



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO

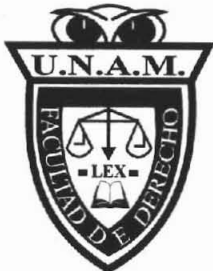
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS



ASESOR: LIC. JOSÉ MANUEL SALAZAR URIBE



Ciudad Univesitaria, D.F.

m347199



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 8 de junio de 2005

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, LÓPEZ VARGAS MIGUEL ANGEL con numero de cuenta 9858351-9 ha elaborado la tesis denominada "MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO" bajo la dirección del Lic. José Manuel Salazar Uribe y con recomendaciones de este Seminario, la cual a mi juicio cumple los requisitos reglamentarios del caso.

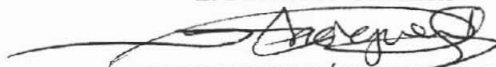
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



C.c.p.- Dr.- Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de mayo de 2005.

**LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PRESENTE.**

Por este conducto me permito someter a su consideración el trabajo de tesis intitulado **"MULTIFUNCIONALIDAD EN DESARROLLO RURAL MEXICANO"**, elaborado bajo la dirección del suscrito por el alumno **MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS** con No. de cuenta **9858351-9**.

La tesis de referencia fue desarrollada y concluida de conformidad con los requisitos metodológicos y reglamentarios para tal tipo de investigación, por lo que en caso de coincidir con lo anterior, mucho agradeceré se sirva a otorgar la autorización correspondiente para que el alumno se encuentre en aptitudes de continuar con sus trámites para la obtención de su título en Licenciado en Derecho por esta facultad.

Sin más por el momento aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE,
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

**LIC. JOSÉ MANUEL SALAZAR URIBE.
PROFESOR DE DERECHO ECOLÓGICO**

CON MI AMOR, RESPETO Y ADMIRACIÓN INFINITOS,

A mis padres:

HILDA ALICIA VARGAS BÉJAR
MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ MASTACHE

Fundamento existencial y primer magisterio jurídico.
Ejemplos de desarrollo personal, académico y profesional.

A mi mejor amigo:

VÍCTOR DAVID LÓPEZ VARGAS
Compañero de batallas.

A mi inspiración permanente:

MARISOL ENRÍQUEZ MORALES
Vida, impulso y fortaleza de mis aspiraciones y éxitos.

A mi pueblo:

JOJUTLA, MORELOS
Tierra fértil para un porvenir superior.

EN PERENNE GRATITUD,

A mi Preparatoria:

CENTRO UNIVERSITARIO MÉXICO.
Que me enseñó la tríada
Disciplina, Excelencia y Honor, pilares del auténtico hombre.

A mi *Alma Mater*:

FACULTAD DE DERECHO,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
Que me inculcó
Inteligencia, Prudencia y Paciencia; Conciencia, Constancia y Circunstancia
como normas de vida y obra.

A mi Maestro, Asesor y Amigo:

LIC. JOSÉ MANUEL SALAZAR URIBE.
Con total gratitud y afecto por la confianza y el apoyo brindados,
por el ánimo en el estudio y el esfuerzo.

A mis Profesores:

DRA. AURORA ARNÁIZ AMIGO.
LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ.
DRA. GRACIELA CONCEPCIÓN STAINES VEGA.
DR. AGUSTÍN MARTÍNEZ MARTÍNEZ.
DR. DAVID VEGA VERA.
MTRO. JOSÉ ANDRÉS GALLARDO DURÁN.
MTRO. ORLANDO MONTELONGO VALENCIA.
MTRO. IGNACIO EUGENIO OTERO MUÑOZ.
MTRO. LUIS PÉREZ GÓMEZ.
LIC. JAVIER DELGADO PARRA.
LIC. PEDRO DE JESÚS OJEDA PAULLADA.
LIC. FERNANDO ORTIZ PROAL.
LIC. ROBERTO REYES VELÁZQUEZ.
LIC. CARLOS VYEIRA SEDANO.
Quienes rebasando el cumplimiento de su deber,
me obsequiaron una lección de vida y un espaldarazo de confianza.

A mis Amigos de múltiples generaciones:

Los amigos

*"Son dos que marchan juntos,
y que, por ende, son más poderosos
para el pensamiento y la acción."*

ARISTÓTELES.

Ética Nicomaquea, Libro VIII: De la amistad.

Con particular cariño a

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN (hermano en México y España),
JORGE FERNANDO FUENTES NAVARRO,
PÁVEL ULRICH LAGUNA-BERBER MENDOZA,
JUAN CARLOS TESTA ORTIZ,
NÉSTOR ISRAEL CABRERA CLAUDIO.

Con quienes compartí la marcha en el aprendizaje jurídico,
el orgullo de las justas académicas y la emoción del proceso generacional.

A los Licenciados:

FEDERICO ANAYA SÁNCHEZ (*In Memoriam*) y FEDERICO ANAYA OJEDA,
BUFETE ANAYA VALDEPEÑA.

Por iniciarme en la práctica forense,
guiándome e impulsándome durante mi primera oportunidad.

A las Instituciones:

INSTITUTO DE MÉXICO-EMBAJADA DE MÉXICO,
Reino de España.

FACULTAD DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y SOCIALES
y
CENTRO DE ESTUDIOS EUROPEOS,
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA.
Reino de España.

Por su apoyo para el estudio durante mi estancia investigadora.

ÍNDICE

	Página
NOTA	1
ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1. LA PROYECCIÓN ESTATAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO RURAL	5
1.1 Nociones estatales.	6
1.1.1 Elementos del Estado.	8
I. Territorio.	9
II. Población.	10
III. Poder político.	11
1.2 El espacio rural.	13
1.2.1 Esbozo histórico del vínculo entre el espacio rural y el Estado.	13
1.2.2 Delimitación conceptual del espacio rural.	17
1.3 Elementos constitutivos del espacio rural.	20
1.3.1 El suelo.	20
1.3.2 Los recursos naturales.	24
1.3.3 La comunidad.	26
1.4 La proyección estatal en la administración del espacio rural.	28
1.4.1 Fines y funciones del Estado.	29
1.4.2 La función administrativa del Estado mexicano.	32
I. La Administración Pública Federal.	34
II. La Centralización.	38
III. El Poder Ejecutivo Federal.	39
IV. Rectoría económica.	42
V. Planeación política.	46
1.4.3 La administración para el desarrollo rural.	48
I. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).	49
II. La Secretaría de Agricultura, Ganadería,	

	Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).	51
	III. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).	52
	IV. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	53
CAPÍTULO 2.	EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL DESARROLLO RURAL MEXICANO	58
2.1	Fundamentos Constitucionales.	59
2.1.1	Artículo 1: Ámbito.	60
2.1.2	Artículo 3: Democracia.	61
2.1.3	Artículo 4: Ambiente.	62
2.1.4	Artículo 25: Rectoría económica.	64
2.1.5	Artículo 26: Planeación política.	68
2.1.6	Artículo 27: Agro.	72
2.1.7	Artículo 73: Facultades del Congreso.	74
2.1.8	Artículo 115: Municipio.	75
2.2	Fundamentos legales.	76
2.2.1	La Ley Agraria.	76
2.2.2	La Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	81
2.2.3	La Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	91
2.2.4	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	105
2.2.5	La Ley de Planeación.	107
2.2.6	El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006).	110
CAPÍTULO 3.	LA MANIFESTACIÓN SOSTENIBLE DEL DESARROLLO RURAL	118
3.1	El desarrollo a nivel mundial.	119
3.2	El desarrollo sostenible.	122
3.2.1	Sostenibilidad ambiental.	124
3.2.2	Sostenibilidad agraria.	127
3.3	Manifestaciones del desarrollo rural sostenible.	130
3.3.1	Manifestación política.	131
3.3.2	Manifestación ecológica.	134
	I. Agua.	135
	II. Biodiversidad.	136
	III. Suelo.	137
3.3.3	Manifestación económica.	138

3.3.4	Características económicas del espacio rural.	140
	I. Demanda inelástica.	143
	II. Oferta variable y precaria.	144
	III. Prolongados ciclos de producción.	144
	IV. Nulas ganancias extraordinarias.	146
	V. Riesgo e incertidumbre en la innovación.	147
3.4	Estado, mercado y desarrollo rural mexicano.	148
	3.4.1 Neoliberalismo y desarrollo rural.	149
	3.4.2 Globalización y desarrollo rural.	152
	3.4.3 El desafío macroeconómico del espacio rural.	155
CAPÍTULO 4.	MULTIFUNCIONALIDAD EN EL	
	DESARROLLO RURAL MEXICANO	162
4.1	El desarrollo rural.	163
	4.1.1 Conceptualización de desarrollo rural.	165
4.2	La multifuncionalidad.	169
	4.2.1 Concepto de multifuncionalidad rural.	170
4.3	Las funciones rurales.	177
	4.3.1 Función económica.	177
	I. Inversión en las explotaciones.	177
	II. Comercialización.	179
	III. Esparcimiento.	183
	IV. Servicios financieros.	184
	4.3.2 Función ecológica.	186
	4.3.3 Función social.	189
	I. Recuperación de población.	189
	II. Relevo generacional.	191
	III. Equidad de género.	192
	IV. Educación y profesionalización.	193
4.4	Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.	197
	4.4.1 La implementación funcional del desarrollo rural mexicano.	197
	4.4.2 Los referentes de la multifuncionalidad rural mexicana.	199
	I. Localización.	200
	II. Sujetos.	201
	III. Caracterización del desarrollo rural.	201
	IV. Pautas de instrumentación.	203
4.5	Propuestas para la implementación de la multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano	205
	4.5.1 Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano: Propuesta legislativa.	206

4.5.2	Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano: Propuesta jurídico-política.	208
4.5.3	Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano: Propuesta jurídico-administrativa.	210
4.5.4	Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano: Propuesta jurídico-académica.	213
CONCLUSIONES		214
FUENTES		218

