señalamiento de los estatutos de las mismas, permitiéndole modificaciones y actas de disolución y liquidación. Asimismo, se requiere la autorización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, quién llevará un registro de todas ellas.

a.10.b. Estructura orgánica.

Al respecto, la legislación da plena libertad para la estructuración interna de las sociedades en comento, salvo el señalamiento de que las mismas podrán constituirse a su vez en asociaciones de carácter local, regional y nacional. De tal suerte, que unas integrarán a las otras en orden a su circunscripción, es decir las locales a las regionales y las regionales a las nacionales. Esta última en forma de Confederación Nacional de Productores Agrícolas y/o Ganaderas, cuya sede estará en la capital de la República Mexicana; y, funcionará con dos delegados propietarios y dos suplentes

b. Formas de Naturaleza Mercantil.

Las sociedades mercantiles son reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Son sociedades mercantiles las que adopten las formas previstas en el artículo primero de la Ley General de Sociedades Mercantiles:

- Sociedad en nombre colectivo.
- Sociedad en comandita simple;
- Sociedad de responsabilidad limitada;
- Sociedad anónima;
- Sociedad en comandita por acciones;
- Sociedad cooperativa.

El marco jurídico del agro mexicano permite la interacción de las sociedades mercantiles, civiles, y rurales. El ejido y la comunidad pueden constituir o formar parte de los tres tipos de sociedades enunciadas. La Ley Agraria en sus artículos 23 fracción IX, 50,79, 100, 125 al 133, prevé la actuación de las sociedades en comento.

Las sociedades civiles y mercantiles tienen una serie de limitantes en cuanto a la extensión de tierra que pueden tener en propiedad. Sólo pueden ser propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales al equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad. Se considera pequeña propiedad en nuestro país la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Sociedades que se constituyen de acuerdo a su ley reglamentaria, y que para participar en el agro deben cubrir los requisitos establecidos por la multicitada Ley Agraria en su artículo 126. Requisitos relativos a los socios, al objeto social, y al capital social.

El objeto social de las sociedades mercantiles deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, y demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

El capital social de las sociedades en comento está representado en acciones o partes sociales denominadas de serie T. En caso de disolución de la sociedad únicamente los socios que sean titulares de acciones de serie T, tendrán derecho a recibir tierras en pago por la parte que les corresponda.

Los excedentes de tierras que sean detectados a individuos o sociedades quedan sujetos al procedimiento establecido en los artículos 132 y 133 de la Ley Agraria. Procedimiento en el que se le da la oportunidad al propietario de enajenar o regularizar dichos excedentes en el término de un año, en caso de no hacerlo interviene la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad concedora de los actos y las autoridades estatales como ejecutoras de la enajenación correspondiente.

En cuanto al Registro de las Sociedades Mercantiles y/o Civiles, el Registro Agrario Nacional, cuenta con una sección especial para la inscripción de este tipo de sociedades, en el que constará la cantidad de tierra que detentan, los datos esenciales de identificación de los socios, de las sociedades de acciones de serie T, y actos, documentos o información que sea necesaria para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en este título y que prevea el reglamento de la ley.

El registro de las sociedades, es un medio de control sobre las figuras asociativas de naturaleza mercantil que tiene su fundamento en el último párrafo de la fracción cuarta del artículo 27 Constitucional como ya se ha mencionado en capítulos anteriores.

La Ley General de Sociedades Mercantiles es la ley ordinaria que regula a las sociedades mercantiles. Los elementos que caracterizan a cada figura asociativa los señala la misma ley al definir cada tipo societario. Las figuras societarias tienen elementos comunes que se desprenden de las disposiciones generales del primer capítulo del ordenamiento regulador.

Los requisitos de constitución son el elemento común más importante dentro de las sociedades mercantiles, y que a continuación enunciamos:

- Constituirse ante notario público
- La escritura constitutiva debe contener: Nombre, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad; el objeto de la sociedad; su razón social o denominación; su duración; el importe del capital social; La aportación de cada socio, el domicilio de la sociedad; la forma de administración y la facultad de los administradores; el nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social; la manera de hacer la distribución de utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad; el importe del fondo de reserva; Los casos de disolución de la sociedad; y, las bases para practicar la liquidación de la sociedad.
- Inscripción de la sociedad en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

La estructura interna de las sociedades mercantiles se integra por tres órganos para su funcionamiento: La asamblea, el consejo de administración, y el consejo de vigilancia.

Las definiciones que da la Ley General de Sociedades Mercantiles de cada tipo societario contempla sus rasgos distintivos por lo que no se hace necesario de un estudio extensivo de las mismas.

b.1 Sociedad en nombre colectivo.

La Ley General de Sociedades Mercantiles regula a este tipo de sociedad en el capítulo segundo, de los artículos 25 al 50, y demás disposiciones generales contenidas en el primer capítulo del ordenamiento citado.

De acuerdo al artículo 25 de la ley de la materia son sociedades en nombre colectivo aquellas "que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales".

El régimen de responsabilidad de los socios puede ser: subsidiaria, ilimitada y solidariamente. En el régimen subsidiario responde en primer lugar la sociedad y después los socios; en el segundo, el socio responde además de lo que aporte a la sociedad con todos sus bienes; y el tercero implica que cualquiera de los socios responde por la totalidad del adeudo.

b.2 Sociedad en Comandita Simple.

La ley de la materia en su artículo 51 establece que este tipo de sociedad es "la que existe bajo una razón social, y se compone de uno o varios socios comanditados que responden, de manera subsidiaria ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones".

Las sociedades en comandita simple se encuentra regulada por los artículos 51 al 57, en relación con los artículos 30 al 39, 41 a 44 y 46 al 50 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. La característica principal de la sociedad en comandita simple es la clasificación de socios y el tipo de responsabilidad que señala la ley para cada uno.

La razón social se formará con los nombres de uno o varios socios comanditados seguidos de la palabra y "compañía", cuando no figuren los de todos. A la razón social se le agregarán las palabras sociedad en comandita o su abreviatura "S. en C."

b.d. Sociedad de responsabilidad limitada.

La sociedad de responsabilidad limitada se encuentra regulada por los artículos 1, 4, 58 al 86 y demás relativos en sus aspectos generales de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Por otra parte, el artículo 58 establece que la sociedad en estudio es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables a la orden o al portador, pues solo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Además, de los requisitos generales señalados en la introducción de las sociedades mercantiles, esta figura asociativa debe observar los siguientes requisitos:

- Un número no mayor de cincuenta socios.
- Capital mínimo de tres mil pesos.
- Régimen de responsabilidad limitado.
- Constituirse ante notario.
- Inscripción en el Registro Público de la Propiedad y Comercio.

Las particularidades que presenta la sociedad de responsabilidad limitada son en cuanto al número de socios que la integran, régimen de responsabilidad y al monto del capital social.

El nombre de la sociedad ira seguido de las palabras S. de R.L., la omisión de éste requisito sujeta a los socios a la responsabilidad limitada, solidaria y subsidiaria.

b.4. Sociedad en comandita por acciones.

La sociedad en comandita por acciones se encuentra regulada específicamente por los artículos 1, 207 al 211 en relación con el 28, 29, 30, 53, 54, 55, 26, 32, 35, 39, 50 y disposiciones relativas a la sociedad anónima.

La ley de la materia define en su artículo 207 a la sociedad en comandita por acciones como la "que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios, y de uno o varios comanditarios, que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones".

La Ley de Sociedades Mercantiles establece que las sociedades comanditas por acciones se rigen por las disposiciones de las sociedades anónimas, sin embargo en cuanto a la transmisión de las acciones se requiere el consentimiento, primero de la totalidad de los socios comanditados, y el de las dos terceras partes de los comanditarios, situación que no se da en la sociedad anónima, que se caracteriza por la facilidad en la transmisión de las acciones.

A diferencia de la sociedad en comandita simple, la comandita por acciones puede utilizar una razón social o denominación. Para la razón social se aplican las disposiciones de la comandita simple. Para ambas, se le deberá agregar las palabras "sociedad en comandita por acciones" o su abreviatura "S. en C. por A".

b.5 Sociedad anónima.

La sociedad anónima es la figura de naturaleza mercantil que mas ha sobresalido en las historia de la tenencia de la tierra en México, baste recordar la actuación de las compañías deslindadoras.

La sociedad mas antigua en México fue una compañía de seguros marítimos en Veracruz en el año de 1789. El código de Lares, es el primer ordenamiento jurídico que las contemplan (1854), sin embargo fue hasta 1884 que se le da la importancia que reviste. En 1889, se creó la Ley Especial de las Sociedades Anónimas, misma que fue derogada por el Código de Comercio del mismo año, éste reguló la materia hasta 1934, que entró en vigor la Ley General de Sociedades Mercantiles.¹²⁷

Se identifica la forma de la sociedad anónima con la realización de grandes empresas, en la que sus socios responden hasta el monto de sus aportaciones. Enrique Guadarrama en el estudio que hace sobre las sociedades anónimas señala "que las razones favorecedoras de la amplia difusión de la anónima son variadas: la insuficiencia en la regulación de la limitada y la continua remisión a la normativa de la sociedad anónima, la falta de competitividad de la sociedad de responsabilidad limitada frente a los restantes tipos sociales, en especial de cara a la anónima: el prestigio que -según los socios- adquiere la empresa en relación al público: el error de llevar la característica "limitada" en la denominación social; el reconocimiento a la voluntad de las partes de configurar la sociedad con cierta libertad etc."¹²⁸

En México, la figura asociativa de sociedades anónimas se ha utilizado no sólo por grandes empresas sino también por medianas y pequeñas. La legislación nacional contribuyó a la proliferación de esta figura por los requisitos que se tenían que cubrir para su constitución; con las reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1992 los requisitos de constitución sufren modificaciones en cuanto al monto del capital social , y al número de socios que la pueden integrar.

La Ley General de Sociedades Mercantiles establece que sociedad anónima es la "que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".

La sociedad anónima se encuentra regulada por la ley de la materia; primero en forma general por los artículos que integran el capítulo primero, y segundo en forma específica en el capítulo quinto, de los artículos 87 a 206.

Los lineamientos generales dados para las sociedades que anteceden se aplican de igual forma a la sociedad anónima. Los requisitos de la figura en comento están contenidos en el artículo 89:

- Dos socios como mínimo y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos;
- El capital social no sea menor a cincuenta millones de pesos y que este íntegramente suscrito. Hoy cincuenta mil pesos.
- Que se exhiba cuando menos el 20% del valor de cada acción pagadera en numerario;
- Que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distinto al numerario.

¹²⁷ Idem., p.342

¹²⁸ GUADARRAMA, Enrique. *Las sociedades anónimas*, Universidad Nacional autónoma de México, México, 1993, p.25

Requisitos que aumentan con lo establecido en el artículo 91 de la ley de la materia, en relación con los datos que la escritura pública debe de contener:

- La parte exhibida del capital social.
- El número, valor nominal, y naturaleza de las acciones en que se divida el capital social, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción cuarta del artículo 125.
- La forma y términos en que debe pagarse la parte insoluta de las acciones.
- La participación en las utilidades concedida a los fundadores;
- El nombramiento de uno o varios comisarios;
- Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho del voto, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios.

El capital social está representado por acciones. Las acciones son los documentos que tienen incorporado el derecho de cada socio en la empresa. Por lo títulos nominativos se conoce la identidad de las personas que participan en la sociedad

Nuestro marco jurídico vigente prevé las acciones nominativas, cabe recordar que hasta 1983 existían dos tipos de acciones: las nominativas y al portador. Estas últimas fueron utilizadas por personas físicas y morales que estaban imposibilitadas para participar en las actividades agrícolas, y sin embargo lo hacían utilizando esta figura mercantil. Por otra parte, a partir de 1973 las sociedades en la que participaban extranjeros las acciones debían ser nominativas.

En conclusión el mecanismo de funcionamiento de las sociedades mercantiles, en especial el de las sociedades anónimas, resulta complicado hasta para quienes tienen cierto grado de instrucción, por lo que no es recomendable para los sujetos agrarios, incluyendo a los núcleos de población que no posean integrantes capacitados para su manejo, y en el caso de formar parte de ellas, es necesario de profesionistas que los asesoren en su manejo.

c. Formas de naturaleza civil.

Las sociedades civiles tienen su fundamento legal en el Código Civil para el Distrito Federal de 1932, vigente. En su artículo 2688 señala que una sociedad es "el contrato de sociedades los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos a sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial".

Por su parte, Rojina Villegas define a las sociedades civiles como "una corporación privada, dotada de personalidad jurídica que se constituye por contrato celebrado entre dos o más personas, para la realización de un fin común, lícita, posible, y preponderantemente económica, mediante las aportaciones de bienes e industrias, o de ambos, siempre y cuando no se lleve a cabo una especulación mercantil, ni adopte forma

mercantil".¹²⁹

Las sociedades civiles tenían prohibido por precepto constitucional hasta el año de 1992 tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Las sociedades civiles recobran su capacidad para adquirir tierras agrícolas, ganaderas o forestales, ya que las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, suprimen dicha prohibición.

La participación de las sociedades civiles en el agro mexicano se encuentra regulada por la Ley Agraria en el título sexto denominado "De las Sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales", en los artículos 125 a 133.

Alrededor de la incorporación en el campo mexicano de las sociedades civiles surgen interesantes cuestiones como el objeto de la sociedad. "Es de explorada derecho que estas sociedades de conformidad con la que establece el artículo 2688 del Código Civil para el Distrito Federal en todo caso supletorio, que el objeto de estas personas morales, es la realización de actividades de carácter preponderantemente económico, pero que no constituyen especulación comercial y precisamente el artículo 126 fracción 11 de la Ley Agraria indica que el objeto social de las sociedades mercantiles o civiles que tengan propiedad de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, debe ser el de la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, "o con lo cual automáticamente se hace caer a la sociedad civil en una prohibición de su propia ley de origen".¹³⁰ Ello conlleva a una falta de congruencia legislativa que es tan necesaria en el ordenamiento regulador del campo mexicano como principal impulsor del desarrollo rural.

El artículo 2693 del Código Civil para el Distrito Federal establece como requisito de constitución a las sociedades civiles:

- Los nombres y apellidos de los otorgantes que son capaces de obligarse
- la razón social.
- El objeto de sociedad ;y
- El importe del capital social y la aportación con que cada socio debe contribuir.

El Código Civil en el artículo 2700, establece con respecto de la capacidad de estas sociedades, que para adquirir bienes raíces se regirá por lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Federal y en sus leyes reglamentarias.

El contrato de sociedad debe constar por escrito y en escritura pública cuando algún socio transfiera bienes a la sociedad. Dicho contrato debe inscribirse en el Registro de Sociedades Civiles para que produzca efecto contra terceros. Para constituir una sociedad civil se requiere un mínimo de dos socios, socios que tienen derechos y obligaciones. La razón social ira seguida de la palabra sociedad civil.

¹²⁹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*, Porrúa, México, 1982, p.303

¹³⁰ GARCÍA VILLALOBOS, Ricardo. *Las sociedades civiles y mercantiles en el campo*, Tribunal Superior Agrario, México, 1996, p.19

La Ley Agraria establece respecto del número de socios la superficie relativa a la pequeña propiedad. Los individuos que detentan partes sociales de una sociedad civil no deben de rebasar 25 veces los límites impuestos a la pequeña propiedad. El legislador tomando en cuenta las experiencias pasadas respecto del acaparamiento de tierras en unas cuantas manos impone medidas de control para las sociedades, como limitar la superficie detentada por una sociedad, y si llegare el caso de excederse se verá obligado a la enajenación de excedentes. En la enajenación de excedentes la legislación es bastante flexible, ya que da oportunidad a la sociedad propietaria de tierras agrícolas el término de un año para llevar a cabo dicha enajenación, en caso contrario se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para que seleccione las tierras que deberán ser enajenadas y dará aviso a la autoridad estatal correspondiente.

Por otra parte, la reiterada ley establece en su artículo 131 que el Registro Agrario Nacional contará con una sección en la que se inscribirán las sociedades civiles que detentan parte de serie T, serie que identifica el capital apartado o el destinado a la adquisición de las mismas, así como todos los datos que identifiquen dichas tierras y el cumplimiento de las disposiciones agrarias a este respecto.

La sociedad civil se rige orgánicamente por lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal, artículos 2709 al 2719. Artículos que contemplan implícitamente los siguientes órganos: La asamblea, el órgano de administración y el órgano de vigilancia.

Las diferentes formas asociativas que prevé la legislación mexicana para la organización de los productores rurales ven enriquecido su marco de estudio con las diferentes investigaciones académicas en particular las realizadas en el ámbito económico, lo que completa la información contenida en el VII Censo Agropecuario y que en diferentes puntos de este capítulo tratamos. Tal es el caso de la Encuesta Nacional de Organizaciones de Productores llevada a cabo por el Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México en la década de los ochentas, cuyos resultados fueron publicados en el año de 1990, como una aportación al universo de datos no disponibles en documentos oficiales.

Encuesta nacional en la que participaron seiscientos sesenta y ocho organizaciones de productores, integradas en las diferentes formas asociativas de primer, segundo y tercer nivel que la entonces legislación vigente establecía. A partir del año de 1992, el marco de las formas asociativas de los productores en el derecho mexicano se vio enriquecido por la incorporación de figuras asociativas que por mandato constitucional estaban prohibidas dentro del campo nacional. Los resultados de dicha encuesta ponen de manifiesto la importancia del factor organización dentro del desarrollo rural. Las organizaciones encuestadas pertenecen al régimen agrario, donde los sujetos agrarios como son los ejidos y comunidades tienen una participación significativa.

Los resultados de la encuesta tratada se vierten en los cuadros 65,66, y 67, que tienen a su vez como fuente los datos aportados por la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, hasta el año de 1988.¹³¹

¹³¹ RELLO, Fernando y FERNÁNDEZ, María Teresa. *Las organizaciones de productores rurales en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, p.p.24,25 y 26

NÚMERO DE ALGUNAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS REGISTRADAS HASTA
1988.

cuadro 65

Organización de primer nivel o nucleares	Número
Ejidos o comunidades	28 018
Unidad Agrícola e industrial de la mujer campesina	2 249
Sociedades de producción rural	816
Sociedades de Solidaridad	836
Sociedades cooperativas	1337
Organismos de segundo nivel o polinucleares	
Uniones de ejidos y asociaciones rurales de interés colectivo	571

Fuente. Encuesta Nacional de Organizaciones de Productores. Centro de Estudios del desarrollo Económico de México, Facultad de economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

COMPOSICIÓN SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES POLINUCLEARES
RURALES

cuadro 66

Organizaciones por tipo social de composición social	Número de organizaciones	Porcentaje
Sólo ejidatarios	218	48.0
Ejidatarios-comuneros	41	9.0
Ejidatarios-pequeños propietarios	84	18.5
Ejidatarios-solicitantes de tierras	16	3.5
Ejidatarios-trabajadores agrícolas	4	0.8
Ejidatarios-colonos	3	0.6
Subtotal	366	80.7
Organizaciones con mayoría de pequeños propietarios		
Sólo pequeños propietarios	19	4.3
Pequeños propietarios-ejidatarios	42	9.2
Subtotal	61	13.5

Fuente. Encuesta Nacional de Organizaciones de productores. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, Universidad Nacional autónoma de México, 1990

ORIGEN DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

cuadro 67

Origen	Número de organizaciones	Porcentaje
Formadas por sus miembros	157	34.6
Formadas por sus miembros pero con ayuda estatal	64	14.1
Formadas con el apoyo de otras organizaciones campesinas	25	5.5
Formación promovida por el Estado	83	18.3
Formación promovida por el Estado pero con participación campesina	64	14.1
Formación promovida por el Estado pero con participación de otras organizaciones campesinas	14	3.0
No contestaron	46	10.1
Total	453	100.0

Fuente. Encuesta Nacional de Organizaciones de Productores. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990

Los datos resultantes de la encuesta nacional sobre productores rurales indican la importancia, como ya hemos señalado, del factor organización dentro del desarrollo rural, mismo que es fomentado a través de las diferentes figuras asociativas previstas por la legislación vigente. Destacan las figuras de los ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos contempladas en la Ley Agraria y otras previstas por leyes especiales como son las sociedades de solidaridad social y las sociedades cooperativas.