FIGURAS

FIGURA 1.	<i>Elementos del Estado.</i>	13
FIGURA 2.	<i>Usos del suelo y vegetación en México, 2000.</i>	21
FIGURA 3.	<i>Principales causas de la degradación de los suelos en México, 1999.</i>	23
FIGURA 4.	<i>Modelo de interacción entre pobreza y degradación Ecológica.</i>	25
FIGURA 5.	<i>Elementos del Espacio rural.</i>	27
FIGURA 6.	<i>Supremo Poder de la Federación.</i>	31
FIGURA 7.	<i>La Centralización.</i>	39
FIGURA 8.	<i>Estructura de las Secretarías de Estado.</i>	42
FIGURA 9.	<i>Secretarías de Estado vinculadas al desarrollo rural.</i>	54
FIGURA 10.	<i>Multifuncionalidad Rural.</i>	176
FIGURA 11.	<i>Rubros de la función económica.</i>	185
FIGURA 12.	<i>Rubros de la función ecológica.</i>	188
FIGURA 13.	<i>Rubros de la función social.</i>	196

CUADROS

CUADRO 1.	<i>Estructura de la Ley Agraria.</i>	81
CUADRO 2.	<i>Estructura de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.</i>	90
CUADRO 3.	<i>Estructura de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.</i>	103
CUADRO 4.	<i>Estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	106

CUADRO 5.	<i>Estructura de la Ley de Planeación.</i>	110
CUADRO 6.	<i>Rubros del desarrollo rural.</i>	167
CUADRO 7.	<i>Factores para el desarrollo rural.</i>	168

TABLAS

TABLA 1.	<i>Conferencias ambientales internacionales.</i>	127
TABLA 2.	<i>Conferencias agrarias internacionales.</i>	130
TABLA 3.	<i>Estructura de la población en México. 1930-2000.</i>	132
TABLA 4.	<i>Empresas con inversión extranjera directa en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca México 2003 .</i>	159
TABLA 5.	<i>Participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto.</i>	161

ANEXOS

ANEXO 1.	Misiva al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	233
ANEXO 2.	Oficio de Presidencia de la República.	234
ANEXO 3.	Oficio de Presidencia de la República dirigido al Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	235
ANEXO 4.	Misiva al Secretario de la Reforma Agraria.	236
ANEXO 5.	Misiva al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	237
ANEXO 6.	Misiva al Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	238

ANEXO 7.	Oficio de INDAUTOR sobre Multifuncionalidad rural.	239
ANEXO 8.	Oficio de INDAUTOR sobre Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.	240
ANEXO 9.	Misiva dirigida al C. Presidente de la Cámara de Senadores.	241
ANEXO 10.	Misiva dirigida al C. Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Senadores.	242
ANEXO 11.	Misiva dirigida al C. Presidente de la Cámara de Diputados.	243
ANEXO 12.	Misiva dirigida al C. Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados.	244

MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO

NOTA

De conformidad con nuestra Constitución Federal, el nombre oficial de nuestro país es el de ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

No obstante, por razones de técnica jurídica, en la presente tesis utilizaremos indistintamente ya su nombre oficial, ya el nombre de MÉXICO ya el de REPÚBLICA MEXICANA.

ABREVIATURAS

<i>Cfr.</i>	Confróntese, confrontar.
<i>Et. al</i>	<i>Et alii</i> . Y otros, y colaboradores.
<i>In cápite</i>	Al inicio.
<i>In fine</i>	Al final.
<i>Infra</i>	Adelante, anotación posterior.
<i>Op. cit.</i>	<i>Opus citato</i> : Obra citada.
P., pp.	Página, páginas.
S., ss.	Siguiente, siguientes.
<i>Supra</i>	Atrás, anotación anterior.
T. del A.	Traducción del Autor.

INTRODUCCIÓN

El espacio rural es pródigo con quien le apoya y esta nobleza es su más destacada cualidad. Nadie puede negar el incuestionable protagonismo de lo rural en la Historia, ni es posible eliminar la influencia de un espacio que, entre muchas otras, tiene la virtud de alimentarnos a todos.

El propósito de la presente tesis es dual. Por un lado, satisfacer los requisitos dispuestos tanto en el *Reglamento para el funcionamiento de los seminarios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México* como en el *Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México*, que establecen la presentación y defensa de una investigación como condición de titulación profesional. Por el otro, hacer una contribución dogmática innovadora y enriquecedora al acervo jurídico mexicano.

El esfuerzo realizado con base en estos dos objetivos es la presente tesis, **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO.**

La investigación que el lector tiene en sus manos se estructura en una introducción, cuatro capítulos y conclusiones finales.

En el **Capítulo 1. La proyección estatal en la administración del espacio rural**, iniciamos nuestro estudio con un somero análisis de los elementos constitutivos del Estado. Derivando en el espacio rural como aquella área donde se efectúa naturalmente el desarrollo rural aunque determinado de forma importante por la Administración Pública Federal a través de la función administrativa; donde la Rectoría económica y la Planeación política son las formas más claras en que cristaliza la proyección estatal requerida para el desarrollo rural.

Dentro del **Capítulo 2. El régimen jurídico para el desarrollo rural mexicano**, presentamos en primer lugar las bases constitucionales del desarrollo rural nacional y en segundo lugar el sistema legislativo federal correlativo. En cada uno de los ordenamientos hacemos un breve comentario de aquellos artículos que, a nuestro juicio, norman y configuran el desarrollo rural mexicano, potenciando la multifuncionalidad rural.

En el **Capítulo 3. La manifestación sostenible del desarrollo rural**, se demuestra que el trinomio tierra-comunidad-ecosistema es rebasado por el rol contemporáneo del espacio rural. En esta parte esbozamos los rubros en que se manifiesta el desarrollo rural a la luz de la sostenibilidad, actualmente el único criterio válido a nivel global para reducir las diferencias cualitativas del espacio rural y para tratar sobre desarrollo equilibrado y competitivo.

El **Capítulo 4. Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano**, es la piedra angular de nuestra investigación. Su tratamiento gira en torno de la multifuncionalidad rural, concepto inexistente en la doctrina, la legislación o la política mexicanas. Aquí presentamos nuestro concepto, explicamos las funciones social, económica y ecológica existentes en los espacios rurales y la manera en que la multifuncionalidad rural incorpora nóveles actividades y prioridades en el diseño del desarrollo rural mexicano.

Finalmente adelantamos algunas propuestas concretas para implementar la multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.

El propósito último de nuestra tesis es que el interesado en el tema rural amplíe su visión jurídica respecto del desarrollo rural mexicano. Queremos rebasar la añeja tendencia agraria que se estanca en la faceta productiva de la tierra y en su lugar deseamos afirmar la nóvel ruralidad que valora paralelamente su tejido social y las prácticas ecológicas que el espacio rural nacional reclama.

Creemos que toda propuesta de multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano ha de mostrar factibilidad y realismo para poder ser operativa. Por ello nuestra convicción absoluta es que el desarrollo rural exige soluciones auténticas, perdurables en el tiempo, no estancadas en la historia.

CAPÍTULO 1

LA PROYECCIÓN ESTATAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO RURAL

“Una sana y fuerte constitución es lo primero que debe buscarse, ya que es más provechoso contar sobre el vigor que resulta de un buen gobierno que sobre los recursos que proporciona un gran territorio.”

ROUSSEAU

El contrato social o Principios de Derecho político, Libro II, Capítulo IX.

CAPÍTULO 1. LA PROYECCIÓN ESTATAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO RURAL

ARISTÓTELES manifestó que el hombre es un πολιτικόν ζῶον,¹ ente que encamina su voluntad dentro del marco y en favor de la πολις,² consecuentemente, de aspiraciones, intenciones, acciones y reacciones políticas. Estableció que toda polis se erige como una comunidad que se basta en todo a sí misma, que subsiste por su capacidad de proveer una vida cumplida para todos sus habitantes a través de la autarquía.³

1.1 Nociones estatales.

A través del paso de los siglos, con la evolución tecnológica y administrativa, las polis aristotélicas fueron sustituidas por entidades territoriales cada vez mayores y más complejas en las que el hombre extendía paulatinamente el horizonte de su conciencia y cobraba, poco a poco, conocimiento sobre su individualidad en primer lugar, después sobre su posición dentro una comunidad territorial dada y finalmente de su espacio en el concierto de las naciones. En este devenir se dio normas de conducta y formas de organización: Derecho y Estado.

¹ Zoon politikón: animal político (social). La sociabilidad constituye, de conformidad con *El Estagirita*, la cualidad esencial, natural, del ser humano; resulta imposible sustraerse de ella: "De lo anterior resulta manifiesto que la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el hombre es por naturaleza un animal político". ARISTÓTELES, *Política*, Introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo, Segunda edición, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 3 y 4.

² Polis: ciudad-Estado de la antigüedad griega. Era autónoma y autosuficiente respecto de otras ciudades-Estado.

³ La autarquía aristotélica consiste en la independencia potencial y actual respecto del exterior, que se funda no en la cualidad estatal de poder supremo, sino en la propia capacidad para la satisfacción de todas sus necesidades. Para lograr la autarquía se requería el concurso de todos los ciudadanos en la determinación, la orientación y el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y naturales (forestales, agrarios, pecuarios, piscícolas y minerales), existentes en cada ciudad. La autarquía constituía entonces un auténtico garante del ejercicio efectivo de la democracia y determinaba la viabilidad y permanencia de la ciudad-Estado.

¿Qué es *Estado*? Fue MAQUIAVELO quien durante el Renacimiento introdujo en el lenguaje universal el término *Estado* a través de su obra *El Príncipe* (1515) en la que señalaba que: “*Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.*”⁴ A partir de entonces, el Estado se entendió como un territorio poblado por súbditos sometidos al poder de una autoridad central.⁵ De esta manera el Estado moderno surge con la concentración de los instrumentos de mando administrativo, económico y militar en una unidad de acción jurídico-política.

La *Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados* de 1933, estableció que un Estado, como persona de Derecho internacional, debe poseer una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad para establecer relaciones con otros Estados.⁶

El Estado, según la definición jurídica de JELLINEK, es la “*corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.*”⁷

Clarifiquemos este concepto. La REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA define *corporación* en los términos siguientes:

⁴ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Precedido de *Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario*, por Antonio Gómez Robledo, Séptima edición, ED. Porrúa, México, 1981, p. 1.

⁵ La idea comenzó a ser utilizada en las ciudades-repúblicas italianas. En cada uno de los *Statos* (*Stato di Firenze, Stato di Milano, Stato di Napoli, Stato di Venezia*) existía un centro único de dominación y gobierno al que le correspondía una administración jerarquizada, un orden jurídico particular y un solo ejército, con fuerza suficiente para imponer a los súbditos un deber de obediencia general.

⁶ SORENSEN, Max, *Manual de derecho internacional público*, 7ª reimposición, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 262.

⁷ JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Primera edición en español, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 196.

“Corporación. (Del inglés corporation, y este del latín corporatio,-onis). Organización compuesta por personas que como miembros de ella la gobiernan.”⁸

Jurídicamente, la corporación se manifiesta a través de un *corpus* formado y autorizado por ley que, no obstante constituirse por varias personas físicas, cuenta con personalidad legal para la realización de ciertas actividades y el cumplimiento de determinados fines, y está dotada de derechos y obligaciones. Ergo, el Estado es una institución cultural⁹ cimentada en lazos de solidaridad, dotada de un orden jurídico que puede dominar por coacción física y constituida por la totalidad de sus individuos elevados a unidad y agrupados alrededor de un fin común y supremo, deviniendo en corporación.¹⁰

1.1.1 Elementos del Estado.

No es nuestra intención ni es este el sitio para hacer un estudio sobre la institución estatal, ello corresponde a la Teoría General del Estado. No obstante, es menester hacer un somero análisis de su conformación para después vincularla al desarrollo rural mexicano, sentido de nuestra investigación. Así, los elementos del Estado son tres: Territorio, población y poder; y todos se manifiestan ruralmente.

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición, ED. Real Academia Española, Tomo I: a/g, España, 2001, p. 662.

⁹ *“La cultura es el mundo propio del hombre, el reino de los seres humanos en interacción y el producto de esa interacción, que se distingue por la presencia de fenómenos espirituales, es el objeto o proceso al cual está incorporado un valor, que tiende a un valor y está subordinado a él, entendidos así los objetos de la cultura vemos que son objetos formados o transformados por el espíritu.”* GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, *Valores del Estado en el pensamiento político*, Segunda edición, ED. McGraw-Hill, México, 1997, p. 10.

¹⁰ No obstante, el Estado es un ente abstracto, no constituye un ser material, ni orgánico ni inerte, por ello no puede ser aprehendido por los sentidos. No es un ser psíquico (aunque sea posible a través de un proceso de reflexión mental reducirlo a una idea), pues repercute consuetudinariamente en la vida social. Tampoco es un hecho natural pues ante todo se crea por un proceso volitivo-racional humano. De esta manera, aunque el *corpus* estatal no es perceptible para los sentidos ni es una imagen intelectual, es real para el espíritu, ya sea que lo advirtamos o no, y nos revela una existencia humana común sobre la existencia individual.

I. El territorio.

*"En términos simples, el territorio es el espacio geográfico en donde convive y se desarrolla el pueblo de un Estado."*¹¹ Podemos denominarlo con KELSEN el "ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional".¹² Considerado desde su aspecto jurídico se denomina *territorio nacional* y en su seno el Estado puede desenvolver su actividad de poder público. El artículo 42 de nuestra Constitución Política establece:

"Artículo 42.

El territorio nacional comprende:

- I.- El de las partes integrantes de la Federación;*
- II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*
- V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;*
- VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional."*

Dentro de las ciencias naturales, el territorio está organizado en ecosistemas que proporcionan una variedad de elementos y servicios indispensables para mantener la vida.

El recurso más notable del espacio rural es la tierra; la cual es un recurso finito: *"En 1997 se calcula que en el mundo había unos 13,8 millones de km² de*

¹¹ LARA PATRÓN, Rubén Jesús, *El Estado mexicano en su proyección exterior*, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 4.

¹² Cfr. con KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Quinta reimpresión, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 247.

tierras labradas, lo que supone un 10% de las emergidas. Este porcentaje varía mucho según continentes: en Europa el 13%, en África el 6%, en Asia el 13%, en Sudamérica el 5% y en Norte-Centroamérica el 12%.¹³ Si nos acercamos al detalle de países la variabilidad aún es mayor: "Entre el 8 y el 16% de tierras labradas tienen algunos países como México (...). Estados Unidos, buena parte del sureste asiático y algunos países del África occidental en el golfo de Guinea destacan como representativos de la franja comprendida entre el 16 y el 30% de tierras labradas. Por último, con porcentajes superiores al 30%, incluso en algunos casos al 50%, está la casi totalidad del continente europeo, el subcontinente indio y la América insular caribeña."¹⁴

II. La población.

Por población entendemos la totalidad de individuos radicados dentro de un territorio específico en un momento determinado (ya permanente, ya transitoriamente), bajo la calidad de nacionales o extranjeros, teniendo en cualquier caso el carácter de gobernados; el concepto resulta *cuantitativo*.¹⁵

¹³ SANCHO COMÍNS, José (Coordinador), *Desarrollo rural. De los fundamentos a la aplicación*, ED. Paraninfo-Thomson Learning, España, 2002, p. 25.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ La disciplina que estudia la población es la Demografía. Ella tiene una historia relativamente corta; nació con el *Ensayo sobre el principio de la población* (1798), del economista británico Thomas Robert MALTHUS. Esta ciencia resulta ser un campo interdisciplinario que involucra a las Matemáticas, la Estadística, la Biología, la Medicina, la Sociología, la Economía, la Historia, la Geografía y la Antropología. La Demografía tiene que ver con el tamaño, composición y distribución de las poblaciones; sus patrones de cambio a través de nacimientos, decesos y migraciones, así como los factores determinantes y las consecuencias de tales cambios. Lo anterior se aprecia en los artículos 1 y 2 de nuestra Ley General de Población, que a la letra establecen:

"Artículo 1.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Artículo 2.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales."

La población tiene una doble función. Por un lado es el elemento de la asociación estatista al formar parte de ésta (población en sentido subjetivo). En otro, es el objeto de la actividad del Estado (población en su sentido objetivo). Esta dualidad fue introducida por ROUSSEAU quien asignó a todo individuo una doble cualidad: La de *citoyen*, ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y la de *sujet*, súbdito sometido a aquella voluntad: "*En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.*"¹⁶

Ruralmente, la población se distribuye de manera heterogénea con ritmos de crecimiento dispares y potencialidades y recursos que difieren de un espacio a otro. De donde "*El aumento de la población extiende e intensifica las necesidades colectivas y reclama su satisfacción por los órganos públicos.*"¹⁷ Lo que nos guía al tratamiento del poder político.

III. El poder político.

Poder es la capacidad de imponer la propia voluntad sobre otros. Conforme al Diccionario de la REAL ACADEMIA *poder* es el dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa.

En el marco del Derecho público, constituye la suprema potestad rectora y coactiva de un Estado. Así, el poder se yergue como el sistema de reglas a través de las cuales la autoridad y jurisdicción estatales son ejercidos sobre un cuerpo políticamente organizado (Relación mando-obediencia). Que la

¹⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o Principios de Derecho político. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad*. Estudio preliminar de Daniel Moreno, Décima edición, ED. Porrúa, México, 1996, p. 10.

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, Primer curso, Vigésima edición, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí, ED. Porrúa, México, 1999, p. 25.

dominación sea el signo distintivo del Estado significa que *“por efecto de su organización unificadora, la colectividad organizada en Estado se halla investida de una potestad que, en caso necesario, puede llegar hasta imponerse en forma dominante a aquellos de sus miembros que entraran en conflicto con ella.”*¹⁸ El objeto del poder es proteger los intereses y concretar los fines estatales. Siguiendo a BURDEAU, el poder político supremo *“no es nunca simple dominación material, sino energía de una idea del orden social que tiende a beneficiar y en la cual halla a la vez su fin y justificación.”*¹⁹

De siempre, el ejercicio del poder político dentro del espacio rural constituye una condición fundamental para la permanencia de la comunidad. *“En los países considerados como subdesarrollados o en vías de desarrollo tiene una gran importancia el sector rural; desde una perspectiva económica, porque es el sector fundamental para proveer los alimentos e insumos indispensables en el crecimiento urbano-industrial, así como una parte de las divisas necesarias para las importaciones que requiere el proceso de crecimiento; desde el punto de vista político, porque en él vive generalmente la mayor parte de la población.”*²⁰

Como resultado, *“es un sector en el que confluyen fuertes tensiones políticas y arraigadas diferencias sociales.”*²¹ Motivo por el cual *“La importancia de la producción de alimentos en el corto y en el mediano plazos, y el requerimiento de estabilidad política para propósitos de producción en el medio rural, han sido un incentivo para que el Estado introduzca y estimule programas de desarrollo en este sector.”*²²

¹⁸ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, Segunda edición en español, ED. Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 14.

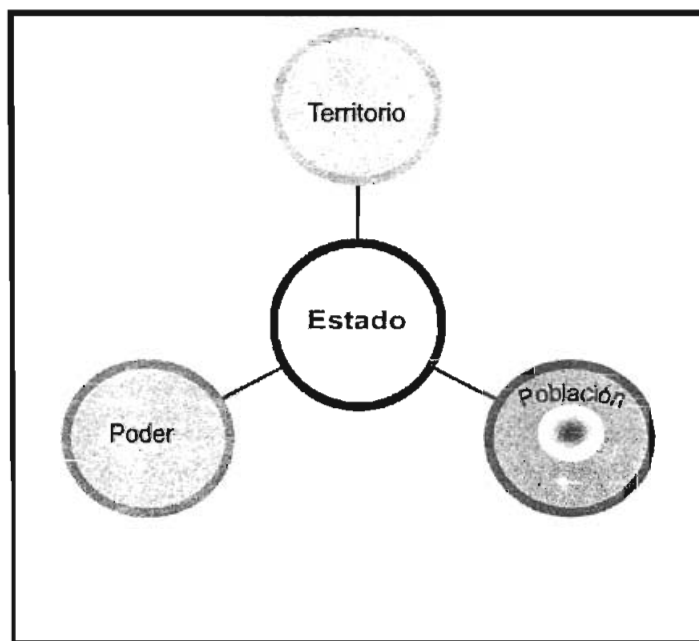
¹⁹ BURDEAU, Georges, *Tratado de ciencia política*, 3ª edición revisada y aumentada, ED. ENEP-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, t. I, v. 1, México, 1980, p. 37.

²⁰ SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Producción y participación política en el campo*, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 18 y 19.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

Figura 1
Elementos del Estado



Fuente: Elaboración propia.

1.2 El espacio rural.

Dentro del territorio estatal resulta necesario al hombre del campo un área que le garantice la posibilidad de llevar a cabo la realización de sus fines: El espacio rural.