Las asociaciones agrícolas y ganaderas es otra forma de organización para los productores rurales reguladas por leyes especiales emitidas durante la década de los años 30 como la Ley de Asociaciones Agrícolas y la Ley de Asociaciones Ganaderas, lo que aumenta la dispersidad de la legislación en torno al campo mexicano.

Los sujetos que integran las organizaciones rurales son los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, trabajadores agrícolas, y los colonos, actores principales del desarrollo rural considerados por la legislación vigente.

2. La actuación de las principales organizaciones de productores rurales.

Las organizaciones campesinas son tratadas en forma general en el presente estudio que tiene un enfoque legislativo. El origen de las organizaciones campesinas tiene un fuerte intervencionismo estatal, como se demuestra con la actuación de las secretarías de Estado, sumado a la filiación política de sus principales exponentes.

En este capítulo estudiamos, en primer lugar, las formas asociativas que pueden elegir los productores rurales en el marco legal vigente para realizar sus actividades económicas, en segundo lugar, trataremos el papel de las organizaciones campesinas en el desarrollo rural, es decir los sujetos rurales que se afilian a centrales para defender sus derechos en forma conjunta.

Es común ver en la ciudad de México las marchas y plantones que realizan las diversas organizaciones campesinas demandando solución a sus problemas ante las diferentes dependencias de la administración pública, llámese Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural o Secretaría de Gobernación.

La demanda de soluciones a problemas añejos de carácter Agrario se presentan por medio de sus líderes, acompañados de un número considerable de campesinos que forman el soporte de presión para el gobierno federal, estatal, y municipal según el caso.

Las organizaciones campesinas están presentes en el desarrollo rural como un medio de defensa de los campesinos, que esperan y seguirán esperando la ansiada justicia agraria a sus comunidades, y aún más a los casos particulares. Fernando Rello, en relación a las organizaciones campesinas opina que uno de los problemas estructurales y coyunturales es la debilidad de las propias organizaciones campesinas, toda vez que muchas de ellas están creadas para facilitar el acceso a la tierra a los campesinos, pero no están calificadas para entrar en el terreno de la competencia de la gerencia.

El antecedente de las organizaciones campesinas son las ligas agrarias regionales que se formaron durante la revolución cristera "los campesinos que ya habían recibido parcela o que estaban luchando por conquistarlo, se organizaron a su vez en ligas agrarias regionales y en defensas rurales cuyos objetivos eran la prosecución de la reforma agraria y la defensa de las comunidades ya dotadas con tierras. Estas ligas agrarias regionales, que en un principio estuvieron aisladas unas de otras, fueron más tarde la base en que se apoyó la organización de ligas agrarias en todo el país y del primer organismo nacional campesino en México".¹³²

En el acuerdo que suscribe el General Lázaro Cárdenas como presidente de México al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario para la Confederación Nacional Campesina el 9 de julio de 1935, en su considerando quinto señala " es indispensable unificar a los ejidatarios del país y constituir con ellos un organismo de carácter permanente, con amplios y avanzados propósitos que en el orden político los

¹³² LÓPEZ ZAMORA, Emilio. *El agua y la tierra, los hombres de México*, Fondo de cultura Económica, México, 1977, p.276

ponga a cubierto de los graves prejuicios que ocasionan las estériles luchas por ambiciones personales; en el orden económico, los libere definitivamente de la desorganización y miseria en que viven, y en el orden social los eleve al nivel de factor activo y capaz de obtener por si solos las conquistas por las que se ha venido luchando (...)"¹³³

El problema que se observa en los organismos campesinos y factor fundamental por el que no se ha logrado el mejoramiento en el nivel de vida de sus integrantes es que han sido utilizados como instrumento de política, "ese número de hombres, mujeres, jóvenes y hasta niños dedicados a las labores agropecuarias cuentan para su organización y defensa de sus intereses gremiales a un amplio número de organismos, la mayoría de ellos de corte político, eminentemente, y algunos mas de influjo político electoral"¹³⁴

Otro problema que se observa es el divisionismo que proliferó en el interior de las organizaciones campesinas, dando origen a nuevas opciones a nivel regional y nacional.

Las principales organizaciones campesinas en México son entre otras : la Confederación Nacional Campesina, siglas (C.N.C.), Central Campesina Independiente, (C.C.I.), Confederación Agrarista Mexicana (C.A.M.), Unión General de Obreros y Campesinos de México (U.G.O.C.E.M.), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Central Campesina Cardenista (C.C.C.), Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO), Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP), Coordinadora de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), Unión Campesina Democrática (UND), Antorcha Campesina (AC), y Movimiento Nacional de los 400 pueblos (MNCP).

Algunas organizaciones campesinas tiene filiación partidista, y otras son independientes. Estas organizaciones forman a su vez parte de otros organismos como es el Consejo Agrario Permanente, el Movimiento Campesino 10 de abril ,y el Consejo de Organizaciones Agrarias. Esto es por cuanto a las organizaciones de ejidos. Se dice con respecto del primero señalado "El CAP, es una realidad no del todo satisfactoria para muchos es innegable su papel en la interlocución campesina con el gobierno"¹³⁵

Existen organismos diversos a los enunciados que agremian a otros productores rurales como son: el Consejo Nacional Agropecuario, la Confederación Nacional Ganadera, Confederación Nacional de Propietarios Rurales y la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios (mejor conocido por el Barzón). Este último, se ha caracterizado por la defensa de los individuos que han caído en cartera vencida con las instituciones de crédito. A partir de 1994 se han incorporado no solamente personas con adeudos en la zona rural, sino también de la zona urbana.

El éxito de las organizaciones campesinas depende en gran medida de la disociación con la militancia política. Si los partidos políticos atraviesan crisis de valores

¹³³ CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA. *Historia Social y Política de la C.N.C., Cincuenta Aniversario*, México, 1988, p.276

¹³⁴ REVISTA AGROEMPRESA. "Campesinos ¿ a donde ir?", número 8, año I, febrero de 1994, México, Distrito Federal, p.p 5 y 6

¹³⁵ GORDILLO DE ANDA, Gustavo. "Primeros pasos de la reforma campesina", en *Revista Agroempresa*, número 8, año I, febrero de 1994, México Distrito Federal, p.12

entre sus afiliados, baste ver el panorama actual, por consecuencia afectará a las organizaciones campesinas.

Miguel de la Madrid siendo Presidente de México, señaló en el Congreso Nacional Extraordinario de la Confederación Campesina, celebrado el 27 y 28 de agosto de 1987 "me complace encontrar una Confederación Nacional Campesina, renovada, moderna activa, defendiendo y promoviendo los intereses de los campesinos: organizando a los campesinos para la producción, para la mejor comercialización de sus productos y también organizando nuevas instituciones, fomentando nuevos programas de trabajo, para que hagamos realidad, en el campo, el concepto de desarrollo rural integral".¹³⁶

La Confederación Nacional Campesina a través de sus dirigentes plantea la problemática que se vive en el medio rural, "y consideró necesario que las instituciones se adecuen a la realidad que vive el agro mexicano".¹³⁷

Por su parte UNORCA, señala respecto de los actores sociales que frente a los grandes retos nacionales los actores sociales e institucionales se encuentran dispersos y descoordinados, por lo anterior dentro de las líneas estratégicas que proponen se encuentra entre otras no menos importantes la de "profundizar la modernización rural, donde queden incluidos todos los actores sociales, aplicando acciones diferenciales y compensatorias a los sectores mas atrasados y empobrecidos. Manteniendo el equilibrio ecológico y preservando los recursos naturales disponibles y priorizando el desarrollo regional y el fomento rural".¹³⁸

En 1997, no se ha logrado un pleno desarrollo rural integral. Es necesaria la participación de gente capaz y honesta en la dirigencia de las diversas organizaciones campesinas que busquen el verdadero bienestar para sus agremiados, convirtiéndose en elemento detonante del verdadero desarrollo rural.

La realidad del campo demanda definir y ubicar su verdadera problemática, y después formular planteamientos con soluciones a largo plazo dado la complejidad que presenta, siendo ello producto entre otras cosas de inadecuadas políticas. El reajuste de la legislación existente y la que en el futuro se dicte se vuelve la base de cualquier intento de desarrollo rural entendido este como el mejoramiento en el nivel de vida del sector rural mexicano.

Las opiniones en torno al desarrollo rural son diversas inclusive entre los mismos dirigentes de una organización. El CAP, por su parte plantea la necesidad de integrar la ventanilla única para atender los proyectos que requieren financiamiento, garantías, capital de riesgo e inversión en infraestructura, entre otras cosas que demanda el campo mexicano. Tanto en el ámbito académico como por parte de la dirigencia campesina señalan "que la nueva legislación agraria no basta para promover un desarrollo integral en el sector

¹³⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Discurso del presidente en el Congreso Nacional Extraordinario de la Confederación Nacional Campesina", *Historia Social y Política de la Confederación Nacional Campesina*, México, 1988, p.266

¹³⁷ CORREA, Eduardo y PALACIOS, José Luis. "Sin un apoyo al campo será difícil reactivarlo: Araujo", *El Universal*, martes 27 de julio de 1993, México distrito Federal, p.21

¹³⁸ UNORCA. "La sociedad rural como reserva del futuro", *La Jornada*, domingo 10 de abril de 1994, México Distrito Federal, p.22

agropecuario".¹³⁹ De lo anterior, se desprende que la legislación tal como se encuentra no cubre las expectativas de los sujetos rurales.

Es necesario precisar que la materia agraria y todo lo relacionado con ella tiene matices políticos, como ya se ha comentado anteriormente, lo que pone de manifiesto el grado de dificultad que conlleva realizar entrevistas y otras técnicas auxiliares de la investigación.

¹³⁹ CORREA, Eduardo y PALACIOS, José Luis. "Urge un pacto para activar el sector agropecuario: CAP". *El Universal*, 27 de junio de 1993, México Distrito Federal, p.21

CAPÍTULO QUINTO

LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CAMPO, FACTOR PARA EL
DESARROLLO

I. Introducción.

En el ámbito rural se observa una división histórica de la impartición de justicia. Las etapas señaladas en el capítulo de antecedentes como la Colonia, México Independiente, la Reforma, y el Porfiriato, se caracterizaron por ser los tribunales ordinarios los que se hacían cargo de la impartición de justicia.

En el porfiriato, "La Reforma Agraria la justicia se encomendó a órganos y criterios administrativos, sensibles a la consideración política".¹⁴⁰ Lo anterior no sólo sucedió en el porfiriato sino que fue una constante en las diversas etapas de la historia de México.

Las formas de tenencia de la tierra contenidas en el texto del artículo 27 Constitucional son: pública, privada y social. Dichas formas están intrínsecamente relacionadas con la justicia agraria.

A partir de la promulgación de la Constitución Política en 1917 se dió especial relevancia a los repartos de tierras a los pueblos que carecían de ellas. "La seguridad en la tenencia de la tierra es esencial, lo mismo para la convivencia que para el desarrollo del campo. Los mexicanos necesitamos trabajar unidos para hacer frente a los enormes desafíos que nos plantean la pobreza y los rezagos acumulados en el campo (...) Superar los conflictos derivados de la falta de claridad en la posición de la tierra nos permitirá derrotar en el campo a la injusticia".¹⁴¹

De la palabra justicia se dice que "Es la realización de lo que intuimos como justo, y se manifiesta en la constante perpetua voluntad de atribuir a cada uno su derecho".¹⁴²

Las controversias del orden agrario hasta 1992 se ventilaban en el ámbito administrativo, siguiendo los procedimientos establecidos en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Ley que señalaba como máxima autoridad agraria al presidente de la República, quien estaba facultado para emitir resoluciones definitivas en materia de restitución, dotación de tierras, bosques o aguas, de ampliación, de creación de nuevos centros de población, de expropiación de bienes ejidales y comunales, y del establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades, entre otras.

La justicia agraria, hasta 1992 se impartió con características administrativas, pero al fin justicia social, y se denomina así por los sujetos a quienes va dirigida. La justicia social señala el

¹⁴⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Justicia Agraria*, Impresos Chávez, México, 1995, p.27

¹⁴¹ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. "Discurso en la Ceremonia de la Conclusión del Rezago Agrario: Una Nueva Etapa en la Reforma Agraria", *Conclusión del Rezago Agrario*, Tribunal Superior Agrario, México, 1997, p.15

¹⁴² MARGADANT S., Guillermo. *El Derecho Privado Romano*, Esfinge, México, 1988, p.99

Doctor Armienta Calderón que “se yergue como valor total frente a la desigualdad y las opciones no enteramente libres que con demasiada frecuencia prevalece en el medio rural”.¹⁴³ Continúa el autor refiriéndose a la justicia social que ésta viene a ser una forma sublimada de la justicia distributiva que corresponde impartir al Estado.

Por su parte, el Doctor Arturo Warman señala que “el efecto de justicia es desde mi punto de vista, más importante que el distributivo y corresponde a la exigencia de legalidad y transparencia que emana desde todos los rincones del México rural”.¹⁴⁴

Establecer los límites de la justicia agraria es la cuestión que surge al tratar el tema; el Doctor Sergio García Ramírez, al respecto señala que surgen dos preguntas, la primera ¿Cuáles son las fronteras de la justicia agraria?, y ¿Cuáles debieran ser esas fronteras?, “La respuesta a la primera interrogante se localiza en dos series de normas. La primera se concreta en el artículo 163 de la Ley Agraria, que dice, pudiendo y debiendo no decirlo, que “son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley”. De aquí pareciera desprenderse una amplísima competencia, puesto que la Ley Agraria rige, con máxima extensión, buena parte del universo de relaciones que aparecen en el agro mexicano, sin distinción de temas, personas, fuentes y consecuencias”.¹⁴⁵

El mismo autor al delimitar la justicia agraria dice que “la justicia agraria- que es una expresión de la política general del Estado, proyectada hacia una de sus secciones más relevantes- debiera abarcar la suma de asuntos que aparecen en las relaciones jurídicas cuyo origen es precisamente la materia agraria, y cuyas consecuencias se vuelcan hacia ésta”.¹⁴⁶

Los datos que caracterizan el término agrario son tres: “a) Cierta forma jurídica de tenencia de la tierra: dominio pleno o propiedad ejidal o comunal; b) determinado empleo natural de la tierra: aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal; y c) relaciones jurídicas que se suscitan a propósito de esas formas de tenencia en relación con ese aprovechamiento específico”.¹⁴⁷

El autor identifica el ámbito de lo agrario con las tres características arriba señaladas y propone que “los litigios que en ese ámbito se produzcan debieran ser propuestos ante la justicia agraria, con el propósito de garantizar congruencia en el tratamiento y las soluciones de este sector de la vida del país”.¹⁴⁸

En orden a lo anterior la competencia de los órganos encargados de impartir justicia deberían comprender en la medida de lo posible las relaciones jurídicas que se derivan de la materia agraria, aplicado a las controversias que se pudieren suscitar con motivo de esa interrelación.

La función del estado de impartir justicia se ubica dentro del ámbito jurisdiccional, y no así en el ámbito administrativo, “corresponde exclusivamente al poder judicial por su estructura técnica y ante la necesidad de mantener dentro del Estado un sano equilibrio de funciones; como lo recomienda la teoría de la división de poderes, entendida dicha función como la decisión de un

¹⁴³ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. “La Justicia Agraria”, en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, núm.5, enero abril 1994, México, p.p. 11 y 12

¹⁴⁴ WARMAN GRYG, Arturo. “El artículo 27 Constitucional”, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, núm 2, año 2, enero marzo 1996, México, p.15

¹⁴⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. cit., p.p.62 y 63

¹⁴⁶ Ibidem

¹⁴⁷ Idem., p.64

¹⁴⁸ Ibidem

órgano jurisdiccional sobre un conflicto de intereses o un planteamiento jurídico concreto; aplicando coercitivamente el derecho”.¹⁴⁹

Para fortalecer la justicia en el ámbito rural se hace necesario que el Estado de igual forma procure su obtención, a través de organismos especializados independientes, “ La procuración de justicia en su sentido amplio comprende todas las acciones encaminadas hacia la realización de la justicia, incluyendo las preventivas para lograr la armonía social sin necesidad de actos coercitivos del Estado y las necesarias para que los órganos jurisdiccionales del Estado realicen eficientemente su función de impartir justicia y seguridad jurídica”.¹⁵⁰

La institución encargada de impartir justicia en el ámbito rural son los Tribunales Agrarios con fundamento legal plasmado en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de México. El Estado por mandato constitucional dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal , comunal y de la pequeña propiedad ,y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

La seguridad jurídica contribuye a fortalecer y mejorar las condiciones de vida de los habitantes del sector rural, es por ello que abordaremos en puntos subsecuentes las instituciones jurisdiccionales y de procuración de justicia. Asimismo, por su importancia en el control del movimiento de la tenencia de la tierra incluimos al Registro Agrario Nacional.

II. Instituciones Jurisdiccionales y de Procuración de Justicia.

La legislación en materia agraria, promulgada a partir de 1917, promovía el reparto de tierras a los núcleos de población que carecían de ella, sin embargo en el período posterior, es decir en el período de ajustes a los preceptos constitucionales, se dictaron tal cantidad de disposiciones para aclararlos que provocó confusión e incertidumbre en el campo mexicano. El reparto de tierras fue una buena medida en su tiempo, hoy, se viven situaciones distintas como: minifundios, latifundios, conflictos de límites, sobreposición de planos, pobreza extrema, cartera vencida, aumento de población, crisis política interna, deuda externa ,y otros.

La resolución de los conflictos agrarios que surgieron con motivo de la aplicación de la legislación enunciada en el primer capítulo del presente trabajo de investigación no fue ajeno a la influencia política, baste recordar que el encargado de impartir justicia en el campo fue el ejecutivo federal.

El marco jurídico vigente de la legislación vinculada al factor de la seguridad jurídica, lo forman: la Ley Agraria ,Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Ley de Amparo, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, y Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, entre otros.

¹⁴⁹ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial*, Porrúa, México, 1997, p.3

¹⁵⁰ Ibidem

La legislación vigente le otorga facultades a los tribunales agrarios y a la procuraduría agraria para impartir y procurar respectivamente la justicia agraria. Instituciones que son factores determinantes en el desarrollo rural.

Los tribunales agrarios son órganos jurisdiccionales encargados de impartir la justicia en materia agraria. En forma reiterativa señalamos su función jurisdiccional y no administrativa., es decir pertenece al poder judicial, aunque expresamente no se haya contemplado en la división de órganos que componen al poder judicial. "Los tribunales son el intérprete de la legislación agraria, y en este sentido les corresponde una misión histórica: definir, establecer, arraigar, el rumbo social de esa legislación".¹⁵¹

La institución encargada de promover la justicia agraria es la Procuraduría Agraria, "el brazo más eficiente y visible de la acción social del Estado entre los campesinos".¹⁵² Y la institución que concurre a dar seguridad jurídica al agro mexicano es el Registro Agrario Nacional.