1.2.1 Esbozo histórico del vínculo entre el espacio rural y el Estado.

El vínculo existente entre el espacio rural y el Estado es estrecho e indisoluble. La teoría política clásica sostiene la doctrina de la *evolución progresiva* respecto de los orígenes del Estado.

Los primeros humanos vivieron en regular armonía con el espacio rural, cuidando del ambiente y desarrollando la agricultura, pero la capacidad de controlar y usar el fuego les permitió modificar o eliminar la vegetación natural, y la domesticación y pastoreo de animales herbívoros llevó al sobrepastoreo y la erosión del suelo.²³ La transición de la caza y la recolección a la dependencia de la producción propia de alimentos se produjo de forma gradual. Las cosechas eran complementadas por la pesca y la caza de aves, así como por la carne de animales salvajes que paulatinamente fueron domesticados, criados y comercializados.²⁴

El *modus vivendi* de los pueblos cazadores-recolectores se volvió ineficaz siendo reemplazado por el uso y aprovechamiento del conjunto de recursos que el espacio rural (tierra, flora y fauna) facilitaba. Con esto fue gestándose paulatinamente un entramado social más rico pero más complejo ante la práctica de la agricultura intensiva y la convivencia con la naturaleza. El asiento de las tribus en hábitats fértiles confirmó que: *“El territorio, como un elemento del Estado, es un factor determinante en el proceso de la vida del mismo.”*²⁵

En América, el sostén de las grandes civilizaciones era la agricultura.²⁶ Respecto de los primeros pobladores de México, la doctrina establece que

²³ Los animales salvajes se cazaban por su carne y eran destruidos en caso de ser considerados plagas o depredadores. Por su parte, el cultivo de plantas originó la destrucción de la vegetación natural para ceder lugar a las cosechas y la demanda de leña condujo a la denudación de montañas y al agotamiento de bosques enteros.

²⁴ Pecuariamente, los rebaños de cabras y ovejas estaban compuestos por animales salvajes jóvenes capturados, y aquellos que presentaban los caracteres más deseables, tales como cuernos pequeños y una elevada producción de leche, eran criados de forma selectiva. Agrariamente, el agricultor empezó fijándose qué plantas silvestres eran comestibles o útiles de algún modo y aprendió a conservar sus semillas para replantarlas en terrenos despejados con anterioridad. El cultivo durante un largo periodo de tiempo de las plantas más prolíficas y resistentes producía una variedad estable.

²⁵ JELLINEK, *Op. cit.*, p. 110.

²⁶ Tomando como ejemplo el maíz, y la trascendencia histórica en los pueblos mesoamericanos, resulta contundente que su aprovechamiento y cultivo convirtió a los pueblos nómadas y cazadores en agricultores, dando origen a la formación de grandes poblados debidamente asentados y progresivamente desarrollados, es decir, erigiéndose auténticos Estados prehispánicos.

*"Eran grupos de pueblos pescadores, cazadores y de una agricultura rudimentaria y neolítica. Esas organizaciones indígenas precortesianas conocieron aspectos interesantes de las materias relacionadas con la economía, la vida social y política, a las cuales se unía formas primitivas sobre administración, ingresos y egresos de las comunidades, ejército, burocracia, culto religioso de gran importancia, el trueque, la moneda, las obras públicas y ceremoniales, policía, mercados y otras análogas, ligadas a la cultura del maíz en etapas más cercanas."*²⁷ Administrativamente, el sistema del clan reconocía que los frutos de la tierra eran para el sostenimiento de la tribu, siendo por lo tanto natural que ésta poseyera y administrara la tierra que sostenía a sus miembros.²⁸

En el descubrimiento de América el factor económico tuvo innegable importancia; lo mismo ha ocurrido en todos los grandes acontecimientos de la Historia. La posibilidad de obtener nuevas riquezas en tierras lejanas decidió la protección de los Reyes Católicos a Cristóbal Colón. Éste se lanza a la peligrosa aventura por motivos también económicos; ello explica todo el cuidado tanto de los Reyes como del Almirante genovés al señalar, en las *Capitulaciones* del 17 de abril de 1492, las proporciones que cada uno habría de tener en los beneficios del descubrimiento.

El Nuevo Mundo favoreció el hallazgo de especies vegetales y animales desconocidas en Europa. Así, la agricultura virreinal comenzó no sólo a proveer de alimentos a los conquistadores, sino también a suministrar alimentos a la metrópolis y producir cosechas comerciales excedentes, generando con ello

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho económico*, ED. Porrúa, México, 1981, p. 123.

²⁸ El consejo tribal dividía la tierra entre los clanes y los caciques y cada uno de ellos distribuían su parte, a su vez, entre los jefes de familia justa y equitativamente. También se reservaban zonas para el sostenimiento del jefe y del personal del templo, para los abastecimientos de guerra y para el pago de tributos; todas ellas trabajadas en comunidad aunque también con esclavos de guerra. A la muerte de su usufructuario la tierra pasaba a sus hijos y si moría sin descendencia la propiedad volvía al clan para que volviera a distribuirse, como sucedía también si el propietario no cultivaba su parcela durante dos años.

riqueza al reino español.²⁹ De los siglos XV al XIX el comercio de esclavos se encargó de aportar la mano de obra necesaria; de hecho, la primera sociedad colonial se sustentó en la explotación de la abundante mano de obra indígena, asegurada por la esclavitud y la encomienda, instituciones que transformaron la estructura social novohispana. Cabe destacar que la llegada del conquistador impuso las modalidades administrativas españolas en el suelo mexicano. El acto inicial de administración de Hernán Cortés, al arribar a playas mexicanas, es la creación del primer Ayuntamiento en el sitio original de la Villa Rica de la Vera Cruz.³⁰

Ahora, mientras las poblaciones humanas eran pequeñas y su tecnología modesta, su impacto sobre el ecosistema fue solamente local. Al ir creciendo la población y aumentando y mejorando la tecnología, aparecieron problemas más significativos y generalizados. El rápido avance tecnológico producido tras la Edad Media culminó en la Revolución Industrial que trajo consigo el descubrimiento, uso y abuso de los combustibles fósiles, así como la explotación intensiva de los recursos minerales, cambiando la faz del planeta, la naturaleza de la atmósfera, la calidad del agua; en suma, impactando el espacio rural. Irónicamente, *"Para usos industriales, el hombre ha sido capaz de utilizar fuentes de energía sucesivas, desde el viento hasta el átomo, pero el tipo de energía que se necesita para la vida depende en su mayor parte de la fuente más "primitiva": las plantas y animales a la disposición del hombre."*³¹

²⁹ Estos excedentes se presentaban a través del azúcar, el algodón, el tabaco, la papa, el jitomate y el té, así como en la generación de productos animales como las pieles.

³⁰ Este acto tiene su particular significación, porque además de organizar la institución municipal en su forma hispánica tradicional, establecía las bases para legitimar el nuevo gobierno conquistador, el Poder Virtual del monarca español y el Poder Ejecutivo de Hernán Cortés, como *Justicia Mayor* y como *Capitán General de los Reinos*.

³¹ Georgescu-Roegen, N., "Teoría económica y economía agraria", en EICHER, Carl K. y Witt, Lawrence W., *La agricultura en el desarrollo económico*, ED. Limusa-Wiley, México, 1968, p. 172.

Hoy, la demanda sin precedentes a la que el rápido crecimiento poblacional y el desarrollo tecnológico someten al espacio rural está produciendo un declive cada vez más acelerado en su calidad y en su capacidad para sostener la vida y la producción. En consecuencia, surgió la necesidad de generar una política ecológica y ambiental que, conjuntamente con el aumento del ingreso, permitiera a la población optar por conservar el hábitat y utilizar sus recursos a través de un aprovechamiento sostenible.³²

Los factores sociales, económicos y ecológicos son interdependientes, por lo que el éxito en un espacio rural (o una zona determinada) requiere acción en las demás zonas para que este éxito se prolongue en el tiempo.

1.2.2 Delimitación conceptual del espacio rural.

Debido a que esta tesis versa sobre desarrollo rural y a que el presente capítulo trata del espacio relativo, se impone la necesidad fundamental de saber qué es lo rural. Según LUNA ARROYO, el término rural proviene: "*Del latín rurales; de rus, ruris, campo; se usa como sinónimo de agrario.*"³³ Para WEITZ, "*El término "rural" se refiere a todas aquellas secciones de un país en vías de desarrollo que no son eminentemente urbanas o metropolitanas. Este término abarca no sólo los elementos rurales clásicos tales como aldeas o caseríos, sino también ciudades rurales que actúan en función de centros urbanos.*"³⁴

Contrario a las definiciones precedentes lo que aquí entendemos por *espacio rural* no es sinónimo de *espacio agrario*; ni existe tan sólo en países en vías de desarrollo. Como veremos, sobre el espacio rural se vienen realizando en las

³² Tema que abordamos en el estudio de la sostenibilidad. *Vid. infra*, pp. 121 y ss.

³³ LUNA ARROYO, Antonio y Alcerreca, Luis G., *Diccionario de Derecho agrario mexicano*, ED. Porrúa, México, 1982, p. 766.

³⁴ WEITZ, Raanan, *Desarrollo rural integral. El enfoque de Rejovot*, 2ª edición, ED. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1981, p. 14.

últimas décadas un conjunto de actividades variadas donde no es precisamente la actividad agraria la que es dominante (ni los agricultores, si hablamos de agentes).

Para efectos didácticos, el espacio ordenado está dividido, de forma general en: Espacio rural y espacio urbano. Cada uno tiene su morfología y función particulares, incluso opuestas. La ciudad es un difusor de productos: Servicios, dotaciones e infraestructuras, de las que se sirve la comunidad rural. El espacio rural es abastecedor de mercancías agrícolas, pecuarias y forestales, energía y productos primarios que el espacio urbano no puede producir; además de servir como de lugar de esparcimiento. Generalizando, se puede decir que el espacio rural está especializado en el sector primario y la ciudad en el terciario³⁵ (ambos mantienen la presencia del sector secundario).

Anteriormente, con la simple oposición campo-ciudad se lograba una imagen mental que facilitaba la dicotomía entre las áreas urbana o rural y hacia innecesaria toda conceptualización. En este sentido, distintas ciencias se referían llanamente a *lo rústico* en términos urbanísticos; *lo rural* en términos sociológicos; *lo agrario* en términos jurídicos y *lo agrícola* en términos económicos. Actualmente las circunstancias han cambiado y la realidad se ha vuelto algo más complejo, surgiendo la necesidad de puntualizar conceptos.