En el capítulo tercero estudiamos las dependencias administrativas que concurren por su competencia al despacho de los asuntos referentes al desarrollo rural, y en el presente capítulo tratamos las instituciones jurisdiccionales y administrativas que participan en la seguridad jurídica del campo. La seguridad jurídica es un factor determinante en el proceso de mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural.

A. Tribunales Agrarios.

1. Antecedentes.

En México hasta el año de 1992 las controversias en el orden agrario se ventilaban en el ámbito administrativo ,siguiendo los procedimientos que prevé la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario fueron autoridades competentes para conocer y resolver diversas acciones agrarias, que culminaban con la correspondiente resolución presidencial. La Comisión Agraria Mixta desapareció del marco jurídico agrario con las reformas de 1992, permaneciendo el Cuerpo Consultivo Agrario para atender el rezago agrario, hasta 1998.

Las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992 citadas en innumerables ocasiones dan un giro sustancial por lo que toca a la impartición de justicia en el campo mexicano, al establecer a los Tribunales Agrarios como órganos autónomos y de plena jurisdicción. Tribunales encargados de dirimir las controversias que se susciten entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, ejidos comunidades y demás sujetos agrarios con motivo de la aplicación de la Ley Agraria.

Los Tribunales Agrarios tiene su antecedentes entre otros en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal celebrado en Jalapa, Veracruz en 1979 donde varios estudiosos de la materia propugnaban por su creación.¹⁵³ El Doctor Luis Ponce de León Armenta en su libro titulado "Derecho Procesal Agrario" dentro de las propuestas de reformas al artículo 27 constitucional y

¹⁵¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. cit., p.29

¹⁵² Ibidem

¹⁵³ FLORES GARCÍA, Fernando. "El Derecho Probatorio en México", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm.5, enero abril, 1994, México, p.33

leyes reglamentarias contemplaban la institución de tribunales de derecho social agrario en sustitución de las autoridades de carácter administrativas encargadas de impartir justicia en el campo.¹⁵⁴

Consideramos,un acierto la creación de los Tribunales Agrarios, misma que se dió en el período presidencial del presidente Salinas de Gortari, sexenio que marca el cambio en el panorama jurídico agrario nacional. Las reformas de 1992, propiciaron la emisión de legislación vinculada con la materia agraria como se observa con los diferentes cuerpos normativos tratados en capitulos anteriores.

Las prácticas de corrupción que se realizaban en el ámbito de la justicia agraria administrativa por parte de los funcionarios encargados de impartirla, en parte ha sido superada, al respecto se dice " en los Tribunales Agrarios hay un nivel de honestidad que es observado".¹⁵⁵ El mismo autor señala que del celoso escrutinio de que fue objeto el desempeño de los jueces (magistrados) teniendo en el primer año a 5 jueces involucrados en actividades ilegales, quienes fueron inmediatamente removidos y algunos de ellos indiciados.

Honestidad y capacidad deben ser características subjetivas que deben poseer los magistrados en materia agraria . Los tribunales agrarios deben estar " integrados por profesionistas y personal probadamente honesto especializado y altamente calificado.." ¹⁵⁶

Los tribunales agrarios aplican la legislación que con motivo de las reformas al artículo 27 Constitucional citadas. El artículo tercero transitorio de dichas reformas establece en un primer párrafo que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo, y las Comisiones Agrarias Mixtas, consideradas como autoridades en materia agraria en la Ley Federal de Reforma Agraria ,derogada por el artículo segundo transitorio de la Ley Agraria en vigor ,seguirán desahogando los expedientes en tramite de las acciones agrarias de dotación de tierras bosques y aguas; ampliación; creación de nuevos centros de población; reconocimiento y titulación de bienes comunales ;y, restitución.

En el segundo párrafo del artículo tercero transitorio citado establece que los expedientes de las acciones enunciadas se pondrán en estado de resolución, y se turnarán a los Tribunales Agrarios para su resolución definitiva.

En el tercer párrafo del artículo segundo transitorio se establece la competencia de los Tribunales Agrarios para conocer de los asuntos que se encuentran en tramite, o que se presenten a partir de la entrada en vigor del decreto que contiene las reformas al artículo 27 Constitucional.

La Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 de nuestra Carta Magna en materia agraria deroga en su artículo segundo transitorio: La Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino. Asimismo, en su artículo sexto transitorio deroga la Ley de Fomento Agropecuario salvo en lo relativo a las disposiciones que rigen el fideicomiso de riesgo compartido.

¹⁵⁴ PONCE DE LEÓN ARMENTA, *Derecho Procesal Agrario*, Trillas, México, 1991, p.159

¹⁵⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "El Desafío de la Justicia. La Administración de Justicia y el Estado de Derecho en México", en *Revista Lex*, 3ª edición, núm.2, año 1, agosto 1995, México, p.19

¹⁵⁶ LEMUS GARCÍA, Raúl. "La Magistratura y los Tribunales Agrarios", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm.5, año 1, enero abril, 1993, México, p.23

Los asuntos agrarios diversos a las principales acciones que forman el rezago agrario se turnarán a los Tribunales por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo. Cuando se habla de rezago en materia agraria se considera la siguiente clasificación: el agrario, el jurídico y el administrativo. El primero, se refiere como hemos mencionado en párrafos anteriores a las cinco acciones principales; el segundo, básicamente trata de los amparos; y el tercero, se refiere a las ejecuciones de las resoluciones presidenciales, es decir las ejecuciones de las resoluciones definitivas que no se efectuarán anterior a la vigencia del decreto de reformas de 1992.

Los Tribunales Agrarios se encargan del rezago agrario, y de las controversias que se susciten con la aplicación de la Ley Agraria. El título décimo de la citada ley denominado de la "Justicia Agraria", artículo 163 señala que son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de sus disposiciones.

Si bien, el artículo 163 de la Ley Agraria señala que es un juicio agrario es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en los artículos 9 y 18 la que establece la competencia de dichos órganos de impartición de justicia.

La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son ordenamientos que contribuyen a poner en claro la materia agraria respecto de la seguridad jurídica. Hemos señalado en párrafos anteriores las características generales de los órganos encargados de impartir la tan reiterada justicia agraria: Los datos informativos relativos a los expedientes substanciados por los tribunales agrarios son significativos, " en enero de 1995, ese Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios en los Estados ya han resuelto más del noventa por ciento del rezago que les fue turnado por la Secretaría de la Reforma Agraria y las Comisiones Agrarias Mixtas..... Las sentencias del Tribunal Superior han sido favorables a los campesinos solicitantes de tierras y aguas en un 48 por ciento. De esta forma se han otorgado 1,454,000 hectáreas a 90,000 solicitantes, sin incluir en este número a los familiares de los peticionarios, beneficiados también por la resolución en favor de aquellos.¹⁵⁷

La labor de impartir justicia en el campo mexicano no es una tarea fácil y ello se refleja en las cantidades de expedientes resueltos, unos en contra y otros a favor, sumando a esto los amparos que recaen a dichas sentencias. La dificultad estriba en que los tribunales agrarios a pesar de ser órganos autónomos con función jurisdiccional no es ajeno a las presiones de carácter político. " Después de un análisis riguroso, de un trabajo muy cuidadoso de varios años, desde 1992, se han remitido a los Tribunales Agrarios 11,367 expedientes que en 1992 se encontraban en trámite. Con esto ha quedado cumplido el Artículo 3º Transitorio del Decreto por el que en ese año se reformó el Artículo 27 Constitucional".¹⁵⁸ La justicia agraria no termina con el abatimiento del rezago agrario, sino que también comprende las demandas que se instauraron con posterioridad a la vigencia de la Ley Agraria. " Quiero hacer un reconocimiento especial al cuidadoso trabajo de los Tribunales Agrarios. De los 5,695 expedientes de tierras y aguas remitidos al Tribunal Superior Agrario, 83 por ciento han sido concluidos. Quedan pendientes de sentencias sólo 963. De los expedientes que estaban pendientes en los Tribunales Unitarios, 75 por ciento han tenido resolución".¹⁵⁹ Hay que tener en consideración que las cifras manejadas son datos oficiales aportados por el gobierno, y en algunos casos se encuentran desfasados con la realidad nacional, sin embargo son de tomarse en

¹⁵⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op.cit., p.32

¹⁵⁸ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. " Discurso de la Ceremonia de la Conclusión del Rezago Agrario. Una Nueva Etapa en la Reforma Agraria". *Conclusión del Rezago Agrario*, Tribunal Superior Agrario, México, 1997, p.13

¹⁵⁹ Idem., p.14

cuenta para sustentar la importancia de los órganos encargados de impartir la tan reiterada justicia agraria.

En otro orden de ideas, la legislación agraria contiene en su texto la parte sustantiva y la parte adjetiva del derecho agrario. Actualmente se propugna por su separación " proponemos la creación del Código Procesal Agrario para facilitar el acceso a la justicia de la familia campesina y lograr además la integración de todas las disposiciones procesales dispersas en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria, el Código Federal de Procedimientos Civiles y demás reglamentaciones".¹⁶⁰

El mismo autor, propone a su vez la integración de la legislación sustantiva agraria " proponemos la integración de la legislación sustantiva agraria que permita a los productores contar con un solo instrumento integrador de todos sus derechos sus posibilidades y sus expectativas en este sentido la Ley Agraria puede transformarse en Ley Agraria de la Producción y el Desarrollo y enriquecer todos los derechos Agrarios.....".¹⁶¹

Al existir una unidad en la legislación rural se promueve y fomenta el desarrollo porque facilita a los habitantes del campo el allegarse de cuerpos normativos que se encuentran dispersos. Las propuestas de otros autores, y el propio en el mismo sentido vienen a confirmar la necesidad de sistematizar adecuadamente la legislación agraria que contribuye a una mayor seguridad jurídica tanto en su contenido como en su forma.

2. Tribunal Superior Agrario.

a. Estructura.

Los tribunales agrarios en México se integran por: el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. El Tribunal Superior Agrario tiene su domicilio en la ciudad de México y entró en funciones el 8 de julio de 1992. Como ya hemos mencionado son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar las sentencias de los asuntos que le corresponden con fundamento en el texto constitucional y la legislación ordinaria vigente.

El Tribunal Superior Agrario, se integra por cinco magistrados numerarios, presidiéndolo uno de ellos, siendo el magistrado presidente. Por otra parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, prevé la figura de los magistrados supernumerarios, quienes suplirán entre otras cosas la ausencia de los magistrados titulares.

Los magistrados que integran el Tribunal Superior Agrario como lo establece la fracción XIX del artículo 27 constitucional son propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, y en los recesos de ésta serán designados por la Comisión Permanente. El nombramiento del magistrado presidente se hace por el propio tribunal y durará en su cargo el período de tres años, contemplándose la figura de la reelección.

¹⁶⁰ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "Proyecto Integral de Reformas y Adiciones a la Legislación Agraria", en *Revista Lex*, 3ª época, núm. 2, año I, agosto de 1995, México, p. 62

¹⁶¹ *Ibidem*

Dentro de las principales atribuciones que tiene el Tribunal Superior Agrario están: Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el país para la circunscripción de los tribunales unitarios agrarios necesarios para la impartición de justicia; resolver sobre las renunciaciones, licencias y suplencias de los magistrados; nombrar, cambiar, suspender y en su caso cesar a los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos; conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros del tribunal y determinar las sanciones administrativas que correspondan; y aprobar el reglamento interior de los tribunales, entre otras Atribuciones que son inherentes a un órgano de tal naturaleza.

b. Competencia.

La competencia del Tribunal Superior Agrario tiene su fundamento jurídico en el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, sintetizándolos en los siguientes puntos:

1. Recurso de revisión en contra de sentencias definitivas emitidas por los tribunales unitarios relativas a: Conflicto de límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal; juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.
2. Conflicto de competencia entre los tribunales unitarios.
3. Establecimiento de jurisprudencia.

El Tribunal tomará sus decisiones por unanimidad o por mayoría de votos, siendo necesario la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales debe estar el magistrado presidente.

3. Tribunales Unitarios Agrarios.

a. Estructura.

Como parte de la estructura de los tribunales agrarios los tribunales unitarios agrarios de justicia se establecieron en la mayoría de las entidades federativas, tomando en cuenta la carga de trabajo del área respectiva. Dicho lo cual, se establecieron distritos en todo el país, fijándose el número y competencia territorial de los mismos, por acuerdo del Tribunal Superior Agrario publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1992.

Por otra parte, se han creado nuevos distritos, sedes alternas, cambios de domicilio, cambios, modificación de la competencia territorial y demás en atención a los requerimientos de la población rural. Es importante señalar que con la instauración de las sedes alternas, los sujetos agrarios evitan desplazarse a ciudades distantes de su lugar de origen, sin embargo cuando un asunto es de competencia del Tribunal Superior Agrario, se hace necesario el

traslado para estar pendiente de su seguimiento, no así de las diligencias que se tengan que practicar en la entidad ,según el caso, ya que los tribunales unitarios auxilian cumplimentando los despachos correspondientes. Actualmente, el número de distritos a aumentado a medio centenar.

b. Competencia.

La competencia de los tribunales unitarios se encuentran plasmadas artículo 18 de la Ley Orgánica de la institución en comento, destacando la siguientes:

1. Controversias por límites de terrenos entre dos o mas núcleos de población ejidal o comunal y de estos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones
2. Restitución de tierras, bosques o aguas a los núcleos de población o a sus integrantes contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio o contra actos de particulares;
3. Del reconocimiento del régimen comunal.
4. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
5. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
6. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocindados entre si; así como los que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población;
7. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional, relativas a enajenaciones, concesiones, diligencias de apeo y deslinde en contravención a las leyes agrarias, así como al reparto con apariencia de legítimo entre los vecinos de un núcleo de población.
8. Omisiones en que incurra la procuraduría agraria en perjuicio de los sujetos agrarios;
9. Jurisdicciones voluntarias en materia agraria.
10. Controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales.
11. Reversión parcial o total en materia de expropiaciones de bienes ejidales o comunales.
12. Ejecución de convenios y laudos arbitrales en materia agraria.

La competencia de los tribunales unitarios agrarios consignada en la Ley Orgánica citada, se vuelve compleja a la hora de interpretarlos, ya que en la práctica lo que procede en un distrito no tiene fuerza en otro por la oposición de criterios que sustentan los titulares de dichos órganos. Lo que provoca una confusión que incide directamente en la seguridad jurídica del campo mexicano.

Para el estudio en cuestión es de particular interés la competencia de los tribunales unitarios agrarios, específicamente la consignada en la fracción IV del artículo 18 señalado, porque en ella se comprende las controversias que se pudieren suscitar entre los sujetos agrarios y las autoridades agrarias. Es importante destacar que esta disposición puede formar el antecedente de la inclusión al ámbito de competencia del tribunal en comento en materia administrativa de las controversias planteadas por los sujetos agrarios en relación a los permisos, concesiones, autorizaciones y licencias administrativas que soliciten a las autoridades públicas competentes.

En la fracción IV del artículo citado, se observa una relación de subordinación del sujeto agrario ante la dependencia pública, lo que constituye un antecedente para integrar la legislación agraria y sus instituciones. Reiterando que el antecedente se puede encontrar en los juicios de nulidad en contra de resoluciones emitidas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación. Disposición que sirve de fundamento para pensar en una posible ampliación de facultades de los tribunales agrarios en relación a los actos, procedimientos y resoluciones de la dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, en la que intervienen los diferentes sujetos agrarios vinculadas a las actividades económicas del sector primario. Las actividades económicas que realizan los sujetos agrarios y los recursos naturales que utilizan es parte de la justicia agraria, misma que se encuentra inmersa en el desarrollo rural.

Lo anterior, tiene relación con las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. El ordenamiento en cuestión excluye de su competencia a las materias de carácter fiscal, electoral, justicia agraria y laboral entre otras. El Doctor Acosta Romero en la crítica que realiza a la ley citada señala, "El concepto de justicia agraria tal como se expresa en el artículo que comentamos, es ambiguo y poco indicativo, puesto que la Ley Agraria (Diario Oficial de 26 de febrero de 1992) también no solo trae procedimientos de resolución de conflictos ante los tribunales agrarios que pudieran considerarse dentro de ese poco claro concepto de justicia agraria; sino también una serie de procedimientos relativos a cuestiones de ejidos, comunidades, pequeña propiedad, que surge la duda de si quedan excluidos o no excluidos de la ley; porque en todo caso, todo el texto de la ley busca la realización de la justicia agraria".¹⁶²

El tribunal competente para conocer de las resoluciones que contempla la citada ley es el Tribunal Fiscal de la Federación, con fundamento en el artículo 83 de la mencionada ley en relación al artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Recordemos que mas de la mitad del territorio nacional pertenece al régimen ejidal o comunal y que lo recursos naturales que se encuentran en ellos son susceptibles de autorizaciones, concesiones, permisos y para ello intervienen las diferentes dependencias administrativas.

¹⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel y SALVATTI, Herrán. *Ley Federal de Procedimientos Administrativos Comentada*, Porrúa, México, 1996. p.p. 192 y 193

Por los sujetos rurales que actúan en dichos procedimientos administrativos se sugiere que sean los tribunales agrario los competentes para conocer de las controversias que se pudieren suscitar con motivo de la aplicación de dicha ley, considerando son los mas indicados para conocer y resolver las cuestiones señaladas.

B. Amparo en materia agraria.

1. Antecedentes.

La Ley de Amparo es la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.

Se distingue el amparo en general del amparo en materia agraria ,ya que presenta ciertas características que lo distinguen del primero. La evolución histórica del amparo en materia agraria presenta varias etapas hasta consolidarse como se conoce en la actualidad.

Todos los sujetos agrarios tienen derecho a presentar el juicio de amparo, sea ejidatario, comunero, pequeño propietario, ejidos, comunidades, colonos, jornaleros y posesionarios.

En capítulos anteriores se ha hecho hincapié en los repartos de tierras y aguas previstas en la Ley de 6 de enero de 1915, en dicho cuerpo normativo los pequeños propietarios afectados por resoluciones presidenciales dotatorias tenían derecho a interponer el juicio de amparo, lo que ocasionó un severo retardo en la consolidación de los repartos señalados , es por ello que se expide el decreto de 1931 que reforma al artículo 10 de la ley 6 de enero de 1915, estableciéndose que los propietarios afectados no tenían derecho ordinario ni extraordinario para defenderse, salvo la indemnización en el término de un año. Disposición que se confirma en el decreto de 9 de enero de 1934, que suprimió la Ley de 6 de enero de 1915 ,e incorpora parte de sus disposiciones en el artículo 27 Constitucional.

El 12 de febrero de 1947, se introduce en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, un párrafo que permite a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a promover el juicio de amparo bajo las siguientes condiciones: primera, que el predio estuviera explotado; y, segunda, que se le expidiera un certificado de inafectabilidad.

El 2 de noviembre de 1962 se reforma de los artículo 107 Constitucional que configura el denominado "amparo agrario", estableciéndose en su texto disposiciones protectoras para los ejidatarios comuneros, ejidos y comunidades , como la suplencia de la queja, entre otros.

El 29 de junio de 1976, se adicionó la Ley de Amparo reglamentaria del artículo 103 y 107 Constitucionales, incorporándole un libro segundo denominado " del amparo en materia agraria" con un título y capítulo único.