No es amplio el acervo bibliográfico que utiliza el término *espacio rural* (de hecho, en la literatura científica mexicana no localizamos mención alguna). Un sector doctrinal español establece que al hablar de espacio rural *"tratamos con ello de referirnos no sólo a la tierra que es sometida a la producción por su titular, el agricultor, sino a aquella otra sujeta a actividades diversas por sujetos*

³⁵ La fluidez y la especialización de estos espacios dependen del nivel de desarrollo. En un espacio subdesarrollado la ciudad es un atractor de población, actividades y funciones, esquilmando, en buena medida, su entorno y anulando la jerarquía que se establece en los países desarrollados.

no vinculados directamente con ella, cazadores, excursionistas, montañeros, silvicultores a los que une de forma más o menos diversa un vínculo idéntico: el espacio natural.³⁶ En la Europa comunitaria, con distinta nomenclatura, "Se conoce como mundo rural el conjunto de espacio y población fuera de la influencia directa de centros urbanos y constituye una parte importante de territorio de todos los países de nuestro entorno."³⁷

El concepto *espacio rural* surge al rebasarse la simple delimitación geográfica meta urbana y se nutre de un tejido social que comprende un conjunto de actividades diversas pero complementarias. En él, el campo y el ambiente no son dos elementos separados que circunstancialmente pueden confluir, sino dos esferas que forman parte de un mismo espacio en el que se conjugan la vida agraria y el ámbito natural, simultáneamente.

En síntesis, para nosotros el espacio rural es aquella área que se localiza fuera de la órbita urbana, donde priman los elementos naturales y se asienta una comunidad dedicada particularmente, que no exclusivamente, a labores vinculadas con la tierra.³⁸

Esta definición incluye las siguientes funciones de la tierra:

1. Base de sistemas productivos: Alimentos, fibras, maderas.
2. Explotación de recursos naturales: Forestales, minerales, hidrocarburos, gases, etcétera.
3. Esparcimiento humano: Vivienda, industria, turismo, recreo.

³⁶ DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco, *Derecho agroambiental. Propiedad y ecología*, ED. Aranzadi, España, 1992, p. 37.

³⁷ VILLAR MIR, Concepción y Carbonell Sebarroja, Jordi, *La agricultura europea y la política agraria comunitaria*, ED. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España, 1996, p. 77.

³⁸ Este es un concepto propio que creemos se adecua a las noveles circunstancias presentes en lo rural; esperamos encuentre eco, perfeccionamiento y utilización en los futuros tratamientos dogmáticos y pragmáticos de nuestro país.

4. Soporte de la biodiversidad al proveer hábitats y reservas genéticas para flora, fauna y micro-organismos.
5. Tesorera de la historia cultural humana: Zonas arqueológicas.

De forma que, en correlación con estas varias funciones, diversos actores hacen uso de la tierra: Agricultores, comerciantes, profesionistas, turistas, ambientalistas, etcétera, lo que de alguna manera se manifiesta como competencia por el uso del suelo rural.

1.3 Elementos constitutivos del espacio rural.

De la misma manera en que algunos organismos se componen por la suma de sus partes, el espacio rural se estructura también a través de la confluencia de ciertos y particulares elementos.

1.3.1 El suelo.

La vida en tierra firme depende del suelo, éste almacena el agua disponible para la vegetación y cobija a los organismos que lo habitan. Por suelo debemos entender el *“Cuerpo natural no consolidado sobre la mayoría de la superficie continental de la corteza terrestre, compuesto por partículas minerales y orgánicas, agua, aire y organismos vivos, que presenta un arreglo de horizontes o estratos, y que es capaz de soportar a la cubierta vegetal.”*³⁹

El suelo en México es uno de los elementos que jurídicamente tienen una mayor tradición de regulación (como el objeto de la propiedad territorial). Los

³⁹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Conceptos básicos de gestión ambiental y desarrollo sustentable*. Voz: "Suelo".

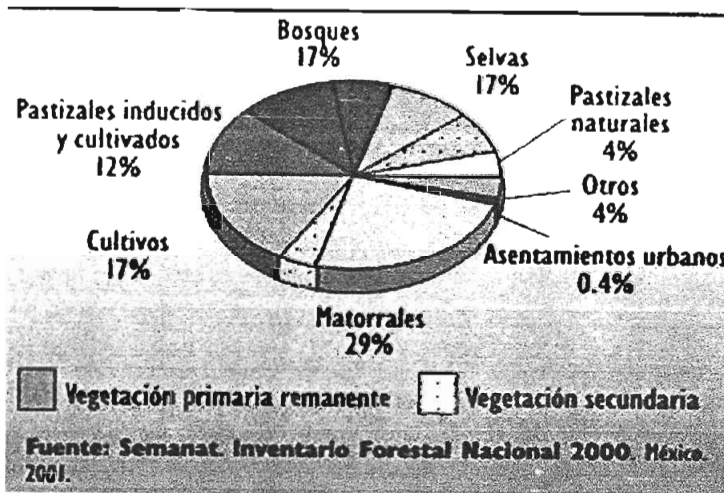
Página web:

<http://www.semarnat.gob.mx/wps/portal/.pcmd/changePageGroupJSPCommand?changePageGroupJSPCommand=%2Fwps%2Fportal%2F.cmd%2Fcs%2F.ce%2F155%2F.s%2F3512>

Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

problemas que presenta se originan como consecuencia del impacto que le representa la creciente población nacional al buscar la satisfacción de sus necesidades de espacio para vivienda, servicios y sustento, presionando su uso para aprovechamientos que no siempre están acordes con su vocación ecológica. A nivel global: *"Una tercera parte de la superficie de la Tierra se dedica a la agricultura, que constituye la actividad central de gran parte de la población mundial. Las actividades rurales tienen lugar en estrecho contacto con la naturaleza, a la que añade valor mediante la producción de recursos renovables, mientras que al mismo tiempo se vuelve vulnerable debido al exceso de explotación y la gestión inadecuada."*⁴⁰

Figura 2.
Usos del suelo y vegetación en México, 2000.



Fuente: SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES,
Informe de la situación del medio ambiente en México 2002.

⁴⁰ Cfr. con ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Agenda 21*, Capítulo 32: *Fortalecimiento del papel de los agricultores*. Página web: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter32.htm>
Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

El suelo del territorio nacional no se explota con la misma intensidad ni con los mismos propósitos en toda su superficie. Las diferentes formas en que se emplea un terreno y su cubierta vegetal se conocen como *usos del suelo*.⁴¹ Así, entre los principales problemas del suelo están:

1. Cambio de uso de suelo.
2. Deforestación.
3. Sobrepastoreo.
4. Urbanización.

La degradación del suelo se refiere a los procesos desencadenados por las actividades humanas que reducen su capacidad actual y/o potencial para sostener ecosistemas naturales o manejados, para mantener o mejorar la calidad del aire y agua y para preservar la salud humana.

El cambio de uso de suelo genera problemas alternos que, sumados a la contaminación progresiva de los ecosistemas y la depredación de las especies silvestres, han transformado dañinamente el escenario ambiental mexicano. *“México tiene una tasa de deforestación anual de 1.3% ocupando el vigésimo tercer lugar en el mundo y el undécimo en Latinoamérica”*.⁴² Además tenemos un reducido potencial agrario debido a las características topográficas y climáticas. El 75% del relieve nacional es montañoso, más del 50% es árido o

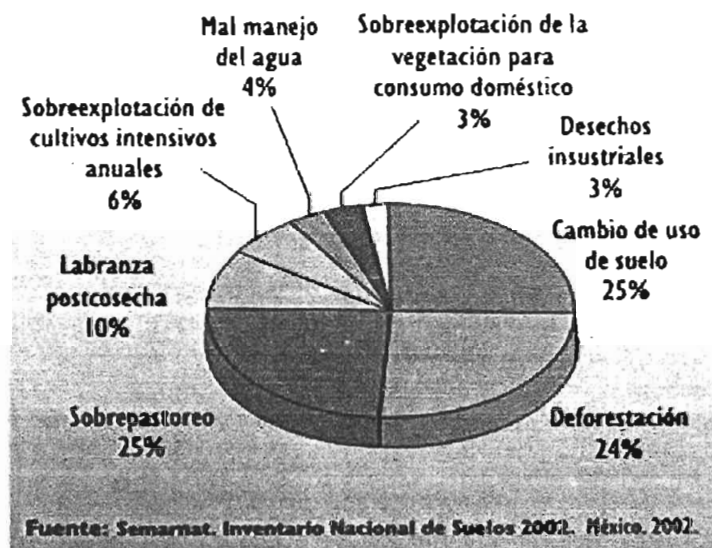
⁴¹ A través de los cambios en el uso del suelo se materializa nuestra relación con el espacio rural, el cual no es siempre bondadoso. El cambio en el uso del suelo constituye uno de los factores primordiales en el cambio climático global, ya que altera ciclos biogeoquímicos como el del agua o el del carbono. También es una de las causas más importantes de pérdida de biodiversidad a nivel mundial y, sin duda, el medio por el que la sociedad resiente las alteraciones en el entorno.

⁴² *“La tasa mundial de deforestación es de 0.6% anual, y las especies de fauna más afectadas por la pérdida de este hábitat, son mamíferos, aves e invertebrados.”* Carmona Lara, María del Carmen, “Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica de México” en VARIOS AUTORES, *Modernización del Derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, número 146, México, 1993, p. 207.

semiárido, y sólo el 13.8% es agrícola,⁴³ donde además presentamos práctica agrícola inadecuada.⁴⁴

La degradación del suelo es, entonces, el resultado de factores ambientales, sociales, económicos, culturales, etcétera.

Figura 3.
Principales causas de la degradación de los suelos en México, 1999.



Fuente: SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES,
Informe de la situación del medio ambiente en México 2002.

⁴³ Los principales cultivos son: Maíz, frijol, sorgo y trigo, los cuales cubren el 62.5% de la superficie total cultivada, el restante se utiliza para plantaciones, uso forestal y cultivo de otros productos, entre los que se encuentran algodón, café, tomate y cacao. La extensión total de la superficie dedicada a pastizales para uso pecuario es de 1'139,790 km². Cfr. con Camona Lara, *Ibidem*, p. 210.