La Suprema Corte de Justicia en relación al amparo en materia agraria establece el siguiente criterio "Por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos Agrarios que modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías" cabe concluir que tiene carácter en materia agraria cualquier asunto en el que

se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que la legislación de la materia es decir el artículo 27 de la Constitución, el Código Agrario y sus reglamentos establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados”¹⁶³

El texto vigente del artículo 107 Constitucional en su fracción N , párrafo segundo, tercero, y cuarto contienen entre otras disposiciones del amparo en materia agraria: La suplencia de la queja, recabar de oficio pruebas, no procede contra los sujetos agrarios señalados el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia pero sí podrán decretarse en su beneficio.

Por consiguiente, el amparo en el ámbito rural son dos: el amparo general, y el amparo en materia agraria. El primero, sigue el procedimiento general establecido en la Ley de Amparo, y el segundo, con las particularidades señaladas en los artículos constitucionales y en el libro segundo de la ley reglamentaria.

El juicio de amparo se dice que “ es una de las instituciones que ha aportado nuestro país a la ciencia del derecho, y es sin duda el medio eficaz en su más amplia expresión de defensa de la legalidad del marco constitucional y de legislación secundaria”.¹⁶⁴

El juicio de amparo en el desarrollo rural, interviene para dar seguridad jurídica a todos los habitantes del campo mexicano. El que exista un amparo denominado “amparo en materia agraria” cobijando a ejidatarios, comuneros, ejidos y/o comunidades no excluye a otros sujetos agrarios del derecho de interponerlo, cuando sus garantías constitucionales son violadas. Es evidente la desigualdad de ciertos grupos pero ello no imposibilita actualmente a otros mexicanos de ejercer derechos que se encuentran plasmados en nuestra Carta Magna, en especial el juicio en comento.

2. Características.

Las disposiciones del juicio de amparo en materia agraria se encuentran en la ley reglamentaria citada en los artículos 212 al 234. El artículo 212, en sus tres fracciones señala a quien tutela este tipo de amparo. Los sujetos que tutela el libro segundo son: los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo particular y los que en su pretensión de derechos pertenezcan a la clase campesina. Por otra parte, se establece los casos en que se tutelará a los sujetos agrarios mencionados como: Cuando se reclamen actos que tengan como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras aguas pastos y montes ya sea como quejosos o como terceros perjudicados; cuando los actos de autoridad afecten otros derechos agrarios de ejidatarios comuneros, ejidos, comunidades en como quejosos o terceros perjudicados y un tercer casos de procedencia es “ aquellos las que figuren en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros, establece la Ley.

El amparo agrario como ya se ha dicho presenta ciertas características que lo distinguen del amparo en general es decir “ se caracteriza por adoptar un conjunto de excepciones y disposiciones en favor de grupos económicamente débiles, como los ejidatarios y comuneros buscando la realización de la justicia distributiva”.¹⁶⁵

¹⁶³ Secretaria de la Reforma Agraria. *Compilación de jurisprudencia y tesis en materia agraria*, diciembre 1981, México, p.p 181 y 182

¹⁶⁴ *Idem*, p.2

¹⁶⁵ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Derecho Procesal Agrario*, Trillas, México, 1991, p. 133

Las disposiciones y excepciones que caracterizan al juicio de amparo en materia agraria y que lo diferencian del juicio de amparo en general son:

- a. El término para interponer el juicio de amparo es abierto, es decir en cualquier momento. Cuando se afecten derechos individuales de ejidatarios y/o comuneros el término para interponerlo es de 30 días.
- b. Se notificará personalmente a los sujetos tutelados en los siguientes casos: auto que deseche la demanda, auto que decida sobre la suspensión; la resolución que se dicte en la audiencia constitucional; las resoluciones que recaigan a los recursos; cuando el Tribunal considere un asunto urgente que pueda afectar los intereses entre otros.
- c. En materia de competencia la competencia auxiliar de los jueces de primera instancia en los lugares que no resida juez de distrito para suspender provisionalmente el acto reclamado.
- d. La falta de copias para las partes, el juez de oficio mandará sacarlas.
- e. De oficio se recaban pruebas que puedan beneficiar al núcleo de población ejidal y/o comunal, ejidatarios o comuneros.
- f. Se prevé la suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio de amparo, de igual forma en los recursos que los sujetos agrarios interpongan.
- g. El término para interponer el recursos de revisión es de 10 días comunes a las partes posteriores a que surta efectos la notificación. La queja su término es abierto, hasta en tanto no se hayan cumplido con la sentencia que concedió el amparo.
- h. No procede el sobreseimiento del juicio por inactividad procesal, por caducidad de la instancia en perjuicio de los sujetos agrarios tutelados y ya enunciados en párrafos anteriores, y por desistimiento, excepto este último cuando se cuenta con el consentimiento de la asamblea general.
- i. El ministerio público cuida el cumplimiento de las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal y/o comunal.
- j. La suspensión de los actos reclamados procede de oficio cuando tengan o puedan tener por consecuencia la privación total parcial temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso, suspensión que no requiere garantía.

3. Autoridades Judiciales que conocen del juicio de amparo en materia agraria.

Las instituciones encargadas de atender y resolver los juicios de amparo que se interponen son los depositarios del poder judicial: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, y los Juzgados de Distrito.

La competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito tienen su fundamento en el artículo 107 fracción V de la Constitución Política inciso b) en relación con los artículos 1º, 44 fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y artículo 200 de la Ley Agraria.

En materia agraria son los Tribunales Colegiados quienes conocen del juicio de amparo contra las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Superior Agrario o los Tribunales Unitarios Agrarios.

En puntos anteriores se mencionó la competencia de los tribunales que imparten justicia en el ámbito agrario. Las sentencias de los tribunales unitarios en tres casos procede el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario: Conflictos de límites de terrenos entre dos o más núcleos de población; restitución de tierras bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, y de los juicios de nulidad contra resoluciones agrarias, esto tiene su base en lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley Agraria, y en el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En los casos mencionados se debe agotar el recurso previsto en la ley para acudir al Tribunal Colegiado de Circuito.

Todos los sujetos agrarios tienen derecho a interponer en su caso el juicio de amparo en contra de sentencias o resoluciones definitivas en las que se observen violaciones durante el procedimiento o en la sentencia misma. La demanda de amparo se presenta ante la autoridad que emitió la sentencia, en este caso los tribunales agrarios, y estos remiten al Tribunal Colegiado que corresponda por el domicilio de la autoridad emisora, acompañando el informe justificado, el original del expediente y la constancia de que se le notificó al tercero perjudicado.

El artículo 200 de la Ley Agraria, establece que contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda.

Los Juzgados de Distrito tienen su fundamento en el artículo 107 fracción VII Constitucional en relación a la materia agraria en el artículo 200 de la Ley Agraria, enunciado en el párrafo anterior. Procediendo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio contra leyes o contra actos de autoridad administrativa: se interpone ante el juez bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse de acuerdo al texto constitucional y al artículo 114 de la Ley de Amparo; artículos 1, 48, 52 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

C. Procuraduría Agraria.

1. Antecedentes.

La función que desempeña la Procuraduría Agraria como órgano procurador de la justicia en el campo contribuye a fortalecer la seguridad jurídica de los habitantes del sector rural. El fundamento jurídico de la Procuraduría Agraria como órgano de procuración de justicia se encuentra en la fracción XIX, párrafos primero y tercero del artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece específicamente que la Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. La Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 prevé la citada institución en su título séptimo denominado "de la Procuraduría Agraria", en los artículos 134 a 147.

Dentro de los antecedentes de la Procuraduría Agraria señala el Doctor Armienta Calderón se encuentra la figura de el protector fiscal contenido en la Ley XVII del título doce, tomo N , de la recopilación de leyes de los Reynos de las Indias. En la etapa del México independiente en el decreto número 18 de la Ley de las Procuradurías de los Pobres, expedida en el Estado de San Luis Potosí en el año de 1847, a propuesta del Licenciado Ponciano Arriaga. En el siglo XX ,el 10 de diciembre de 1921 se instituye la Procuraduría de Pueblos en cada entidad federativa para patrocinar a los pueblos de manera gratuita en sus gestiones de dotaciones y restituciones de ejidos; se creó como una unidad administrativa dependiente de la Comisión Nacional Agraria en 1953, se expide un decreto que ordena se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios con objeto de dar asesoramiento gratuito a los campesinos en sus gestiones legales en las distintas acciones agrarias ante las autoridades agrarias competentes. En 1954, se expide el reglamento de la citada Procuraduría, que forma una unidad administrativa del Departamento Agrario teniendo representación en los estados de la República Mexicana. Esta Procuraduría “ deja de funcionar hasta las postrimerías del sexenio presidencial 1958-1964.¹⁶⁶ Anterior a la instauración de la actual Procuraduría Agraria el asesoramiento gratuito a campesinos estaba a cargo de unidades administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria como la Dirección General de Procuración Social Agraria, resumiendo su labor desempeñada en el ámbito de la procuración de justicia con las siguientes palabras “ fueron unidades administrativas que asumieron sin pena ni gloria las funciones de asesoría, coadyuvancia, conciliación y representación de los campesinos en las causas y ante las autoridades agrarias.¹⁶⁷

El artículo 134 de la Ley Agraria establece que la Procuraduría Agraria es organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad y patrimonio sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 135 de la Ley Agraria , en relación con el artículo 2º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establecen las funciones principales de la institución en comento siendo la defensa de los derechos y asesoramiento de los sujetos agrarios, como son : Los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, jornaleros agrícolas, posesionarios, colonos, nacionaleros y campesinos en general.

La defensa de los derechos puede ser de oficio o a petición de partes. El artículo cuarto del Reglamento Interior de la institución en comento establece: La pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad. En su segundo párrafo señala el fomento de la institución hacia la integridad de las comunidades indígenas, y establece la facultad para llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de la vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y proteger los derechos que la ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades asegurando su pleno ejercicio; Para ello, proporciona servicios de representación y gestoria administrativa y judicial, así como de información orientación y asistencia.

Por todos los elementos que integran la Procuraduría Agraria como órgano de procuración de justicia arriba enunciados se le define como “la institución encargada de brindar servicios

¹⁶⁶ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. "El Defensor Campesino", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 2, año I, enero abril 1993, México, p.p. 10 y 11

¹⁶⁷ ESPINO VILLALOBOS, José Platón. "Función de la Procuraduría Agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 5, año I, enero abril 1994, México, p. 21

gratuitos a los campesinos del país con el objeto de defender sus derechos, cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de la propia ley".¹⁶⁸

La impartición de justicia en México obtuvo un avance significativo al crearse la Procuraduría Agraria, producto del paquete de reformas denominadas "salinistas". Gran acierto que contribuye al desarrollo rural del país comprendiendo no sólo a los ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades, sino que se extiende su asesoría a pequeños propietarios, colonos, nacionaleros, jornaleros agrícolas y campesinos en general.

La frase consignada en el párrafo segundo del artículo tercero del Reglamento Interior en relación a las comunidades indígenas "llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo", incide y coincide con la idea general que se maneja del desarrollo rural en el campo mexicano. Es importante destacar la capacitación y preparación del personal que integra la institución para el debido funcionamiento como elemento y factor de la procuración de justicia en el agro mexicano. Al efecto se cita el estatuto del Servicio Profesional Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1994, que derogó al de 11 de abril del mismo año.

2. Estructura .

La Procuraduría se organiza internamente en base a lo establecido en el artículo 139 de la Ley Agraria y 8º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria: el procurador agrario, oficina del Procurador, subprocuraduría general, secretaría general, coordinación general de programas interinstitucionales, coordinación general de delegaciones, diversas direcciones generales y delegaciones entre otras.

La Procuraduría Agraria para su funcionamiento se compone de su oficina central con sede en la ciudad de México y las delegaciones en cada entidad federativa.

El titular de la Procuraduría es designado y removido por el presidente de la República, y él a su vez nombra y remueve a los servidores de la Procuraduría. Es importante señalar la presencia del ejecutivo federal en el nombramiento de los titulares de las instituciones agrarias que participan en el desarrollo rural.

3. Atribuciones.

La Procuraduría Agraria es una institución de servicio social encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, principalmente. El marco legal determina su campo de acción y los medios para lograrlo. Sus atribuciones están consignadas en el artículo 136 de la Ley Agraria y el artículo 5º del Reglamento Interior de la institución resumiéndose en las siguientes:

¹⁶⁸ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. "El Defensor Campesino", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm.2, año I, enero abril 1993, México, p.13

a. Asesorar.

Asesora a los sujetos agrarios en las consultas jurídicas que se le plantean, en los tramites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, y particularmente asesora a los núcleos de población, ejidatarios comuneros y campesinos en los contratos convenios o cualquier acto entre sí o con terceros para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.

b. Representar.

Representa a los sujetos agrarios ante autoridades administrativas o judiciales. Vgr. en asuntos de regularización de tierras; obtención de permisos concesiones, licencias y aprovechamiento general de tierras bosques y aguas que les pertenezcan.

c. Conciliar.

Es atribución de la institución la de promover y procurar la conciliación entre los sujetos agrarios en los casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

d. Arbitrar.

Actuar como arbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter.

e. Vigilar.

Vigilar con la participación de las autoridades locales los derechos de sus asistidos; el respeto al fundo legal de los ejidos; el derecho de preferencia para recibir en pago de tierras en caso de disolución de sociedades en los términos que se refiere los artículos 75 fracción IV y 100 de la Ley Agraria.

f. Denunciar.

Denunciar ante las autoridades competentes la violación de las leyes agrarias; el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria, las prácticas de acaparamiento de tierras; actos constitutivos de delitos; irregularidades del comisario ejidal, así como hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo de las irregularidades en que incurren los funcionarios agrarios.

g. Promover.

Entre otras atribuciones tiene la institución la de promover la conciliación entre las partes en casos controvertidos que se relacionen con la Ley Agraria, con respecto de los grupos indígenas promover la defensa de sus derechos y salvaguarda de la integridad tradicional.

h. Opinar.

Emite su opinión sobre los proyectos de desarrollo y constitución de sociedades en términos de los artículos 75 y 100 de la Ley Agraria :Asimismo, emitir dictamen de la terminación del régimen ejidal, y emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones. Esto último tiene su fundamento en el artículo 136 fracción IV de la Ley Agraria y en el artículo 4º fracción VI del Reglamento Interior citado.

Las recomendaciones que emite la Procuraduría Agraria, tendrían verdadera fuerza, si el órgano en mención fuera autónomo ,y no un órgano descentralizado y sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria. Se propugna por la autonomía de la institución en cuestión , al respecto Marco Antonio Téllez Espinoza dice que la Procuraduría Agraria “ tenga un rango jerárquicamente superior en la legislación...” continua “ esto obviamente si se desea que la Procuraduría Agraria emita actos con fuerza compulsiva tal y como las recomendaciones que lleva a cabo la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de lograr acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo”¹⁶⁹ ,idea que es congruente con la procuración de justicia en el campo.

Cabe resaltar que dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria se realizaron múltiples prácticas nocivas para el desarrollo rural y que hasta la fecha dicha dependencia carga como un lastre en el desempeño de sus funciones, siendo la principal causa generadora de tales prácticas la corrupción de los funcionarios públicos que en ella colaboraron.

La Procuraduría Agraria por establecerlo así su reglamento defenderá a los grupos socialmente débiles, prestando los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran.

La Procuraduría Agraria en este capítulo de seguridad jurídica como factor de desarrollo, es responsable de que dicha seguridad se consolide en al ámbito rural. La legislación vigente da los elementos para que así sea primero, con el establecimiento de la institución con rango constitucional; segundo, en la ley reglamentaria de la materia al señalar en su artículo 136 fracción V como atribución, el estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; y, por último en el artículo tercero de su Reglamento Interior el promover la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria para garantizar seguridad jurídica de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

La Ley Agraria prevé la actuación de la institución en estudio en los artículos 23 f. VII a XIV, 24, 31 tercer párrafo ,40, 49, 58, 61, 68 segundo párrafo, 75 fracciones segunda y quinta, 96, 134 a 147, 170, 178 y 179.

Las facultades de la Procuraduría Agraria son muy amplias, lo que garantiza la procuración de justicia en el campo mexicano; sin embargo, en materia de los recursos naturales queda incompleta su actuación ya que si bien en el artículo 5, fracción VI se faculta a dicha institución para orientar y en su caso gestionar a nombre de los sujetos agrarios ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques o aguas o cualquier otro recurso, la institución no asesora y representa a dichos sujetos agrarios en caso de que se les nieguen las mencionadas concesiones, autorizaciones, permisos y

¹⁶⁹ TELLEZ ESPINOZA, Marco Antonio.Op.cit.,p.74

licencias, ya que como recordaremos el recurso que procede es el de revisión ante la autoridad administrativa competente , o se presenta la inconstitucionalidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano jurisdiccional encargado de resolver dichas controversias de acuerdo a lo dispuesto por el texto de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

III. El Registro Agrario Nacional..

a. antecedentes.

Dentro de los antecedentes del Registro Agrario Nacional se encuentra el Decreto de fecha 24 de abril de 1928, publicado el 16 de mayo del mismo año. Se estableció como una oficina bajo la dirección del presidente de la Comisión Nacional Agraria. El Código Agrario de 1934, establece las funciones del Registro Agrario Nacional dependiente del Departamento Agrario creado el mismo año. El Código Agrario de 1940, establecía la obligación de inscribir las resoluciones presidenciales que concedían dotaciones o restituciones de tierras o aguas de ejidos en el Registro Agrario Nacional y en los registros públicos correspondientes, asimismo la figura del Registro estuvo prevista por el Código Agrario de 1942. La Ley Federal de Reforma Agraria promulgada en 1971, actualmente derogada, contempla la figura del Registro Agrario Nacional en su libro sexto, título primero, artículos 442 al 453; funcionando principalmente como una Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Actualmente, el ordenamiento jurídico que contiene las disposiciones reguladoras de la institución en comento es la Ley Agraria de 1992. La figura del Registro Agrario Nacional, mejor conocido por sus siglas R.A.N., sufrió modificaciones en cuanto a su estructura y funcionamiento, consecuencia del nuevo panorama jurídico agrario.

Bajo la tesitura de la Ley Agraria, el Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. El fundamento legal de la institución se encuentra en el artículo 148 de la citada ley, y en su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992, modificado por decreto publicado el día 28 de abril de 1993.

El Registro Agrario Nacional dentro de la seguridad jurídica en el campo ejerce una importante función como es llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria. “ Además del control estadístico por parte del Estado de la propiedad inmueble, mueble, accesiones, documentos y derechos en un registro específico - Registro Agrario Nacional- existe el interés de brindar seguridad jurídica a las instituciones y sujetos agrarios”.¹⁷⁰

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria establece como un órgano desconcentrado de dicha dependencia , a quien le corresponde aprobar el proyecto del presupuesto anual y proponer al ejecutivo el nombramiento y remoción del director en jefe de la institución.

¹⁷⁰ MEDINA CERVANTES, José Ramón. Op. cit., p.52

El título octavo de la Ley Agraria en sus artículos 148 a 156 establece los lineamientos generales de la citada institución destacando que las constancias que ellos expidan harán prueba plena en juicio y fuera de él.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera al Registro Agrario Nacional análogo al Registro Público de la Propiedad, que tiene como finalidad fundamental dar publicidad a los actos jurídicos para que puedan surtir efectos frente a terceros de tal suerte que las inscripciones respectivos tienen efectos declarativos y no constitutivos, pues los derechos provienen del acto jurídico que se inscribe no de la inscripción".¹⁷¹

En la práctica el Registro Agrario Nacional se ha renovado en su estructura y funcionamiento para estar acorde con su marco normativo. Son numerosas sus funciones, las que enunciaremos más adelante para remarcar el papel tan importante que desarrolla en la seguridad jurídica del campo, y por ende en el desarrollo rural.

La consolidación de la institución se ha materializado en el aspecto jurídico, en su aspecto operativo ha tardado más en encauzar su camino, ya que como mencionamos con anterioridad al igual que la dependencia cabeza de sector arrastra vicios que se han tratado de corregir.

La participación en la seguridad de la tenencia de la tierra de la institución en estudio es necesaria e importante ya que su función es un avance más para consolidar el desarrollo rural. La Ley Agraria establece en su artículo 56 que el registro es quien emite las normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido; certifica el plano interno del ejido, y con base en ello expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993, establece los lineamientos y procedimientos en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, de conformidad con lo establecido en el capítulo II, título tercero.

El Registro Agrario, es un registro público, es decir cualquier persona puede solicitar información o copias certificadas de sus inscripciones, y de sus asientos, incluyendo planos, salvo los índices y listas de sucesores, esto último a persona distinta del depositante.

B. Estructura.

Funciona como órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de la Reforma Agraria. Para la realización de sus funciones cuenta con: un director en jefe, director general de titulación y control agrario, director general de registro y asuntos jurídicos, director general de catastro rural, coordinador administrativo, unidad de contraloría interna, y delegaciones en el Distrito Federal y en las entidades federativas. Además de contar con el personal técnico administrativo y de honorarios que requieran con fundamento en el artículo 7º de su Reglamento Interior.

¹⁷¹ SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. *Compilación de Jurisprudencias y tesis en Materia Agraria*, México, 1981, p.277

C. Funciones.

El artículo 2º del Reglamento Interior del Registro Agrario se establecen las funciones de la institución, las cuales se clasifican en :

1. Inscripciones.

La principal función del registro es la de inscribir documentos en que consten operaciones originales y modificaciones que sufra la tierra; inscripción de terrenos ejidales, comunales, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales, terrenos baldíos, sociedades rurales; sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales con la superficie que detentan individuos o sociedades tenedoras de acciones de serie t; resoluciones de tribunales agrarios o autoridades judiciales; actos de asamblea; decretos de expropiación ,entre otros.

2. Control.

La función de controlar los movimientos de la tierra y demás actos jurídicos que se dan en el campo es esencial para el desarrollo del país.El control de las diferentes figuras asociativas en el sector rural es importante para el desarrollo rural, en especial la de las sociedades mercantiles y civiles por el posible acaparamiento de tierras nacionales.

3. Expedición de documentos.

En materia de regularización de tenencia de la tierra se vincula su función con las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y su reglamento relativo, en la que tiene como función expedir certificados parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común, títulos de propiedad de origen parcelario de solares urbanos y de las colonias agrícolas y ganaderas.

4. Certificación.

Certificar el contenido de los planos internos del ejido con fundamento en lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Agraria y 7º del Reglamento Interior de la institución; y expedir certificaciones previa solicitud de sus inscripciones.

5. Depositario.

Entre sus funciones le corresponde la de ser depositario de las listas de sucesión de los ejidatarios y/o comuneros, a cuyo fallecimiento se abre el sobre ante quien acredite tener interés para ello.

6. Elaboración de planos.

Con fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponde elaborar y resguardar los planos generales de ejidos y comunidades.

El Registro Agrario Nacional, es una institución que no es ajena a los cambios políticos, sin embargo es necesaria por las funciones que le encomienda la ley. En el caso particular del control de las sociedades mercantiles con participación extranjera se vuelven un órgano controlador del movimiento de la propiedad rústica del país. Del funcionamiento con apego a la legislación que la prevé se obtendrán datos para estimar el acaparamiento de tierras por parte de cualquier sujeto agrario mexicano y/o empresas mercantiles y/o Iglesia. Fantasma que se cierne sobre el país, ya que al dictarse las reformas llamadas neoliberales se permite la participación de figuras asociativas que en otros tiempos les estaba negada. El Registro Agrario en relación a lo expuesto se convierte en el primer órgano de control de la tenencia de la tierra en México.

Vistas las instituciones de impartición y procuración de la justicia agraria bajo la luz de la legislación agraria vigente y del contenido de la misma se observa una simplificación de varios ordenamientos jurídicos dictados con anterioridad en la que se conjugaron disposiciones reguladoras de los sujetos agrarios incluyendo a los pequeños propietarios como parte del sector rural, es decir no incluye únicamente a los ejidos y/o comunidades de manera particular o colectiva. Sin embargo puede presentar deficiencias en cuanto a calidad cuestión que no es materia de la presente investigación, pero si el grado de confusión que tiene como característica y que señala el Doctor Sergio García Ramírez al reconocer que "La legislación puede ser confusa y complicada para los productores".¹⁷²

Con la integración legislativa e institucional se pretende lograr un panorama claro y sencillo contrario a confundir a los sujetos a quienes se les aplica los ordenamientos jurídicos. "Cerca de veintiséis millones de campesinos viven en el campo, muchos de ellos padecen pobreza extrema; vamos por su rescate en esta nueva etapa con desarrollo, bienestar y justicia".¹⁷³ Se hace necesario un cuerpo jurídico que reúna en la medida de lo posible las disposiciones ya señaladas a lo largo de este trabajo y después de este primer paso enfocarse a su contenido.

¹⁷² CORREA, Eduardo. "Pese a la Reforma, la Crisis en el Sector se ha Agudizado", El Universal, lunes 7 de junio de 1998, México, Distrito Federal, p.1

¹⁷³ PORTE PETIT MORENO, Luis. Discurso en la Ceremonia de la Conclusión del Rezago Agrario. Una Nueva Etapa en la Reforma Agraria", *Conclusión del Rezago Agrario*, Tribunal Superior Agrario, México, 1997, p.28

CAPÍTULO SEXTO

EL PAPEL DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS SOCIALES QUE
INTERVIENEN EN EL DESARROLLO RURAL

I. Introducción.

El desarrollo rural como tópico del derecho agrario pertenece para su estudio dentro de la clasificación del derecho social. El derecho agrario pertenece al derecho social por representar en las relaciones jurídicas a un grupo social: el campesino, siendo en este sentido un derecho de clase".¹⁷⁴

El derecho social "es el sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia humana"¹⁷⁵. La clasificación del derecho social en el sistema jurídico mexicano se vincula a las clases desprotegidas.

Las clases sociales y la estructura agraria que prevalece en el campo mexicano es producto de la evolución histórica de la propiedad. Se identifica a dichas clases con determinados grupos de personas y sus relaciones de productividad. Las clases sociales es "el grupo que practica relaciones de producción similares y que ocupa una posición semejante respecto a una o varias formas de explotación".¹⁷⁶

Asimismo, se define a las clases sociales como " grandes grupos de personas asimétrico no exhaustivo dentro de una estructura social dada entre los cuales se establecen relaciones de explotación, dependencia y/o subordinación que constituyen en unidades relativamente poco permeables (escasa movilidad social vertical, que tienden a lo largo de un continuo estratificado cuyos dos polos opuestos están constituidos por oprimidos y opresores(...)".¹⁷⁷

Las corrientes ideológicas que siguen los diversos autores se ven reflejadas en las diferentes clasificaciones y subclasificaciones de las clases sociales en el campo. En forma ilustrativa enunciamos la clasificación que elaboró Rodolfo Stavenhagen, ésta contiene a los principales sujetos agrarios¹⁷⁸ :

¹⁷⁴ RUIZ MASSIEU, Mario. "Derecho agrario", *Introducción al derecho mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, México, p. 1202

¹⁷⁵ PONCE DE LEÓN, Luis. *Derecho procesal agrario*, Trillas, 1ª reimpresión, México, p. 28

¹⁷⁶ WARMAN GRYG, Arturo. *Ensayo sobre el campesinado en México*, Nueva imagen, México, 1980, p. 186

¹⁷⁷ BARTRA, Roger. *Estructura agraria y clases sociales*, Serie popular era, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 8ª edición, México, 1985, p. 151

¹⁷⁸ STAVENHAGEN, Rodolfo. "Aspectos sociales de la estructura agraria en México", *Estructura y condiciones sociales en el agro*, Selección de textos, Procuraduría Agraria, México, 1992, p. 159

Clasificación de las clases sociales en el campo.

1. Los ejidatarios
2. Los minifundistas privados
3. Los propietarios de unidades familiares
4. Los propietarios medianos
5. Los grandes propietarios
6. El proletariado agrícola

Los sujetos agrarios integran invariablemente las clasificaciones de las clases sociales en el campo, asimismo, resalta su vinculación con las formas de tenencia de la tierra establecidas en el artículo 27 Constitucional:

La situación que vive la mayoría de la población en el agro mexicano es de absoluta pobreza, siendo una minoría la que cuenta con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades de educación, vivienda, trabajo, alimentación y servicios de salud.

La pobreza del país se ve acentuada por las diferentes crisis de carácter económico y político que vive nuestra nación. "La crisis rural no se manifiesta únicamente con un problema productivo: la pobreza de la mayoría de los campesinos, la desigualdad dentro del campo y frente a la sociedad nacional y el deterioro del ambiente también forman parte de dicha crisis, y estos problemas aún no están resueltos".¹⁷⁹

La pobreza implica la carencia de múltiples factores que concurren al desarrollo humano. "En términos simples podríamos decir que un pobre es aquel que apenas tiene lo indispensable para vivir (la pobreza es la condición del pobre) y que una persona muy pobre o en extrema pobreza, es aquélla que además no tiene ni lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Visto así, la pobreza extrema implica enfermedades y deterioro gradual del individuo".¹⁸⁰

Por otra parte, Arturo Warman señala que el combate a la pobreza y el deterioro rural "son la principal motivación del cambio a la legislación, que es apenas uno de los componentes de la transformación que el campo exige".¹⁸¹ El contexto nacional se debe tomar en cuenta para la emisión de legislación que regula las relaciones jurídicas entre los sujetos agrarios.

Las soluciones que demanda el campo mexicano son de diversa índole dada la complejidad que presenta el sector. El combate "tiene que partir de un enfoque multidimensional y ver varias cosas, desde el problema de acceso a los recursos productivos, acceso a la tierra, y regulación de los derechos de propiedad.....incluso el acceso al empleo, a empleos no agrícolas, acceso a educación, entrenamiento y capacitación en materias y asuntos

¹⁷⁹ CARABIAS, Julia y otros. Op. Cit. p.15

¹⁸⁰ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. cit. p.9

¹⁸¹ WARMAN GRYG, Arturo. "El artículo 27 constitucional", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, enero- marzo 1996, México, p.10

que permitan a los productores rurales incorporarse a la sociedad de una manera más equitativa, más conveniente para ellos".¹⁸²

Los derechos sociales plasmados en nuestra Constitución Política, enfrenta para su realización plena una problemática nacional. Problemática que ni siquiera las fuentes oficiales pueden ocultar en los documentos públicos, y que a su vez tienen su fuente de información en las estadísticas que aporta el Instituto Nacional de Estadística e Informática y la Comisión Económica para la América Latina.

Los diagnósticos de carácter social que contemplan el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa Nacional Agropecuario coinciden en el reconocimiento de un avance logrado durante el período 1930 a 1994, sin embargo reconocen que persisten los problemas de la desigualdad y la pobreza.

La pobreza extrema, es el problema social que tiene prioridad de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo. "Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda. Los pobladores rurales del semidesierto y de las zonas de baja productividad padecen los efectos de la exclusión social".¹⁸³

Gran parte de la pobreza en México la padecen los habitantes del sector rural. "En el campo se concentra gran parte de la pobreza del país. Más de las tres cuartas partes de las personas que viven en él no cuentan con un nivel de ingreso suficiente para satisfacer todas sus necesidades básicas, y aproximadamente las dos terceras partes de la población del país en pobreza extrema se encuentran en el medio rural".¹⁸⁴ Cabe resaltar que el parámetro utilizado en la determinación de la cantidad de pobres en el plan citado son las localidades en la que habitan menos de 2,500 personas, esto es lo que se considera para efectos del documento descrito como población rural. Asimismo, se establece que en el campo viven aproximadamente 23 millones de habitantes, que representa el 30% de la población nacional.

Por otra parte, en el reporte denominado "Pobreza y desarrollo rural", se indica que cuando menos 2.6 millones de familias rurales sobreviven bajo condiciones de pobreza extrema, constituyendo el 63 por ciento de este fenómeno a nivel nacional.¹⁸⁵ Los datos estimativos del número de pobres en nuestro país varía según la fuente pues mientras unos señalan 14 millones, otras indican que son aproximadamente 40 millones de personas en pobreza extrema.

Dentro de los factores sociales que inciden en el desarrollo rural, están: La salud, la seguridad social, la vivienda, la educación y el trabajo.

¹⁸² RELLO, Fernando. "Retos y perspectivas del campo mexicano", Estudios Agrarios, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, enero-marzo de 1997, México, p.24

¹⁸³ Plan Nacional de Desarrollo, p. 77

¹⁸⁴ Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, viernes 11 de julio de 1997, segunda sección, México, p.6

¹⁸⁵ El Financiero. "En extrema pobreza, 63 por ciento de las familias rurales", jueves 13 de febrero de 1997, México Distrito Federal, p.24

En materia de empleo, se reconoce la gran cantidad de trabajadores que laboran con índices de productividad extremadamente bajos, sobre todo en el sector rural, sin un empleo estable, sin protección contra riesgos laborales y sin acceso a mecanismos formales para pensiones de retiro.

Rodolfo Stavenhagen señala que los jornaleros, los minifundistas privados y la mayor parte de los campesinos, representan las clases explotadas en el campo.¹⁸⁶ Asimismo, el autor en su apreciación de los trabajadores del campo, señala que son ellos los que ocupan los estratos más bajos de la población mexicana, agregando que reciben ingresos por debajo del salario mínimo oficial.

El factor trabajo es un elemento esencial dentro de los factores sociales que participan en el desarrollo rural, sin embargo el aspecto legislativo ya fue tratado en el capítulo cuarto a la luz de la Ley Federal del Trabajo.¹⁸⁷ Por el hecho de haber sido tratado en otro capítulo no le quita el carácter social del que se haya investido, "se ubica en los límites entre la política social y la económica y en las distintas etapas históricas, se privilegia su utilización como económica o como social".¹⁸⁸

En materia de educación el país tiene un nivel relativamente bajo de escolaridad y aprovechamiento. "La población con los índices más altos de rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión".¹⁸⁹

En materia de salud, "el acceso regular a los servicios no es todavía una realidad para 10 millones de mexicanos, quienes se encuentran al margen de los requerimientos básicos de salubridad e higiene. Además, prevalecen importantes desigualdades regionales en los principales indicadores de salud".¹⁹⁰

La situación general de los principales elementos sociales que contribuyen al desarrollo humano de los habitantes del sector rural mexicano se refleja en sus condiciones de vida. Contexto nacional que se tiene que tomar en cuenta en el proceso integrador de la legislación que regula el desarrollo rural nacional.

II. La educación como factor detonante del desarrollo

La educación es el elemento indispensable para todo desarrollo humano. No es posible concebir un mejoramiento en el nivel de vida de la población rural sin el abatimiento a la ignorancia. La importancia de la educación es atendida por diversos autores, "coinciden en

¹⁸⁶ STAVENHAGEN, Rodolfo. Op. cit. p. 159

¹⁸⁷ Supra, p.p. 137 a 140

¹⁸⁸ JUSIDMAN, Clara. Op. cit., p. 221

¹⁸⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 76

¹⁹⁰ Idem., p. 77

el hecho de que es necesario elevar el nivel educativo en las zonas rurales como punto de partida para que se de el proceso de transformación de una economía".¹⁹¹

El factor educativo es una herramienta para atacar la pobreza del país, siendo una de las prioridades que debe atender tanto la legislación como los planes y programas de gobierno. " si estamos asignando prioridades debemos colocar al frente la producción de alimentos, concentrándonos al mismo tiempo en el adiestramiento de las masas - al máximo posible- no sólo en los métodos agrícolas avanzados, sino también en la educación general básica".¹⁹²

Dentro de las estrategias del desarrollo social se contempla el factor educativo en las zonas rurales del país, es decir hay un reconocimiento expreso del analfabetismo que hay en nuestro país, principalmente en las zonas rurales, es por ello que se debe " proporcionar una infraestructura apropiada y conveniente, financiada con impuestos gubernamentales sobre la agricultura, así como una dedicación al desarrollo rural, que incluya la instrucción primaria y secundaria".¹⁹³

Dentro del factor educativo concurren otros elementos importantes para todo desarrollo como la investigación y el extensionismo. El extensionismo se utiliza como sinónimo de educación, " la extensión es un sistema educativo informal que actúa en las comunidades y que a través del proceso enseñanza-aprendizaje persigue cambios en conocimientos y destrezas y valores en la población para facilitar su participación como sujetos y objeto de desarrollo".¹⁹⁴

El desarrollo rural nacional no se puede dar al margen de la educación de sus habitantes. Para que exista un mejoramiento en el nivel de vida de los sujetos agrarios, estos deben estar preparados.

El marco legislativo nacional del factor educación, se integra entre otros ordenamientos por: La Ley General de Educación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley Federal del Trabajo.

La Ley General de Educación vigente es reglamentaria del artículo tercero constitucional, tratado en el capítulo segundo de la presente investigación. En sus artículos transitorios abrogó a la Ley Federal de Educación de 1973, quien a su vez había abrogado la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941, Ley del Ahorro Escolar de 1945, Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo de 1963; y la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975.

¹⁹¹ INFANTE C. Angel y otros. "La agricultura en Venezuela: Urgencia de una planificación para su desarrollo integral", en *Revista Derecho y Reforma Agraria*, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, Universidad de los Andes, Venezuela, 1994, p.202

¹⁹² WEITZ, Raanan (Compilador). *Planeación rural en los países en desarrollo*, traducción Eduardo Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, p.18

¹⁹³ MURDOCH, William W.. *La pobreza de las naciones*, traducción Agustín Bárcena, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p.258

¹⁹⁴ RAMSAY, Jorge y Beltrán Luis Ramiro citados por PAREDES, Cándido. "La extensión agraria", en *Revista Derecho Agrario y Reforma Agraria*, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, número 25, Venezuela, 1994, p.223

La Ley General de Educación en su artículo segundo, contempla a la educación en tres formas: Primero, como un medio; segundo, como un proceso; y tercero como un factor determinante.

La educación como un medio es la adquisición, transmisión y acrecentamiento de la cultura. La educación como proceso es la contribución al desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad. La educación como factor determinante considera aspectos tan importantes como la adquisición de conocimientos, y la formación del hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Dentro del contenido de la citada Ley de Educación se confirma la obligación del Estado a prestar los servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria. A pesar de que la educación es un derecho de todos los mexicanos, los mayores índices de analfabetismo se encuentra en las zonas rurales, principalmente en las zonas indígenas. "La pobreza y marginación afectan de modo particularmente grave a la población indígena: en 1990, 41 por ciento de la población indígena de más de catorce años era analfabeta y 37 por ciento no tenía ninguna instrucción escolar; de los que trabajaban, 83 por ciento recibía menos de dos salarios mínimos. En su gran mayoría, los indígenas residen en comunidades apartadas de los beneficios sociales y los servicios públicos básicos".¹⁹⁵

Destacan dentro de las finalidades que persigue la ley en comento: Que la educación contribuya al desarrollo integral del individuo; promover la lengua nacional y el desarrollo de las leguas indígenas; infundir la democracia como forma de gobierno, que permite participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad; fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas tecnológicas; y, hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales en la protección al ambiente.