⁴⁴ El más claro ejemplo de ésta es la labranza postcosecha, en la que se afloja la tierra al final del ciclo productivo dejándola desprovista de vegetación y debilitada ante la erosión. A menudo se percibe que una parcela *enmontada* tiene un valor menor que una que está *limpia*. El constante desmonte es una forma de salvaguardar la posesión del terreno. Al limpiar su parcela el productor conserva su derecho al uso del predio, que de otro modo le sería retirado bajo el argumento de ociosidad de la tierra.

1.3.2 Los recursos naturales.

Un *recurso* es el elemento disponible para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa. Debemos entender por *recurso natural* aquella forma de materia o energía existente originariamente en el entorno natural que es utilizada y transformada por el ser humano para su beneficio.

En nuestra Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se entiende por recurso natural: "*El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.*". (Artículo 3, fracción XXIX). Atendiendo a la durabilidad, los recursos naturales se dividen en dos grupos: Renovables y no renovables. Los primeros cuentan con la posibilidad de ser explotados de manera indefinida; los segundos, en cambio, son finitos e indefectiblemente tendentes a su agotamiento.⁴⁵

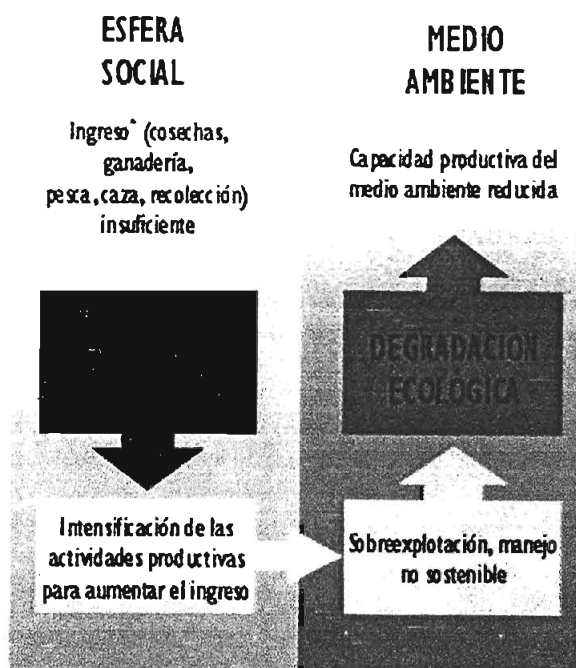
Hay dos condicionantes fundamentales en lo que se refiere al uso y gestión sostenibles de los recursos naturales. En primer lugar, deben satisfacerse las necesidades básicas de la humanidad: Alimento, vestido, techo y trabajo. Esto implica prestar atención a las necesidades, en gran medida insatisfechas, de economías emergentes mundiales, ya que un mundo en el que la pobreza es endémica será siempre proclive a las catástrofes ecológicas, alimenticias y sanitarias. En segundo lugar, los límites para el desarrollo no son absolutos, sino que vienen impuestos por el nivel tecnológico y de organización social, su impacto sobre los recursos del ambiente y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de la actividad humana; de donde es posible mejorar tanto la tecnología como la organización social para abrir paso a una nueva era de crecimiento económico sensible a las necesidades ambientales.

⁴⁵ Los recursos naturales no renovables son los hidrocarburos, los gases y los minerales; los naturales incluyen la flora y la fauna de la mayoría de las especies. En el espacio rural, la tierra puede considerarse un recurso renovable, siempre que la misma no esté muy dañada pues en este caso su proceso de regeneración se volvería excesivamente lento.

Un modelo de amplia difusión propone que la pobreza rural y la degradación del espacio rural interactúan acelerándose mutuamente. El deterioro del entorno reduce la disponibilidad de los insumos silvestres necesarios para la subsistencia, por lo que es necesario intensificar las actividades productivas. El resultado es una degradación ambiental cada vez mayor, con lo que se establece un círculo vicioso.

La siguiente figura muestra, de forma esquematizada, la mencionada interacción entre la esfera social y la esfera territorial en el espacio rural.

Figura 4.
Modelo de interacción entre pobreza y degradación ecológica.



Fuente: SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES,
Informe de la situación del medio ambiente en México 2002.

1.3.3 La comunidad.

La comunidad rural es la unidad permanente, dinámica, volitiva y activa, dentro de la que se enmarca un pueblo.

El conjunto de hombres que se hallan en un Estado forma la población del mismo.⁴⁶ La comunidad, en cambio, está determinada objetivamente por el nacimiento y subjetivamente por nexos sociológicos como el lenguaje, la religión, los usos, las costumbres y hábitos de vida; además de los factores psicológicos, como la voluntad de pertenencia y la conciencia de poseer un origen y un destino comunes, que se resuelven en formas de vida en cooperación y solidaridad.

En la comunidad rural (pueblo) predominan los factores psicológicos. Siguiendo a ARNAIZ, pueblo es: *"La comunidad establecida en un territorio que presenta peculiaridades e idiosincrasias políticas que la transforman gradual y genéticamente en sociedad."*⁴⁷ De esta idea de participación en las tareas comunes se garantiza una convivencia armónica y se aseguran los beneficios que conlleva vivir en sociedad. FICHTE manifestó que la comunidad vivirá solamente si se vuelve una *"unidad entretejida en la que ningún miembro toma como ajeno a él el destino de cualquier otro miembro, unidad que debe y tiene que surgir si es que no queremos perecer totalmente."*⁴⁸

Cabe mencionar que buena parte de la comunidad rural es pobre. El Instituto de Investigaciones Económicas de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ha reconocido que en la actualidad *"38 millones de mexicanos que viven en localidades de menos de 15 mil habitantes dependen del sector*

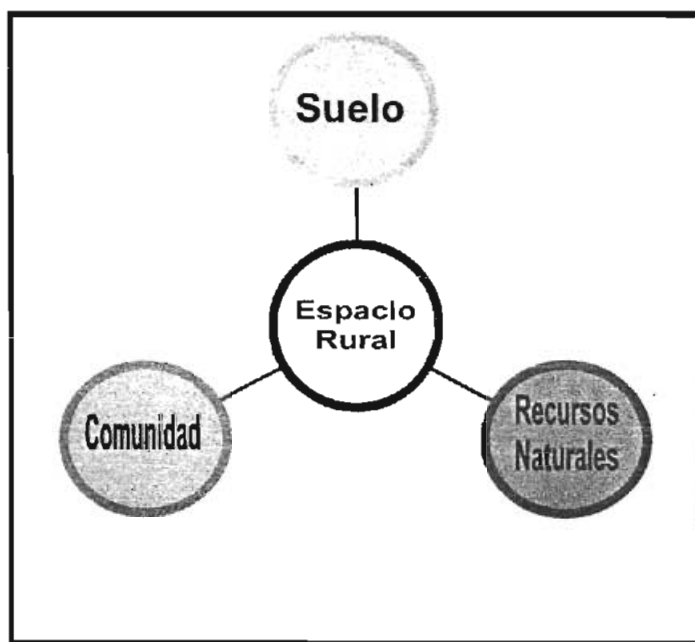
⁴⁶ *Vid supra*, pp. 10 y 11.

⁴⁷ ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, 3ª edición, ED. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 59.

⁴⁸ FICHTE, J. G., *Discursos a la nación alemana*, ED. Ediciones Orbis, Argentina, 1984, p. 51.

primario y de sus actividades económicas. La Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria, que representa un 20.7 por ciento del total, sólo contribuye con el 5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En el campo, el 80 por ciento de la población rural vive en condiciones de extrema pobreza.⁴⁹

Figura 5.
Elementos del Espacio rural.



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁹ BASAVE KUNHARDT, Jorge, *La autosuficiencia alimentaria garantiza la seguridad nacional*, Dirección General de Comunicación Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Boletín UNAM-DGCS-740, Octubre 1 de 2003.

Página web:
www.unam.mx

Fecha de consulta: 1 de octubre de 2003.

En el espacio rural, las actividades productivas tienen distintas modalidades que afectan al entorno en forma característica. La agricultura y la ganadería tecnificadas que se practican primordialmente en el norte de nuestro país, así como la explotación forestal en gran escala, se caracterizan por la remoción total de la cubierta vegetal natural y están orientadas a la economía de mercado. Por el contrario, un sector importante de la población del sur nacional lleva a cabo actividades más bien dirigidas al autoconsumo y sus prácticas productivas a veces implican una menor alteración del ambiente en el corto plazo. Este grupo campesino cuenta con un muy importante componente indígena.⁵⁰

1.4 La proyección estatal en la administración del espacio rural.

En los temas previos hemos advertido cómo a través del tiempo la relación entre sociedad y naturaleza se tornó problemática, reclamando la regulación jurídica y la conciliación pública del nuevo antagonismo: Población-Espacio. La política devino entonces en la ciencia práctica estatal, constituyéndose como estudio del modo a través del cual el Estado puede alcanzar ciertos y

⁵⁰ Los diferentes grupos indígenas destacan entre los protagonistas del espacio rural en México. Su modo de vida depende íntimamente de los recursos naturales ya que en su mayoría son campesinos o ganaderos en pequeña escala. Aún más, su economía está ligada a la naturaleza para la obtención de otros bienes, tales como alimentos, vivienda, medicamentos y productos de intercambio. Bajo estas condiciones, la supervivencia de los indígenas, así como la continuidad de su cultura, dependen absolutamente de la preservación del espacio rural. Esta situación cobra especial relevancia cuando se toma en cuenta que una parte muy importante de la biodiversidad nacional se concentra en regiones indígenas. Dos de cada cinco áreas naturales protegidas se encuentran en municipios con una población indígena estimada de 30% o más. Casi la tercera parte de las regiones terrestres prioritarias para la conservación reconocidas por la COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD de nuestro país, (CONABIO), se localizan en regiones con una importante población autóctona. Cerca del 80% de la superficie arbolada que se preserva en México también se encuentra en municipios de población indígena.

determinados fines, considerando los fenómenos estatales desde el punto de vista teleológico.⁵¹

1.4.1 Fines y funciones del Estado.

La convivencia humana se funda en proyecciones espirituales manifestadas en procesos culturales⁵² de categoría axiológica, de donde los valores captados por su espíritu son realizados en el seno de la institución estatal.⁵³ El Estado consiste en una pluralidad de individuos que se halla constituida y organizada en forma tal que se resume en una unidad indivisible⁵⁴ y el fundamento de esta unificación se encuentra *"en la comunidad de intereses que existe entre los hombres que forman una misma nación y que los une en el perseguimiento unánime de ciertos fines comunes."*⁵⁵ A decir de ARISTÓTELES: *"Toda ciudad se ofrece a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien (ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman sea un bien)."*⁵⁶

Las *funciones* del Estado son las actividades diversas que adopta el Derecho para realizar concretos y determinados *fines*. Por medio de los fines se reconocen los propósitos generales del Estado que a su vez lo justifican; por las funciones se consagran procedimientos en la legislación necesarios para la

⁵¹ *Teleología*: Término empleado para designar la parte de la filosofía natural que explica los fines (del griego τέλος: fin) de las cosas. Cfr. FERRATER MORA, José, *Diccionario de filosofía*, Tercera edición, ED. Alianza Editorial, t. 4: Q-Z, España, 1981, p. 3205.