A nivel federal la dependencia administrativa encargada del despacho de asuntos relativos a la educación es la Secretaría de Educación Pública. A nivel estatal el encargado es el ejecutivo, y en el ámbito municipal el ayuntamiento.

A la Secretaría de Educación Pública entre otras funciones le corresponden: Determinar planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal; establecer calendarios en el nivel educativo que le compete; autorizar el uso de libros de texto; fijar los requisitos pedagógicos que deben contener los planes y programas de estudio; y, llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.

Le corresponde a las autoridades estatales en materia educativa: Prestar el servicio de educación inicial básica, incluyendo la indígena especial y normal; otorgar y revocar autorizaciones a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria y normal, entre otras.

En el ámbito municipal, el ayuntamiento podrá prestar los servicios educativos sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades federales y estatales.

¹⁹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.p. 78

Por otra parte, el artículo 23 de la Ley de Educación prevé la obligación que tienen las empresas que desarrollan actividades agrícolas, industriales, mineras o cualquier otra clase de trabajo de establecer y sostener escuelas, cuando los educandos sea un número mayor a veinte. El sostenimiento de los planteles educativos están a cargo del patrón, y bajo la dirección administrativa de la autoridad educativa local.

El capítulo tercero de la ley en comento denominado "De la equidad en la educación", se faculta a las autoridades educativas para dictar medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, haciéndose incapié en que dichas medidas estarán dirigidas preferentemente a los grupos y regiones con mayor rezago educativo, o que enfrenta condiciones económicas y sociales en desventaja. Disposición que resulta relevante para la consecución del desarrollo rural, dado que es el sector rural donde vive la población más pobre de México, en su mayoría sujetos agrarios.

Para lograr la equidad en la educación la ley ordena : Atender las escuelas ubicadas en localidades aisladas; desarrollar programas de apoyo al personal docente que presta servicios en zonas aisladas; realizar campañas educativas, programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad; y demás medidas para contrarrestar las condiciones sociales.

La estructura y contenidos de la Ley General de Educación vigente, en términos generales representa un avance en materia de desarrollo rural, hablando jurídicamente. Destaca de su contenido la descentralización del servicio educativo, y el establecimiento de medidas y actividades para la obtención de un ejercicio pleno del derecho a la educación de todos los mexicanos.

Dentro del contexto rural nacional existen factores que impiden que sus habitantes ejerzan su derecho a la educación, principalmente las necesidades económicas, al tener que contribuir como mano de obra a la realización de las actividades económicas del sector primario para el sostenimiento de la familia.

El deterioro de las condiciones de vida de los sujetos agrarios es un reflejo de la crisis económica y política de México, es necesario impulsar el alfabetismo como herramienta para desarraigar la pobreza, y obtener un desarrollo rural de manera integral.

La educación en las zonas rurales de nuestro país es indispensable para el desarrollo humano de sus habitantes, facilitando con dicho elemento la integración de los individuos al desarrollo rural y por ende al desarrollo nacional.

III. La salud como derecho social

A. El derecho a la protección de la salud

La salud es un elemento integrador del bienestar de los habitantes de las zonas rurales. El desarrollo rural contempla a la salud para lograr el mejoramiento en el nivel de vida de la población rural. Una población enferma incide directamente en el progreso de un país, es decir "solo los individuos sanos pueden generar mejor trabajo y la riqueza social que determinan la viabilidad y calidad de supervivencia de todo individuo y de todo el país".¹⁹⁶

La vinculación del desarrollo rural y el derecho a la protección a la salud inciden en el desarrollo general del país. "La promoción y protección de la salud del pueblo es indispensable para un desarrollo económico y social sostenido y contribuye a mejorar la calidad de la vida (...)"¹⁹⁷

La Organización Mundial de la Salud define a la salud como "el estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedades o afecciones es un derecho fundamental; y el logro del grado más alto posible de salud es un objetivo social de la mayor importancia". La evolución de lo que se entiende por salud se hace evidente con la citada definición, es decir no solamente se contempla el aspecto físico sino que en forma integradora se señala el aspecto mental y social.

En México el derecho a la protección a la salud tiene su fundamento legal en el artículo cuarto Constitucional, visto en el capítulo segundo del presente trabajo. La ley reglamentaria del precepto constitucional citado es la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Nuestro país ha logrado sin duda importantes avances en materia de salud, sin embargo la cobertura de los servicios médicos y su calidad no se presentan del todo satisfactorio. En ambos concurren otros elementos que dejan al margen a millones de personas. "La pobreza evidentemente es más generalizada en las zonas rurales y de estas es mayor en los grupos indígenas en donde existe la más alta necesidad de atención médica y la más alta carencia de servicios de salud".¹⁹⁸

Alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud (...) prevalecen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infectocontagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción sobre todo en las regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas".¹⁹⁹

La Ley General de Salud tiene como objeto reglamentar el derecho a la protección a la salud, así como establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y la concurrencia de la federación y entidades federativas.

¹⁹⁶ GARCÍA ROMERO, Horacio y otros. *El derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996, p.29

¹⁹⁷ *Idem*, p.23

¹⁹⁸ *Idem*, p.45

¹⁹⁹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, P.92

Dentro de las finalidades de la ley en comento, destacan: El bienestar físico y mental del hombre; la prolongación y el mejoramiento de la calidad de vida humana; y la protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.

Son autoridades en materia de salud: El presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud, y los gobiernos de las entidades federativas.

Se establece de acuerdo a la ley un Sistema Nacional de Salud, que se integra por dependencias y entidades de la administración pública (federal-local); personas físicas o morales de los sectores social y privado que prestan servicios de salud, y por los mecanismos de coordinación de acciones. Dentro de los objetivos del Sistema Nacional de Salud está el proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos. Dicho objetivo comprende a los habitantes del sector rural.

La Ley General de Salud clasifica los servicios de salud en: De atención médica; de salud pública ;y, de asistencia social. El texto de la ley en comento no dedica un título específico para determinar los términos que utiliza en su contenido, pero si lo hace en forma dispersa, a manera ejemplificativa está la definición de atención médica como “ el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de proteger, promover , y restaurar su salud”, servicio que se da en tres formas: Preventiva, curativa , y de rehabilitación.

La clasificación de los prestadores de servicios de acuerdo a la ley, son: servicios públicos a la población en general; servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social; servicios sociales y privados, y otros que se prestan de acuerdo a la autoridad sanitaria. Usuarios del servicio de salud, son las personas que requieran y obtengan los servicios que prestan los sectores públicos, sociales, y privados.

Los servicios públicos a la población en general se prestan en establecimientos públicos de salud a los nacionales que los soliciten, pagando las cuotas de recuperación que se determinan en base a la condición socioeconómica del individuo, estableciendo la ley que se deberá eximir de su cobro al solicitante que carezca de recursos para cubrirlos, o en las zonas de menor desarrollo económico y social, conforme lo disponga la Secretaría de Salud.

Los servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social son los que se prestan a personas que cotizan o hubieren cotizado en base a las leyes que las rigen en las instituciones de seguridad social.

Los servicios particulares se prestan a personas físicas o morales; y, los servicios sociales son aquellos que se prestan directa o mediante la contratación de seguros individuales o colectivos a los grupos y organizaciones sociales, a sus miembros, y a los beneficiarios del mismo.

Las disposiciones de la ley de la materia se aplican a todos los habitantes del país, incluyendo a los que habitan en zonas rurales. La utilización de términos concretos dentro del contenido de la ley hacen más claro el alcance de sus disposiciones. A pesar de contar con

una ley en materia de salud que comprende a los habitantes del sector rural, como ya hemos mencionado la cobertura de sus servicios no coincide con las necesidades de la población. Lo anterior se refleja en las cifras que se manejan en el rubro de población asegurada y población abierta. "En 1994, el 53 por ciento de la población se encontraba cubierta por un servicio médico de seguridad social, el 47 por ciento restante se considera como población abierta atendida por la Secretaría de salud, los servicios médicos del Instituto del Seguro Social, y por personal privado, incluyendo terapeutas tradicionales."²⁰⁰

Las instituciones que otorgan los servicios médicos en el campo no cuenta muchas veces con personal capacitado, medicamentos, instrumental quirúrgico e instalaciones adecuadas para proporcionarlos.

El avance logrado por la legislación en materia de salud se ve menoscabado cuando el servicio médico no se puede otorgar por falta de recursos económicos, o cuando designado un presupuesto no se asigna para cumplir con su objetivo por un desvío de fondos. La actual crisis económica que atraviesa el país se refleja en el sector salud, la población que no tiene recursos económicos para contratar los servicios de un doctor, o para comprar los medicamentos necesarios, o para pagar una operación, o una rehabilitación quedan al margen del derecho protegido por la ley. "La población indígena y rural y en general los pobres del país, no pueden pagar servicios privados de salud".²⁰¹

La importancia de los grupos económica y socialmente débiles se reitera en el contenido de la Ley General de Salud; primero, en su numeral tercero fracción segunda en el que se establece La atención de los servicios médicos en beneficio de grupos vulnerables; segundo, en su artículo 25, cuando reitera la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud a los grupos vulnerables; y, tercero en el artículo 27, fracción X, donde se incluye a los grupos vulnerables a los servicios básicos de salud.

B. La salud dentro del sistema de la seguridad social en el campo

La seguridad social en un contexto general "constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo a las madres trabajadoras".²⁰²

El concepto de seguridad social ha sido objeto de una transformación, al que se le han incorporado nuevos elementos y adjetivos. Seguridad social es " el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro. En

²⁰⁰ REVISTA LA JORNADA ECOLÓGICA. "La población y la salud en México", número 53, enero de 1997, México

²⁰¹ REVISTA LA JORNADA ECOLÓGICA. "Atención a la salud de la población indígena, número 53, enero 1997, México.

²⁰² PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.P.95

sentido específico se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberalización de la miseria física y del temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso, continuo, que proporcione alimentación, casa, comida, ropa, servicio de salud y asistencia médica adecuadas”.²⁰³

Los antecedentes de la legislación en materia de seguridad social se encuentra en las leyes laborales de las entidades federativas de principios de siglo, que contenía diversas prestaciones en favor de los trabajadores. El 19 de enero de 1943 se promulgó la primera Ley del Seguro Social, misma que fue objeto de diversas reformas. Las reformas de 1959, extendieron el régimen del seguro social a los trabajadores del campo. En 1965, se decretan reformas en el sentido de transferir al sector patronal la mitad de la contribución del Estado, en condiciones de permitir a éste una mayor aportación en el caso de los campesinos carentes de patrón.

La Ley del Seguro Social vigente establece en su artículo segundo las finalidades que persigue la seguridad social en el país, “ garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”. Los riesgos que se cubren son los riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiros, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías, y prestaciones sociales.

Los tipos de regímenes del seguro social se clasifican en : Obligatorio y voluntario. En el régimen obligatorio los sujetos de aseguramiento son de acuerdo a la ley, las personas que se encuentren de manera permanente o eventual vinculadas a otra por una relación de trabajo, los miembros de sociedades cooperativas de producción, y las que por decreto señale el ejecutivo. En el régimen voluntario los sujetos de aseguramiento, son : Los trabajadores en industrias, familiares, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores, trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros, colonos, y pequeños propietarios.

Los sujetos rurales se encuentran contemplados dentro las disposiciones de la Ley del Seguro Social, unos quedan inmersos dentro de las disposiciones generales, y otros en forma específica en el régimen voluntario, como son, los ejidatarios, comuneros, colonos, y pequeños propietarios.

En las zonas rurales del país se encuentran los índices de pobreza extrema, la cual ha encontrado el medio para desarrollarse. Es necesario un fortalecimiento de la seguridad social en el campo, para que ésta contribuya en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes del sector rural.

²⁰³ ALMEYER, Arthur citado por RUIZ MASSIEU, Mario. *Temas de derecho agrario mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p142

IV. La vivienda rural.

El lugar donde habitan los sujetos rurales es parte integral del mejoramiento de su nivel de vida. El artículo cuarto constitucional contempla el derecho a la vivienda, mismo que fue tratado el capítulo segundo de la presente investigación. Las viviendas que se requieren en el campo mexicano son construcciones sólidas que tengan los servicios y condiciones de higiene adecuadas que permitan un desarrollo integral de los individuos que las habitan.

Los artículos cuarto, párrafo cuarto y el artículo 123, apartado A, fracción XII Constitucionales constituyen el fundamento del derecho a la vivienda en el sector rural. El primero, señala en forma general el derecho que tiene toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y el segundo, establece que toda empresa agrícola está obligada a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El Estado ocupa un papel primordial en la evolución del factor vivienda, creando y fomentando programas e instituciones que se encargan de promocionar dicho factor. "Sus lineamientos generales se encuentran en una política nacional encaminada a: a) el planteamiento de posibilidades reales de acceso a la vivienda; b) la constitución de reservas territoriales urbanas y rurales, con oferta pública de propiedad del suelo indispensable para la edificación de vivienda, multifamiliar, con posibilidades de extender ésta a otras áreas e intereses; c) la creación de mecanismos de financiamiento que permitan la más amplia cobertura social de vivienda, con el propósito de canalizar el mayor recursos a favor de los trabajadores asalariados y no asalariados, a los marginados que habiten en zonas urbanas y a los campesinos de ingresos medios; la participación de los sectores (público, social y privado), a través de la concertación, con el fin de establecer estímulos canalizables a la construcción y mejoría de la vivienda en renta; y e) la formulación del inventario habitacional del país, y con sus resultados, analizar los procesos de construcción de vivienda, impulsar la ordenación territorial y reestructurar los centros de población para el arraigo del campesino y del artesano rural en los lugares donde ya habita".²⁰⁴

La legislación reglamentaria en materia de vivienda se compone por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Vivienda, Ley Federal del Trabajo, y la Ley General de Asentamientos Humanos.

La problemática que se da en torno a la vivienda se integra por la falta de suelo con vocación habitacional, los asentamientos irregulares, la falta de financiamiento, las altas tasa de interés de los créditos bancarios, y los altos costos de la construcción, entre otros. El Plan Nacional 1995-2000 señala los diversos problemas a los que se enfrenta la vivienda en México, "una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la gravación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en las ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados; deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos".²⁰⁵

²⁰⁴ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Las garantías sociales", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p.29

²⁰⁵ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, p.96

El panorama nacional de la vivienda y su problemática se da de igual forma en el contexto rural. La crisis económica que vive el país fue en detrimento de la capacidad de construcción de viviendas. Un reflejo de la situación económica en este rubro es el aumento de la cartera vencida de créditos hipotecarios habitacionales. “Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones de viviendas presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional”²⁰⁶.

La Ley Federal de Vivienda establece el Sistema Nacional de Vivienda, al cual define como “el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y meteorológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientado a la satisfacción de las necesidades de vivienda”.

La dependencia pública encargada de formular y conducir las políticas en materia de vivienda es la Secretaría de Desarrollo Social. La programación de las acciones públicas de vivienda se realizan a través del programa sectorial de vivienda, programas institucionales de las entidades de la administración pública federal, y los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Social.

En el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas la ley establece la preferencia que se da a las personas de más bajos ingresos, y las que sean sostén de su familia, toda vez que gran parte de la población rural se adecua a dicha disposición.

Otro punto importante que la ley prevé, es la figura asociativa de las cooperativas, en su capítulo VII denominado “De las sociedades cooperativas de vivienda”, a las que define como aquellas “que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios”. El funcionamiento de las cooperativas se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Los sujetos agrarios pueden integrar cooperativas para la construcción de viviendas, lo que enfatiza la importancia del factor organización en el campo mexicano. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la encargada por despacho de ley de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legislativas de esta forma asociativa.

Por otra parte, la figura de los fideicomisos es muy utilizada en nuestro país para la construcción de viviendas. El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares fue creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1981, con la finalidad de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas. El 15 de abril de 1988, como producto de una modificación se establece el sistema de financiamiento que permitiera otorgar a la población rural campesina crédito barato y suficiente, para contar con una vivienda digna y decorosa.

²⁰⁶ Ibidem

La vivienda vinculada al ámbito laboral o producto de una relación de trabajo tiene su fundamento en el artículo 123 Constitucional, fracción XII. Es una obligación para todo empresario agrícola la de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Obligación que se cumple con las aportaciones que realice la empresa a un Fondo Nacional de Vivienda para que se constituya un depósito, y establecer un sistema de financiamiento que permita mediante el otorgamiento de crédito barato la adquisición en propiedad de dichas habitaciones.

La Ley Federal del Trabajo en su título sexto denominado "Trabajos especiales", capítulo VIII intitulado "trabajadores del campo", artículo 283, fracción segunda y tercera, establece como obligación especial de los patrones para con los trabajadores del campo el suministro gratuito de habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, además de un terreno contiguo para la cría de animales de corral, así como mantener las habitaciones en buenas condiciones.²⁰⁷

Los organismos encargados de la construcción en México son principalmente: El INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI Y FONHAPO. "El sector público ya no es el constructor por excelencia de vivienda en México. Ahora se concentra en orientar la inversión a través de una política integral que potencialice los recursos públicos, privados, y sociales para aumentar la oferta y calidad de la vivienda".²⁰⁸

El impulso a la autoconstrucción y su mejoramiento es una estrategia del actual gobierno para resolver el problema de la vivienda, por medio de "El Estado no puede abandonar el compromiso social de atender a los que menos tienen. En los programas de mejoramiento de vivienda rural lo que planteamos no es que el sector privado financie la vivienda, sino que el Estado Mexicano sea el coordinador y concertador de acciones".²⁰⁹

El uso del suelo en materia de vivienda tiene una relación estrecha con las formas de tenencia de la tierra. La Ley Agraria establece que se ajustará en materia de aprovechamiento urbano a lo que establezca la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente tiene como objeto establece la concurrencia en los tres niveles de gobierno para la ordenación y regulación en materia de asentamientos humanos en el país, así como fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial principalmente.

En artículo segundo de la ley en materia de asentamientos humanos establece una relación de los principales términos empleados dentro de su contenido, con ello no es necesario recurrir a la doctrina para saber a que se refieren sus disposiciones, es decir unifica los posibles criterios. Destacan por su importancia los siguientes términos:

²⁰⁷ Supra. P.p.137 a 140

²⁰⁸ CORREA, Yeri. Entrevista con Jorge Lepe García, "Lineas estratégicas de la política de vivienda, en *Revista Tiempo*, número 2678, septiembre de 1996, México Distrito Federal, p.22

²⁰⁹ Idem. p.23

- Desarrollo regional.- Es el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.
- Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.- Es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Este ordenamiento tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante: la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; el desarrollo sustentable de las regiones del país; la protección del patrón de asentamientos humano rural y de las comunidades indígenas; el desarrollo socioeconómico y sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo.

Los artículos 28,38,39,42 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos contienen disposiciones que están obligados a observar los diferentes sujetos agrarios. El artículo 28, establece que en materia de ordenación urbana se encuentran sujetas las áreas y predios cualquiera que sea su régimen, es decir se incluyen las tierras ejidales, comunales y de la pequeña propiedad. Los artículos 38 y 39 hacen incapié en la relación de los ordenamientos federales y estatales con las tierras ejidales, y los artículos 42 y 43 versan sobre la promoción por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, en la asociación para el aprovechamiento de terrenos ejidales y comerciales, adquisición o expropiación de dichos terrenos en relación al desarrollo urbano y la vivienda.

La aplicación de los dispositivos jurídicos en relación a los terrenos ejidales y comunales actualmente, son la base de políticas federales para que estos terrenos se incorporen al desarrollo urbano. El Programa de Incorporación de Suelo Social es un claro ejemplo de estrategia políticas de vivienda, con fundamento claro en la legislación vigente, "Los esquemas de desincorporación de suelo social adquieren integralidad y congruencia operativa en el marco del Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), el cual representa una estrategia de política diseñada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Reforma Agraria; el cual operada a partir de un esfuerzo de coordinación con gobiernos estatales y municipales y cuya finalidad consiste en inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante la constitución de bolsas de suelo que permita ofertarlo legalmente, en condiciones de justo beneficio para ejidatarios y comuneros, así como para las instituciones públicas, privadas y sociales comprometidas con proyectos de vivienda, desarrollo regional y equipamiento urbano".²¹⁰

Al amparo de la legislación agraria se dieron programas tan importantes como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, con resultados importantes que califican su operatividad. "Vale la pena recordar que una de cuatro viviendas existentes en el país está fincada en ejidos y comunidades agrarias. Para el

²¹⁰ HERNÁNDEZ LARA, FROYLAN. "PISO; estructura para el desarrollo urbano: Hernández Lara", en *Revista de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, año VII, número 19, enero de 1998, México, p.13

año 2000 estarán titulados todos los solares urbanos de los ejidos que voluntaria y oportunamente se hayan incorporado a este Programa".²¹¹

La satisfacción de la vivienda rural contribuye al tan reiterado desarrollo rural. Baste recordar que la vivienda es un elemento entre otros que integran un ambiente de bienestar para que el hombre se desarrolle, produzca, y conviva con sus semejantes en armonía.

Los aspectos sociales vistos en este capítulo se traducen en la imperiosa necesidad de aclarar y simplificar la normatividad relativa al desarrollo rural. Los factores que interactúan en el desarrollo rural son múltiples y complejos como lo hemos demostrado en la presente investigación, sin embargo una forma para contrarrestar la dispersidad legislativa es contemplar un cuerpo normativo que contemple la materia agraria en forma unificada, considerando para ello el contexto rural vigente.

²¹¹ WARMAN GRYG, ARTURO. " El concepto de reserva para el crecimiento, prioridad sobre el de regularización", en *Revista de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, año VII, número 19, enero de 1998, México, p.9

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

I. En las diferentes etapas históricas de México se dió una gran producción de ordenamientos jurídicos que regulaban la materia agraria, sin embargo y pese a los esfuerzos por sistematizar la materia, la dispersidad legislativa continuó.

II. El desarrollo rural integral en México tiene su fundamento legal en la fracción XX del artículo 27 Constitucional, complementándose con las disposiciones en materia agraria previstas en el numeral citado, y en los contenidos de los artículos 3,4,25,26,28 y 123 de nuestra carta magna.

III. El desarrollo rural en México entendido como un proceso de constante mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural no se ha logrado consolidar en nuestro país, como se demostró con los datos estadísticos aportados en la presente investigación. Los indicadores nacionales y estatales con resultados favorables ven minimizado su avance sí se les compara con el ritmo de crecimiento de la población nacional.

IV. El desarrollo rural mexicano como proceso de constante mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del sector rural comprende múltiples aspectos, y no como en el texto constitucional que prevé expresamente el aspecto productivo.

V. La función del Estado mexicano como promotor del desarrollo rural en nuestro país se encuentra sujeta a los postulados políticos que caracterizan a cada período presidencial.

VI. La integración de las instituciones administrativas del sector agrario es favorecida por las actuales políticas de descentralización de funciones, promovidas por el gobierno federal en los principales programas sectoriales.

VII. El objeto de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural es regular el establecimiento, administración y funcionamiento de los distritos de desarrollo rural con el propósito de organizar y fomentar las actividades agropecuarias, por lo que se concluye que no existe un cuerpo normativo que regule el desarrollo rural en forma integral.

VIII. La Ley Agraria sistematizó en buena medida la legislación que regula las relaciones jurídicas entre los sujetos agrarios derivadas de la materia agraria, al igual que la legislación que le precede.

IX. El criterio jurídico para consolidar la sistematización de la legislación del desarrollo rural y la integración de las instituciones jurisdiccionales y administrativas que intervienen en el proceso de constante mejoramiento del nivel de vida de los habitantes del sector rural es la materia agraria.

X. La Ley Agraria vigente dentro de su contenido prevé disposiciones vinculadas al desarrollo rural, específicamente, en el título segundo

denominado " Del desarrollo y fomento agropecuarios", en orden a la integración legislativa no es necesario crear nuevos cuerpos normativos que regulen el desarrollo rural, sino proponer en éste rubro adiciones a la Ley Agraria.

XI. El avance legislativo en México en materia de desarrollo rural consiste en que sus cuerpos normativos si prevé dicho desarrollo, aunque de manera desarticulada, como se constató en los preceptos constitucionales y en sus leyes reglamentarias.

XII. Existen en el marco de la competencia de los tribunales agrarios, acciones que contemplan entre las partes una relación de subordinación, es decir una de las partes es una autoridad administrativa, tal es el caso del artículo 18, fracción IV. Antecedente que favorece el conocimiento de controversias en los juicios que tienen como objeto dilucidar las controversias que se suscitan con motivo de los permisos, licencias y concesiones para la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales que solicitan los sujetos agrarios.

XIII. La justicia agraria se verá consolidada si los tribunales agrarios fueran competentes para resolver controversias que se susciten entre los sujetos agrarios y las dependencias administrativas, que tienen como causa generadora: Los permisos, licencias y concesiones para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

XIV. La existencia en nuestro marco jurídico de dos dependencias públicas encargadas del despacho de asuntos vinculados con el campo, como son: La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de la

Reforma Agraria debilitan el desarrollo rural en lugar de fortalecerlo. La integración de las dos dependencias administrativas evitará la duplicidad de esfuerzos e inclusive la oposición de criterios, consolidando el desarrollo rural integral.

XV. Los principales factores sociales que inciden en el desarrollo rural cuentan con un avance legislativo significativo, sin embargo el contexto rural esta rebasando sus postulados. Las crisis económicas y políticas que atraviesa el país incrementa directamente a la pobreza en las zonas rurales, propiciando que está encuentre los medios favorables para su desarrollo.

XVI. La legislación vinculada al desarrollo rural y que se encuentra dipersa es: La Ley de Distritos de Desarrollo Rural, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Ley de Asociaciones Agrícolas , Ley de Asociaciones Ganaderas, y disposiciones en materia de contratos agrarios del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

XVII. México cuenta con un avance legislativo en materia de desarrollo rural, éste consiste en que sus cuerpos normativos sí contemplan el citado desarrollo, aunque de manera desarticulada, como se constató en los preceptos constitucionales y en sus leyes reglamentarias.

XVIII. Los factores de índole económicos, políticos, culturales, administrativos y sociales que interactúan en el desarrollo rural nacional, hacen patente la necesidad de crear instrumentos jurídicos claros y sencillos para los sujetos agrarios.

De conformidad a las conclusiones señaladas proceden las siguientes
PROPUESTAS:

I. Proponemos las reformas y adiciones a la Ley Agraria, Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Ley de Asociaciones Agrícolas, Ley de Asociaciones Ganaderas, Ley de Distritos de Desarrollo Rural, Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

II. Proponemos un ordenamiento jurídico que contemple los principales aspectos vinculados al desarrollo rural, y no así una ley específica, por considerar que el reiterado desarrollo rural está implícito en la materia agraria.

III. Como primera reforma. Proponemos la integración en un solo ordenamiento de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Ley de Asociaciones Agrícolas, Ley de Asociaciones Ganaderas, Ley de Distritos de Desarrollo Rural y disposiciones del Código Civil en materia de contratos agrarios.

La Ley Agraria vigente, es un ejemplo de sistematización de la legislación que regula las relaciones jurídicas de los sujetos agrarios; sin embargo, en su contenido no regula totalmente la materia agraria. La ordenación de la legislación vinculada a la materia agraria es el primer paso a la solución del problema jurídico rural. Las disposiciones jurídicas plasmadas en el texto de la Ley Agraria tienen constantes remisiones a otros cuerpos normativos, situación que se presenta: primero, cuando el objeto incide en el esquema agrario y segundo, cuando previéndose figuras jurídicas de connotación agraria se remite a ordenamientos de connotación distinta para cubrir sus vacíos. Dicho lo anterior, proponemos se reestructure la citada ley o se cree en su caso un Código que sistematizé la legislación concurrente.

La reestructuración de la legislación se realizará comprendiendo las disposiciones que inciden en cuanto a la materia agraria se trate. Tomando en consideración a los sujetos rurales y temas de connotación agraria, con el propósito de fortalecer el desarrollo rural mexicano en su aspecto jurídico. La ordenación de la legislación en torno al desarrollo rural trae por consecuencia una mejor estructuración y concatenación de las normas jurídicas en beneficio directo de la población del campo mexicano.

Se presenta a continuación un modelo de sistematización de la legislación, al que podría denominársele Código Agrario o continuar con el título de Ley Agraria. Se estructura de la siguiente forma:

Ley Agraria.**Disposiciones preliminares.****Título primero. De los sujetos agrarios individuales.**

Capítulo primero.	De los ejidatarios.
Capítulo segundo.	De los comuneros.
Capítulo tercero.	De los pequeños propietarios.
Capítulo cuarto.	De los jornaleros.
Capítulo quinto.	De los colonos.
Capítulo sexto.	De los nacionaleros.

Título segundo. Sujetos agrarios colectivos y formas de asociación.

Capítulo primero:	De los ejidos.
Capítulo segundo:	De las comunidades.
Capítulo tercero:	De las colonias agrícolas y ganaderas.
Capítulo cuarto:	De las sociedades de solidaridad social.
Capítulo quinto:	De las sociedades de producción rural.
Capítulo sexto:	De las uniones de ejidos y/o comunidades.
Capítulo séptimo:	De las uniones de sociedades de producción rural.
Capítulo octavo:	De las asociaciones rurales de interés colectivo.
Capítulo noveno:	De las asociaciones agrícolas y/o ganaderas.
Capítulo décimo:	De la participación de las sociedades civiles y/o mercantiles.

Título tercero. De los contratos agrarios.

Capítulo primero.	Del uso y/o usufructo
Capítulo segundo.	Del arrendamiento.
Capítulo tercero.	De la aparcería rural.
Capítulo cuarto.	De la asociación en participación.
Capítulo quinto.	De la compra venta.
Capítulo sexto.	De los fideicomisos

Título cuarto. De los terrenos nacionales**Título quinto. Del Desarrollo Rural Integral.****Título sexto. De la Procuraduría Agraria.****Título séptimo. Del Registro Agrario Nacional.****Título octavo. De la justicia agraria.**

Capítulo primero.	De las disposiciones generales.
Capítulo segundo.	De los emplazamientos.
Capítulo tercero.	De las notificaciones.
Capítulo cuarto.	Del juicio agrario.
Capítulo quinto.	Ejecución de las sentencias.
Capítulo sexto.	Del recurso de revisión.

IV. Como segunda reforma. Proponemos la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro del marco legislativo de los preceptos constitucionales en su aspecto administrativo es necesario se cuente con una institución sólida que se encargue del despacho de asuntos vinculados con los sujetos agrarios y la materia agraria.

Es por ello que se propone constituir una dependencia administrativa capaz de absorber los principales aspectos del área rural, evitando la duplicidad de funciones e inclusive la oposición de criterios. La integración institucional fortalece el desarrollo rural al crear una ventanilla única de atención para los sujetos agrarios.

La Secretaría se denominaría "Secretaría de Desarrollo Rural", visto el calificativo con el carácter integral de la materia, siendo para ello necesario la integración de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Secretaría en la que se conjugarian las actuales facultades de las citadas dependencias consignadas en artículos 35 y 41 de la Ley de la Administración Pública Federal.

Artículo 35. A la Secretaría de Desarrollo Rural corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;
- II. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- III. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales, de la pequeña propiedad, y sociedades mercantiles y civiles;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Cooperar con las autoridades competentes al eficaz realización de los programas de tierras y aguas en los que participen los sujetos agrarios;
- VI. Proyectar los programas general y concretos de las colonias agrícolas y/o ganaderas, promoviendo el mejoramiento de la población rural;
- VII. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;
- VIII. Ejecutar las resoluciones presidenciales de las diferentes acciones en materia agraria;
- IX. Promover la organización entre los sujetos rurales;
- X. Apoyar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública las actividades de los centros de educación agrícola media y superior; establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura ganadería, apicultura, silvícolas, avícolas, y demás actividades propias del medio rural;
- XI. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar productivamente recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación concertación, coordinación, de aplicación y recuperación de recursos para ser destinados a los mismos fines;
- XII. Promover la participación de las entidades y dependencias de la administración pública federal, de los gobiernos estatales y municipales, con la participación del sector social y privados en los programas de desarrollo en torno al medio rural;
- XIII. Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal, vegetal así como coordinar las campañas de sanidad.
- XIV. Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y capacitación a los productores rurales;
- XV. Realizar, organizar y fomentar investigaciones vinculadas a las actividades económicas que realizan los sujetos agrarios para el sustento de su nivel de vida;
- XVI. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

- XVII. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;
- XVIII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;
- XIX. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de la industrias familiares del sector rural, con la participación que correspondan a otras dependencias o entidades;
- XX. Coordinar las acciones que el ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;
- XXI. Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos inyternacionales y comercio exterior agropecuarios;
- XXII. organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;
- XXIII . Organizar y patrocinar, congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;
- XXIV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;
- XXV. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca la constitución de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagueyes que compete realizar al gobierno federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;
- XXVI. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que competan realizar al gobierno federal, po sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares, y;
- XXVII. Los demás que expresamente le atribuyen las leyes y reglamentos.

V. Como tercera reforma. Proponemos la modificación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Tomando en cuenta, el contexto nacional, en él que se desarrollan las relaciones jurídicas entre los sujetos agrarios y las dependencias administrativas con motivo de la solicitudes de licencias, permisos, y concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales se considera necesario la integración legislativa e institucional de los órganos jurisdiccionales. La justicia agraria se verá consolidada si dentro de la competencia de los tribunales agrarios se ventilan las controversias del presente orden, para ello es necesario que los procedimientos referentes a las actividades económicas del sector rural se rijan bajo el procedimiento que las leyes especiales determinen, y , no así la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, sujeta bajo la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación.

En este orden de ideas se propone la adición a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 18, en la que se faculte al citado órgano jurisdiccional de conocer las controversias que surjan con motivo de las solicitudes de licencias, permisos, y concesiones para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales vinculadas con las actividades económicas del sector primario entre los sujetos agrarios y las dependencias de la Administración Pública Federal competentes.

Artículo 18. Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

XIV. De las controversias que surjan con motivo de las solicitudes de licencias, permisos y concesiones, vinculadas con las actividades económicas del campo relativas a la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales tramitadas por los sujetos agrarios ante las dependencias de la administración pública federal.

VI. Proponemos, la modificación la Ley Federal de Procedimientos Administrativos para adecuarla a la reforma relativa a los Tribunales Agrarios..

La adición propuesta a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, consistente, en la ampliación de su competencia para conocer de las controversias que pudieren suscitarse entre los sujetos agrarios y las dependencias administrativas con motivo de las solicitudes de licencias, permisos, y concesiones para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales se vincula necesariamente a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Se trata de ajustar al término de justicia agraria a las actividades económicas del sector rural, en el que actúan los sujetos agrarios, es decir ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, parvifundistas, posesionarios, ejidos, comunidades y figuras asociativas, relacionadas con la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales; baste recordar que la ley en comento exceptúa de su aplicación a la justicia agraria. Bajo esta perspectiva no se aplicarían las disposiciones del citado ordenamiento a los sujetos rurales.

Ampliar las facultades y competencias de los tribunales agrarios permitiría la consolidación de la justicia agraria atendiendo a la autonomía de la especialización por materia. Lo propuesto no va en contra de la legislación, al contrario como se ha observado en la competencia de los tribunales agrarios, estos pueden conocer de juicios en los que hay una relación de subordinación entre las partes. En base a la facultad consignada expresamente en la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se incorporaría dentro de su competencia la facultad de dichos tribunales para conocer las controversias que se pueden suscitar con motivo de la aplicación de las leyes especiales, es decir, las que tengan relación con las actividades propias de los sujetos agrarios, y que por ubicación se realicen en el campo mexicano.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

A. BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas*, Porrúa, México, 1996.
2. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.
3. ARÁMBULA SABINO. *Terminología agraria jurídica*, Universidad de Guadalajara, México, 1984.
4. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y otros. *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
5. BARRÓN, Antonieta y otros. *La agricultura mexicana y la apertura comercial*, Universidad Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1996.
6. BARTRA, Roger. *Estructura agraria y clases sociales en México*, Ediciones Era, México, 1985.
7. BASSOLS BATALLA, Angel. *Geografía económica de México*, Trillas, México.
8. BRIZ ESCRIBANO, Julian. *El ABC del comercio exterior agrario*, Ediciones mundi prensa, España, 1988.
9. BURBACH, Roger y otros. *Las agroindustrias transnacionales*, traducción Isabel Fraire, Editorial Era, México, 1983.
10. CALDERÓN SALAZAR, Jorge A. . *El T.L.C. y el desarrollo rural*, Centro de Estudios del movimiento obrero socialista, México, 1992.
11. CALVA, José Luis. *La disputa por la tierra*, Fontamara, México, 1992.
12. CALVA, José Luis. *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio*, Fontamara, México, 1992.
13. CAPSTICK, Margaret. *La economía de la agricultura*, Fondo de Cultura Económica, traducción de Eduardo L. Suárez, 1a. reimpresión, México, 1986.
14. CARABIAS, Julia y otros. *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de México, México, 1994.
15. CARMONA LARA, María del Carmen. *Derecho ecológico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
16. CARRILLO PRIETO, Ignacio. *Derecho de la seguridad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
17. CASANOVA, Ramón Vicente. *El derecho agrario y la reforma agraria*. Instituto de Derecho Agrario y Reforma Agraria, Universidad de los Andes, Venezuela, 1989.
18. CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El derecho agrario mexicano*, Porrúa, México, 1991.
19. COSSÍO L., José. *¿Cómo y por quiénes se ha monopolizado la propiedad rústica en México?*, Edita Secretaría de Programación y Presupuesto, México, sin fecha de edición.
20. CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA. *Historia Social y Política de la C.N.C. en México*, 1988.
21. DE LA MADRID H., Miguel. *Reforma Agraria Integral*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1988.
22. DE PINA VARA, Rafael. *Derecho mercantil mexicano*, Porrúa, México, 1991.
23. DELGADO MOYA, Rubén. *Derecho a la propiedad rural y urbana*, Editorial Pac. México, 1993.
24. DELGADO MOYA, Rubén. *El ejido y su reforma constitucional*, Editorial Pac., México, 1993.
25. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, vigésimo primera edición, Madrid España, 1992.
26. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
27. ENCICLOPEDIA SALVAT, Diccionario. Salvat editores S.A., tomo IV, Barcelona, 1971.
28. ESTEVA, Gustavo y otros. *La batalla en el México rural*, Editorial Siglo XXI, México, 1980.
29. FABILA, Manuel. *5 siglos de legislación agraria*, tomo I, México, 1941.
30. FLORES DE LA PEÑA, Horacio. *Teoría y práctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpresión, México, 1985.