Los fines son importantes, pues *"Sin un decidido compromiso con objetivos y valores los gobiernos son ineficaces y van a la deriva, por grande que sea la mayoría que les apoye."* BLAIR, Tony, *La tercera vía*, ED. Ediciones El País, España, 1998, p. 53.

⁵² *Vid supra*, nota 9, p. 8.

⁵³ *"Estamos ante el conocimiento de que el Estado se sitúa en la órbita de los entes de cultura y que, específicamente, es un ser verdadero de disposición moral que se forma de relaciones humanas ordenadas en vista de un fin"*. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Op. cit.*, p. 12.

⁵⁴ *Vid supra*, p. 8, *in cápite*.

⁵⁵ CARRÉ DE MALBERG, *Op. cit.*, p. 46.

⁵⁶ ARISTÓTELES, *Op. cit.*, p. 1.

realización de los fines. La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres funciones esenciales del Estado:

1. Función legislativa. Es la encaminada a establecer las normas jurídicas generales. Su acto básico es la *ley*.
2. Función administrativa o ejecutiva. Regula la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. Su distinción es el *acto administrativo*.
3. Función jurisdiccional. Actividad encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el Derecho. Su acto básico es la *sentencia*.

En nuestro régimen jurídico, la actividad del Estado, con sus tres funciones, se expresa en el artículo 49 Constitucional:

"Artículo 49.

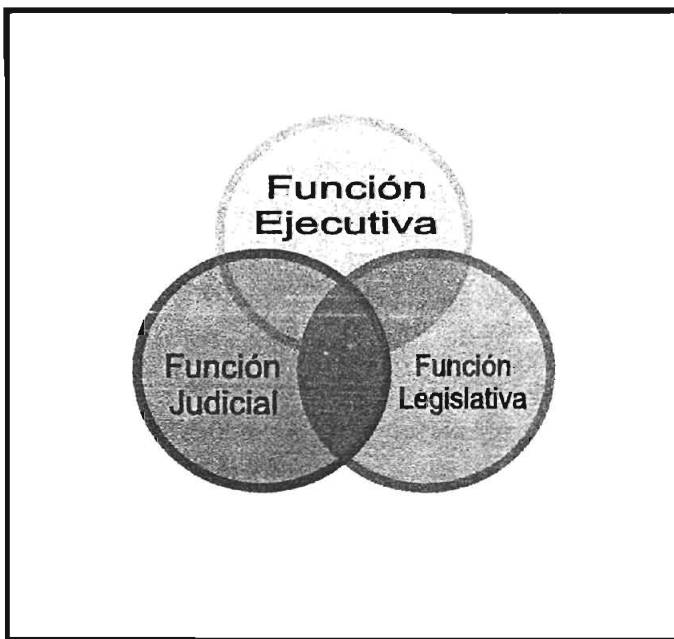
El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

La letra del artículo 49 Constitucional presenta la triada funcional clásica, cuyos respectivos órganos ejercitan partes del poder estatal que es *único*: Supremo Poder de la Federación (aunque a menudo exista confusión doctrinal y división tripartita). En razón de esto, es justo, debido y necesario, aludir no a una *división de poderes*, sino a una *separación de funciones*. Cada función se desarrolla por un órgano o institución específico con atribuciones claramente

delimitadas por la ley. Así: "La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano. (...) Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora de derecho."⁵⁷

Figura 6.
Supremo Poder de la Federación



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁷ KELSEN, *Op. cit.*, p. 229.

1.4.2 La función administrativa del Estado mexicano.

El poder del Estado desenvuelve su actividad por medio de las tres funciones citadas, *"la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control."*⁵⁸ De esta manera *"el Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas."*⁵⁹ En otras palabras, la función administrativa no se contrae a ciertos actos ejecutivos aisladamente considerados, sino una serie de actos teleológicos sucesivos.

Todos los actos jurídicos y materiales que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal, se denominan formalmente *actos administrativos*. Para OLIVERA TORO *"El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado"*.⁶⁰ Para SERRA ROJAS *"El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad*

⁵⁸ SERRA ROJAS, *Derecho administrativo*, p. 67.

⁵⁹ BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Undécima edición actualizada, ED. Porrúa, México, 1997, p. 731.

⁶⁰ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho administrativo*, Séptima edición, ED. Porrúa, México, 1997, p. 141.

*administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.*⁶¹

Los distintos actos administrativos del Estado mexicano se contemplan en el Título III, Capítulo III, artículos 80 a 93, de la Constitución General de la República. El artículo 89 señala, en principio, las facultades del Ejecutivo Federal:

“Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

*I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
...”.*

Normativamente, la actividad correspondiente a la función administrativa es encauzada por el Derecho administrativo; es decir, el Derecho administrativo es la expresión jurídica de la función administrativa.

DELGADILLO GUTIÉRREZ define al Derecho administrativo como *“la rama de la ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.”*⁶² Según GARCÍA MAYNEZ, *“El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública.”*⁶³ Para OLIVERA TORO *“Derecho administrativo es la parte del Derecho público, que determina la organización y comportamiento o actuación de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y que disciplina a la*

⁶¹ SERRA ROJAS, *Derecho administrativo*, p. 238.

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho administrativo*, Segunda edición, ED. Limusa, México, 2003, p. 57.

⁶³ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Cuadragésimo quinta edición. Reimpresión, ED. Porrúa, México, 1993, p. 139.

vez sus relaciones jurídicas con el administrado.⁶⁴ En SERRA ROJAS "El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales."⁶⁵

I. La Administración Pública Federal.

Un estudio adecuado de la proyección estatal en la administración del espacio rural implica necesariamente el planteamiento previo, para efectos cognoscitivos, de una cuestión fundamental: La administración pública.

El vocablo *administrar*, del latín *administrare*, encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: a y *ministrare*: servir. Entre los sentidos que a dicho vocablo asigna la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA se encuentra los siguientes: "gobemar, regir, aplicar"; asimismo puede significar "suministrar", del latín *sumministrare*: proveer a uno de algo que necesita. La administración, *stricto iure*, "En general es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, etc."⁶⁶ En SERRA ROJAS "La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas."⁶⁷ Para MORENO RODRÍGUEZ "la

⁶⁴ OLIVERA TORO, *Op. cit.*, p. 39.

⁶⁵ SERRA ROJAS, *Derecho administrativo*, p. 140.

⁶⁶ VARIOS AUTORES, *Enciclopedia Jurídica Oméba*, Tomo I: A, ED. Driskill, Argentina, 1986, p. 483.

⁶⁷ SERRA ROJAS, *Derecho administrativo*, p. 78.

*administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos.*⁶⁸

Continuando con nuestro análisis y precisión, corresponde ahora introducir el término *pública*. Así, la administración pública se contempla desde dos perspectivas:

1. Como serie de actuaciones.
2. Como sistema de instituciones.

Para un sector doctrinal, *“Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.”*⁶⁹ En tal tesitura, la administración pública es el *“conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.”*⁷⁰

Según TAMAMES la *administración pública* consiste en el *“Conjunto de instituciones cuya finalidad es gestionar los intereses generales de un país, región, etc. Su función es producir los servicios no destinados a la venta.”*⁷¹ Con SERRA ROJAS *“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la*

⁶⁸ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 73.

⁶⁹ Osomio Corres, Francisco Javler y Villareal Corrales, Lucinda, “Administración Pública”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador), *Diccionario de Derecho administrativo*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2003, p. 11.

⁷⁰ Pastori, Giorgio, “Administración pública”, en BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (Directores), *Diccionario de política*, Tomo: A-J, Octava edición en español, ED. Siglo Veintiuno Editores, México, 1994, p. 12.

⁷¹ TAMAMES, Ramón y Gallego, Santiago, *Diccionario de economía y finanzas*, Undécima edición revisada y ampliada, ED. Alianza Editorial, España, 2000, p. 13.

*Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.*⁷²

Personalmente desestimamos la concepción que delinea la administración pública como serie de actuaciones. En nuestra opinión, la Administración Pública Federal es una *estructura iuspolítica*, un *sistema institucional*, tácitamente reconocido por la Constitución Federal en términos de su artículo 69 que dispone:

“Artículo 69.

A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. (...).”

Queda claro que la Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La administración pública, como parte del aparato estatal, se rige por el principio de *Estado de Derecho*⁷³ y el principio de *Legalidad*.⁷⁴

⁷² SERRA ROJAS, *Derecho administrativo*, p. 87.

⁷³ El esfuerzo por definir al Estado de Derecho es uno de los afanes más relevantes de los sistemas constitucionales, iniciado en la doctrina alemana a partir de la concepción del *Rechtsstaat*.

En VON GIERKE es Estado de Derecho aquél que no se exterioriza sino en el Derecho y se propone el orden jurídico como norma y limitación de su voluntad soberana. Von Gierke, Otto, citado por De los Ríos Urrutí, Fernando, en JELLINEK, *Op. cit.*, p. 28.

VALADÉS ha establecido que *“El Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y a la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.”* VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, ED. Instituto de

El principio de legalidad se expresa en el sentido de que todos los actos de las autoridades administrativas deben tener su base en las disposiciones legales, puesto que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice. Este principio encuentra su apoyo en la primera parte del artículo 16 Constitucional, el cual establece en su párrafo primero:

**Artículo 16.*

*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

En virtud de su actividad, la administración pública mexicana se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Al efecto, el artículo 90 Constitucional, señala:

Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Estudios Jurídicos, Núm. 24, México, 2002, pp. 7 y 8.