31. FURTADO, Celso. *Desarrollo y subdesarrollo*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1964.
32. GABALDÓN, Arnoldo y otros. *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Edita El Colegio de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 1995.
33. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Justicia agraria*, Tribunal Superior Agrario, México, 1995.
34. GARCÍA ROMERO, Horacio y otros. *El derecho a la protección a la salud de todos los mexicanos*, Edita Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996.
35. GARCÍA VILLALOBOS, Ricardo. *Las sociedades civiles y mercantiles en el campo mexicano*, Tribunal Superior Agrario, México, 1996.
36. GAZCA ZAMORA, José. *El mercado de la agricultura orgánica y sus retos frente al Tratado de Libre Comercio*, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, México, 1996.
37. GLOSARIO DE LA LEY AGRARIA. Tribunal Superior Agrario, México, 1994.
38. GÓMEZ, Alonso y ROBLEDO VERDUZCO. *El régimen jurídico de la pesca en México*, Secretaría de Pesca y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
39. GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique. *Las sociedades anónimas*, Universidad Nacional Autónoma, México, 1993.
40. GUTELMAN, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*, traducción Félix Blanco, Ediciones Era, 11ª edición, México, 1985.
41. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. México Hoy, México, 1994.
42. INSTITUTO NACIONAL INDÍGENISTA. *Derechos indígenas*, México, 1991.
43. KAPLAN, Marcos y otros. *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
44. KAPLAN, Marcos y otros. *Estudios de derecho económico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
45. LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho agrario mexicano*, Porrúa, 8ª edición, México, 1996.
46. LÓPEZ ZAMORA, Emilio. *El agua, la tierra. Los hombres de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
47. LUNA ARROYO, Antonio. *Derecho agrario mexicano*, Porrúa, México, 1975.
48. LUNA ARROYO, Antonio. *Diccionario agrario mexicano*, Porrúa, México, 1982.
49. MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho mercantil*, Porrúa, México, 1980.
50. MARGADANT S., Guillermo. *El derecho privado romano*, Esfinge, 10 edición, México, 1981.
51. MEJÍA FERNÁNDEZ, Miguel. *Política agraria en México, Siglo XXI*, 1ª reimpresión, México, 1985.
52. MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Derecho agrario*, Editorial Harla, México, 1987.
53. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Sistema agrario constitucional*, Porrúa, México, 1980.
54. MILLER, Eric J. *Desarrollo integral del medio rural*, traducción Juan Eibenschutz, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1985.
55. MOGUEL, Julio y otros. *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, Editorial Siglo XXI, México, 1992.
56. MOGUEL, Julio y otros. *Ensayos sobre la cuestión agraria y el campesinado*, Editorial J.P., México, 1981.
57. MOTO SALAZAR, Efraín. *Elementos de derecho*, Porrúa, 32 edición, México, 1986.
58. MURDOCH, William W. *La pobreza de las naciones*, traducción Agustín Bárcena, México, 1984.
59. PALAVICINI F., Félix. *Historia de la constitución*, Editorial República Mexicana, tomo I. México, 1938.
60. PAZOS, Luis. *Problemas socioeconómicos de México y sus soluciones*, Editorial Diana, México, 1996.
61. PINA DE VARA, Rafael. *Derecho mercantil*, Porrúa, México, 1989.
62. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000
63. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Compendio de legislación comentada del poder judicial*, Porrúa, México, 1997.
64. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Derecho procesal agrario*, Trillas, México, 1991.
65. PORTES GIL, Emilio. *Evolución histórica de la propiedad territorial en México*, Editorial Ateneo Nacional de Ciencia y Artes de México, México, 1939.
66. RELLO, Fernando y otros. *Las organizaciones de productores rurales en México*, Facultad de Economía Universidad Autónoma de México, México, 1990.

67. RIOS SZALA, Adalberto. *Orígenes y perspectivas de la administración*, Trillas, 8ª. reimpresión, México, 1985.
68. RODAS CARPIZO, Alejandro Roberto. *Estructura socioeconómica de México*, Trillas, México, 1990.
69. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín. *Derecho mercantil*, Porrúa, México, 1982.
70. ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*, Porrúa, México, 1982.
71. RUIZ MASSIEU, Mario. *Derecho agrario mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
72. RUIZ MASSIEU, Mario y otros. *Introducción al derecho agrario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
73. RUIZ MASSIEU, Mario. *Temas de derecho agrario mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, México, 1988.
74. SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional*.
75. SALOMON, Jean Jacques y otros. *Una búsqueda incierta (Ciencia, tecnología y desarrollo)*, traducción Susana Marín de Rawlinson, edita Universidad de las Naciones Unidas, C.I.D.E., y Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español 1996, México, 1996.
76. SANDERSONS, Steven E.. *La transformación de la agricultura mexicana*, traducción Juan José Utrilla, Editorial Alianza Mexicana, México, 1990.
77. SCHIKELE, Rainer. *Tratado de política agrícola*, traducción Carlos Fernández, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 1982.
78. SOBERANIS FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del sistema jurídico mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.
79. SWAMINATHAN, Madhura. *El papel cambiante del crédito formal e informal en el México rural*, traducción Susana Marín de Rawlinson, Centro de Investigación y Docencias Económicas. México, 1992.
80. SOLÍS, Leopoldo. *Planes de desarrollo económico y social en México*, Secretaría de Educación Pública, México, 1975.
81. VOLKE HALLER, Víctor. *Agricultura de subsistencia y desarrollo rural*, Trillas, México, 1987.
82. WARMAN, Arturo. *Ensayos sobre el campesinado*, Editorial. Nueva Imagen, México, 1980,
83. WEITZ, Raanan. *Planeación rural en los países en desarrollo*, traducción Eduardo Suárez, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 1986.
84. WITKER V. , Jorge. *Derecho económico*, Editorial Harla, México, 1985.

B. HEMEROGRAFÍA

1. ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO AGUASCALIENTES. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, edición 1997, México.
2. ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE SINALOA. Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática, edición 1997, México.
3. ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE SONORA. Instituto Nacional de Estadística e Informática, edición 1997, México.
4. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. "La justicia agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, número 5, enero-abril 1994, México.
5. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. "El defensor del campesino", en *revista de los Tribunales Agrarios*, año I, número 2, enero-abril 1993, México.
6. ASERCA. "Estructura operativa de Procampo y procedimiento general", en *Revista Claridades Agropecuarias*, número 4, diciembre 1993, México.
7. ASERCA. "Evolución y perspectivas del sistema Banrural". En *Revista Claridades Agropecuarias*, número 4, diciembre de 1993, México
8. ASTORGA LIRA, Enrique. "Más campesinos más proletario", en *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, año XLIII, número 3, julio septiembre 1985, México.

9. ATHIE FLORES, Kamel. "Evolución y perspectivas del sistema Banrural", en *Revista Claridades Agropecuarias*, número 4, diciembre 1993, México.
10. BAILLERES GUAL, Xavier. "El sector de agronegocios y los fondos de fomento", en *Revista Agroempresa*, año 1, número 11, mayo 1994, México.
11. CARBONELL, Miguel. "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: Notas de técnica legislativa", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* de la Universidad Nacional Autónoma de México, año XXX, número 89, mayo-agosto 1997, México.
12. CHÁVEZ PÉREZ, Ricardo. "El sector social de la economía y la nueva estrategia para su desarrollo", *Secretaría de la Reforma Agraria*, agosto 1991, México.
13. CHÁVEZ PÉREZ, Ricardo. "Promoción de las formas asociativa con templadas en la Ley Agraria y su aplicación", *Secretaría de la Reforma Agraria*, 1992, México.
14. CORDERA, Rolando. "Las desiciones del poder: notas sobre la coyuntura economica", en *Revista de la Facultad de Economía*, Universidad nacional Autónoma de México, año XXXVII, número 43, volumen XXXVII., México.
15. CORREA, Eduardo y Palacios, José Luis. "Sin un apoyo al campo será difícil reactivarlo: Araujo.", *El Universal*, martes 27 de julio de 1993, México Distrito Federal.
16. CORREA, Eduardo y Palacios, José Luis. "Urge un pacto para reactivar el sector agropecuario: CAP", *El Universal*, martes 27 de junio de 1993, México Distrito Federal.
17. CORREA, Eduardo. "Pese a la reforma, la crisis en el sector se ha agudizado", *El Universal*, lunes 7 de junio de 1993, México Distrito Federal.
18. CORREA, Yeri. "Entrevista con Jorge Lepe García. Lineas de estrategias de la política de la vivienda", en *Revista Tiempo*, número 2678, septiembre 1996, México.
19. DEBATES DEL CONGRESO PERMANENTE. Comite de Bilblioteca, 5 de diciembre de 1995, México.
20. ESPINO VILLALOBOS, José Platón. "Funcion de la Procuraduría Agraria en el nuevo ámbito de impartición de justicia agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, número 5, enero abril 1994, México.
21. ESPINO VILLALOBOS, José Platón. "La práctica forense de la Procuraduría Agraria con motivo de la reforma procesal agraria mexicana", en *Revista de los Tribunales Agrarios*. año III, número 10, septiembre-diciembre 1995, México.
22. FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge. "Derechos Indios y territorialidad", periódico *la Jornada*, martes 26 de septiembre de 1995, México, Distrito Federal.
23. FLORES GARCÍA, Fernando. "El derecho probatorio en México", en *Revista de lo Tribunales Agrarios*, año II, número 5 enero abril 1994, México.
24. FREEBAIRN, Donald K. "La Ley agrícola de 1996 de Estados Unidos", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, número 7, abril junio 1997 México.
25. GENTIL D. y F. DOLIGEZ. "Estudio sobre las uniones de crédito en México", en *Revista del Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura*, 1994, México.
26. GALLEGOS VIZCARRO, Rubén. "Comentarios sobre la justicia agraria.", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, número 4, septiembre-diciembre 1993, México.
27. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Consideraciones sobre la justicia agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, número 5, enero-abril 1994, México.
28. GONZÁLEZ LÓPEZ, Lilia. "Cartera vencida", en *Revista Agroempresa*, número 6, noviembre 1993, México.
29. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "El desafío de la justicia. La administración de justicia y el Estado de Derecho en México", en *Revista Lex*, año I, número 2, agosto 1995, México.
30. GORDILLO DE ANDA, Gustavo. "El leviatan rural y la nueva sociabilidad política", selección de textos, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, 1998, México.
31. GORDILLO DE ANDA, Gustavo. "Primeros pasos de la reforma campesina", en *Revista Agroempresa*, número 8, año Y, febrero de 1994, México.
32. GUZMÁN FERRER, Martín Luis. "Lineamientos para la planeación agrícola en México", en *Revista de la Escuela Nacional de Economía*, Universidad Nacional Autónoma de México, volumen 34, número 136, octubre diciembre 1975, México.

33. INFANTE C. , Angel y otros. " La agricultura en Venezuela: urgencia de planificación para su desarrollo integral", en *Revista Derecho Agrario y Reforma Agraria*, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, Universidad de los Andes. Venezuela, número 25, 1994, Venezuela.
34. JUSIDMAN DE B. Clara. "La política de desarrollo social", en *Revista El Economista Mexicano*, número I, volumen I, septiembre-diciembre 1995, México.
35. KENETH SCHWEDEL. " La política económica del sector agroalimentario: entredicho y su futuro", en *Revista Agroempresa*, año II, número 13, julio 1994, México.
36. LABORÍN GÓMEZ, Jorge. "Evolución del financiamiento al sector agropecuario", en *Revista Agroempresa*, año I, número 5, octubre 1993, México 1993.
37. LASTRA LASTRA, José Manuel. "Nueva cultura del trabajo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 89, año XXX, mayo-agosto 1997, México
38. LEMUS GARCÍA, Raúl. "La magistratura y los tribunales agrarios", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año I, número 5, enero-abril 1993, México.
39. LÓPEZ, José Manuel. "Campesinos ¿ A donde ir?.", en *Revista Agroempresa*, año I, número 4, febrero 1994, México.
40. LÓPEZ, José Manuel. "El despertar del bosque", en *Revista Agroempresa*, abril 1994, México.
41. LÓPEZ, José Manuel. "Procampo: La revolución de la esperanza", en *Revista Agroempresa*, año I, número 5, octubre de 1993, México, p.6
42. MADRID TOVILLA, Arely. " Conexidad de la ecología con la materia agraria", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año IV , número 12, mayo agosto 1996, México.
43. MARITANO, Roland Nino. " La educación económica de alto nivel y su relación con Desarrollo en América Latina", en *Revista de Economía Política*, Instituto Politécnico Nacional volumen XII, número 4, 1975, México.
44. MARTÍN DEL CAMPO, Antonio. "Desarrollo desigual en el sector rural", en *Revista de la Escuela Nacional de Economía*, Universidad Nacional Autónoma de México, número 1, volumen 34 , octubre-diciembre 1975, México.
45. MEDINA ALEMÁN, RUTH. "Lineamientos de regularización de colonias agrícolas y ganaderas", *curso de actualización, Secretaría de la Reforma Agraria*, abril 1995, México.
46. MENDOZA ZAZUETA, José. "Políticas públicas de apoyo al desarrollo rural", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, número 6, enero marzo 1997, México.
47. NOVELO GUIZAR, Mario. "La nueva Ley de aguas nacionales y sus alcances", en *Revista La Trilla*, año III, número 25, agosto-septiembre 1993, México.
48. PARÁMO, Teresa. " La polarización en el agro y en el campesinado en México", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, año XXVIII , julio-diciembre 1983, México.
49. PAREDES, Cándido. "La extensión agraria", en *Revista Derecho Agrario y Reforma Agraria*, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, número 25, 1994, Venezuela.
50. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. " La justicia agraria para el desarrollo rural", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año II, número 6, mayo-agosto 1994, México.
51. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "La empresa agroindustrial", en *Boletín de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, año XXIV, número 72, septiembre diciembre 1991, México.
52. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "Hacia el desarrollo rural integral en México", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, mayo 1997, México.
53. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "Proyecto integral de reformas y adiciones a la legislación agraria", en *Revista LEX*, 3ª época , año I, número 2 , agosto 1995, México.
54. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "Tratamiento jurídico de la agricultura y la cuestión agraria en la época virreinal y sus implicaciones actuales", en *Revista Facultad de Derecho* de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo XLIII, número 187-188, enero abril 1993, México.
55. PORTE PETIT MORENO, Luis. Discurso en la ceremonia de la conclusión del rezago agrario", *Tribunales Agrarios*, 1997, México.

56. RELLO ESPINOZA, Fernando. "Retos y perspectivas del campo mexicano", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, número 6, enero marzo 1997, México.
57. REVISTA LA JORNADA ECOLÓGICA. "La población y la salud en México", número 53, enero 1997, México Distrito Federal.
58. REVISTA LA JORNADA ECOLÓGICA. "Atención a la salud de la población indígena", número 53, enero 1997, México Distrito Federal.
59. ROS, Jaime. "Tiene futuro la teoría del desarrollo", en *Revista El Economista Mexicano*, El Colegio Nacional de México, volumen I, número I, septiembre-diciembre 1996, México.
60. SÁNCHEZ, Lourdes. "Problemática del jornalero", Selección de Textos, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, 1992, México.
61. SÁNCHEZ LUNA, Gabriela. La pobreza y los derechos sociales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 89, año XXX, mayo-agosto 1997, México.
62. STAVENHAGEN, Rodolfo. "Aspectos sociales de la estructura agraria en México", Selección de textos, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, modulo 3, 1992, México.
63. TÉLLEZ ESPINOZA, Marco Antonio. "Los derechos humanos y el desarrollo agrario", en *Revista de los Tribunales Agrarios*, año III, número 10, septiembre diciembre 1995, México.
64. UNORCA. "La sociedad rural como reserva del futuro", periódico *La jornada*, domingo 10 de abril de 1994, México Distrito Federal.
65. WARMAN GRYG, Arturo. "El artículo 27 constitucional", en *Revista de la Procuraduría Agraria*, número 2, año II, enero-marzo 1996, México.
66. WARMAN, Arturo. "Nota para una redefinición de la comunidad agraria", Selección se textos, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, 1992, México.
67. WARMAN GRYG, Arturo. "El concepto de reserva para el crecimiento, prioridad sobre el de regularización", en *Revista de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, año VII, número 19, enero de 1998, México.
68. ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. "Discurso en la ceremonia de la conclusión del rezago agrario: Una nueva etapa en la reforma agraria", *Tribunal Superios Agrario*, 1997, México.

C. LEGISLACIÓN

1. Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, editorial Porrúa, 64ª edición, México, 1995.
2. Código Federal de Procedimientos Civiles, Ediciones Delma, México, 1996.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1985.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación México, 1997.
5. Ley Agraria. Editorial Porrúa. 10a edición. México. 1997.
6. Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación, 12 enero 1994, México.
7. Ley de Amparo, Editorial Pac, 2ª reimpresión, México, 1998.
8. Ley de Asociaciones Agrícolas, Diario Oficial de la Federación, 27 agosto de 1937, México.
9. Ley de Asociaciones Ganaderas, Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1936, México.
10. Ley de Distritos de Desarrollo Rural, Porrúa, 33ª edición, México, 1989.
11. Ley de Educación, Diario Oficial de la Federación, 13 julio de 1993, México.
12. Ley de Fomento Agropecuario, Porrúa, 33ª edición, México 1989.
13. Ley Forestal, Revista de los Tribunales Agrarios, año I, número 2, México 1993.
14. Ley de Instituciones de Crédito, Porrúa, 39ª edición, México, 1993.
15. Ley de Inversiones, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1993, México D
16. Ley de Pesca, Porrúa, 13ª edición, México, 1995.
17. Ley de Planeación, Porrúa, 30ª edición, México 1994.
18. Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo 1976, México.

19. Ley Federal de la Reforma Agraria, Porrúa 33° edición, 1989, México.
20. Ley Federal de Procedimientos Administrativo, Porrúa, 1996, México.
21. Ley Federal de Vivienda, Porrúa, 13° edición, 1994, México.
22. Ley Federal del Trabajo, Ediciones Delma, 1990, México.
23. Ley General de Asentamientos Humanos, Porrúa, 13° edición, 1995, México.
24. Ley General de Salud, Porrúa, 12ª edición, 1995, México.
25. Ley General de Sociedades Mercantiles, Porrúa, 63° edición (Código de Comercio y leyes complementarias), 1995, México.
26. Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial de la Federación de 3 de agosto de 1994, México.
27. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Porrúa, 10ª Edición, 1994, México.
28. Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995, México.
29. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, 33ª edición, 1996, México.
30. Ley Orgánica del Sistema Banrural, Porrúa, colección, 33° edición, 1989, México.
31. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural. Diario Oficial de la Federación, 12 abril 1996, México.
32. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 8 de julio de 1996, México.
33. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales, y Pesca, Diario Oficial de la Federación, 8 julio 1996, México.
34. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, Porrúa, 10ª edición, 1997, México.
35. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Porrúa, colección, 10ª edición, 1997, México.
36. Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Porrúa, 10ª edición, 1997, México.
37. Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Porrúa, 10ª edición, 1997, México.
38. Reformas y adiciones a la Ley Forestal, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1997, México.
39. Reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1996, México.