Para GONZÁLEZ GONZALEZ, *"será Estado de derecho aquel que reconozca los derechos inmanentes a la persona humana. Desde este punto de vista se excluirá todo poder arbitrario, porque el poder del Estado no es simplemente relación de mera fuerza, por lo que toda función estatal, todo acto gubernativo, tiene que subordinarse a los principios jurídico-constitucionales, que son garante de los derechos esenciales de la persona"*. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Op. cit.*, p. 226.

En SERNA DE LA GARZA es aquél cuya Constitución contiene una estructura sustentada sobre tres ejes: La división del poder, los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad (a partir del cambio de concepción de la Constitución de documento político a norma jurídica, hay que añadir el control de la constitucionalidad que se convierte en el tercer eje fundamental de dicho tipo de Estado.). *Cfr. con SERNA DE LA GARZA, José María y Caballero Juárez, José Antonio (Editores), Estado de derecho y transición jurídica*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 95, México, 2002, p. 51.

Según DE LA MADRID, el Estado de Derecho se refiere a aquélla situación donde *"el Estado sólo existía y existe en y por el derecho, considerándose la vida entera y las relaciones públicas y privadas como un "orden legal regulado"*." MADRID HURTADO, Miguel de la, *Constitución, Estado de derecho y democracia*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 187, México, 2004, p. 152.

⁷⁴ CARRÉ DE MALBERG aclara la legalidad cuando dice que *"El administrador que exige de un ciudadano un hecho o una abstención debe empezar por mostrarle el texto de la ley de donde toma el poder para dirigirle ese mandamiento. Por consiguiente, en sus relaciones con los administrados, la autoridad administrativa no sólo debe abstenerse de actuar contra legem, sino que además está obligado a actuar secundum legem, o sea en virtud de sus habilitaciones legales."* CARRÉ DE MALBERG, *Op. cit.*, p. 450.

"Artículo 90.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

II. La Centralización.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 90 Constitucional precedente, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada según lo dispuesto en el párrafo ségundo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Artículo 1.

...

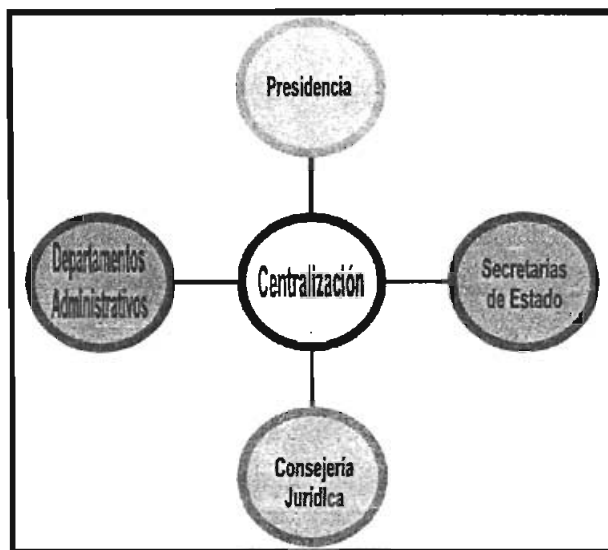
La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. (...)"⁷⁵

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la función administrativa. De esta manera encontramos en la centralización una estructura dinámica coordinada de los órganos que la componen y que en razón de la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones. Esta

⁷⁵ Es digno de mención que a partir de la reforma política al Distrito Federal, ya no existe ningún Departamento Administrativo en nuestro país.

organización se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado *jerarquía*.⁷⁶

Figura 7.
La Centralización



Fuente: Elaboración propia

III. El Poder Ejecutivo Federal.

Nuestra Constitución establece dentro de su artículo 80 el depósito de la función administrativa en la figura unipersonal del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

⁷⁶ La jerarquía une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias. En otras palabras, la organización centralizada tiene el efecto de conformar a los órganos de la administración de tal suerte que, aisladamente, resulta incomprensible su actuación.

"Artículo 80.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

El Poder Ejecutivo Federal se encomienda, como función administrativa estatal, en una sola persona, el Presidente, quien por mandato constitucional es su *único depositario*. Para el ejercicio administrativo el Presidente cuenta con diversos colaboradores denominados "*Secretarios de Despacho*" (Artículo 89, fracción II Constitucional)⁷⁷ quienes tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos en que se divide la Administración Pública Federal.⁷⁸

Si al Presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio Presidente.⁷⁹

Teóricamente, en la centralización un órgano único ejerce todas las funciones administrativas. Esto es imposible dada la cantidad y complejidad de las tareas

⁷⁷ *"Artículo 89.*

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (...)."

⁷⁸ La unipersonalidad del Poder Ejecutivo mexicano radica en que tal función pública sólo se encomienda a un individuo (el Presidente) y no a un colegio de funcionarios (los Secretarios), pues estos no son depositarios del citado poder. Una concepción *contrario sensu* implicaría la errónea suposición de que el Poder Ejecutivo es divisible según los ramos competenciales de cada Secretario de despacho.

⁷⁹ *"Por tanto, la responsabilidad presidencial no sólo es el motivo que justifica dicha facultad de nominación, sino la consiguiente atribución de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno."* BURGOA, *Op. cit.*, p. 739.

administrativas. El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas (denominadas *Secretarías de Estado*) que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública. La necesidad de que el Presidente sea auxiliado en las diferentes y variadas actividades administrativas que en razón de su cargo tiene encomendadas, se prevé en el artículo 90 Constitucional, que dispone la distribución de los negocios del orden administrativo federal a las Secretarías de Estado.

La estructura administrativa centralizada coordina todas las Secretarías de Estado en un mismo nivel. Dependen directamente del Jefe del Ejecutivo e internamente mantienen la cohesión por su organización jerárquica a partir de los titulares de cada dependencia, que son nombrados y removidos libremente por el Presidente (Fracción II del artículo 89 Constitucional).

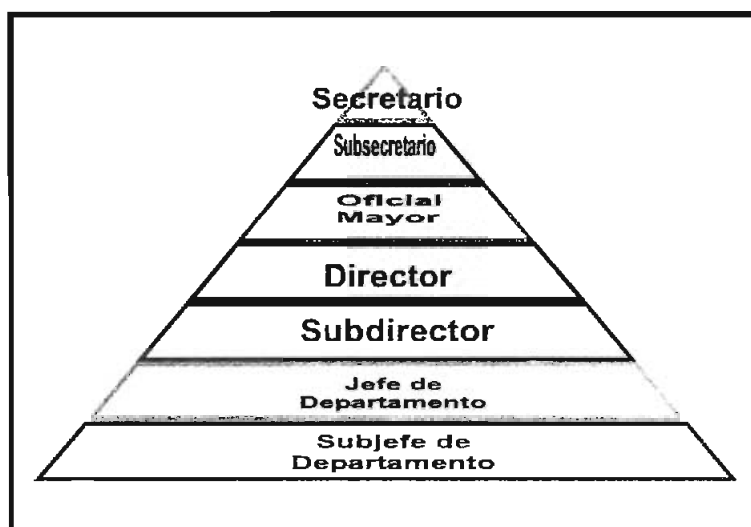
La estructura básica de las dependencias del Ejecutivo se encuentra señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 14, párrafo primero, una organización piramidal:

“Artículo 14.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.”.

Esta disposición queda esbozada de la siguiente forma:

Figura 8.
Estructura de las Secretarías de Estado



Fuente: Elaboración propia.

IV. Rectoría económica

El funcionamiento armónico de un sistema económico determinado requiere un cierto número de reglas de Derecho que aseguren la apropiación y el uso de los factores de la producción, de los productos y de los servicios. La preocupación jurídico-económica ha estado siempre presente en los Estados; de una forma u otra las Constituciones han adoptado principios que condicionan el aspecto institucional del sistema económico, pues *"Un Estado totalmente neutro frente a la economía nunca se ha dado."*⁶⁰

El párrafo primero del Artículo 25 Constitucional (esencia de la rectoría), nos dice:

⁶⁰ MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho constitucional*, ED. Porrúa, México, 1980, p. 17.

"Artículo 25.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

El artículo hace referencia a tres puntos concretos:

1. La rectoría económica.
2. Los sectores productivos.
3. Las áreas económicas en que pueden participar los sectores (privado, social y público).

La *rectoría económica* establece que el desarrollo nacional implica, por parte del Estado, los siguientes puntos:

1. Definir actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; áreas que corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales.
2. Fundamentar unificadamente las medidas de interés público.
3. Proteger los recursos productivos; al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas.
4. Fomentar al sector social; una justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo.
5. Coordinarse para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con Estados y municipios.

Por lo que toca a los sectores productivos y a las áreas económicas, su existencia y actuación quedan garantizadas.⁸¹

La conducción económica estatal, llamada *rectoría económica del Estado*, o *rectoría del desarrollo nacional*, conforme la terminología usada por la Constitución Política Federal, constituye una parte del Derecho administrativo especialmente delicado:

"La intervención que realiza el Estado en la vida económica es un tema de permanente controversia. El Estado, en todas las sociedades modernas es un agente fundamental en el funcionamiento de la economía. Proporciones crecientes del ingreso nacional se canalizan a través del Estado o se generan en unidades producidas controladas por éste. Por otra parte... el Estado controla y maneja activamente un amplio conjunto de instrumentos de política económica, a través de los cuales define, interfiere y modifica las reglas del juego económico entre los varios agentes productivos y consumidores. A su vez todos estos mecanismos le confieren la capacidad de generar beneficios o imponer pérdidas a los distintos grupos sociales. El Estado no es un ente neutro desde el punto de vista distributivo. Extrae y reorienta recursos influido al menos parcialmente por las fuerzas económicas y políticas, que respaldan y dan sustento a su acción. El efecto de la acción pública

⁸¹ Respecto de los sectores productivos:

1. Se garantiza la existencia y participación de los sectores privado (iniciativa particular), social y público (empresas estatales y paraestatales).
2. Se prevén, como sectores productivos, a otras formas que surjan o coexistan con las anteriores.
3. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, empresas sindicales, comunidades indígenas, empresas en que participen mayoritariamente trabajadores y "todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios." (Párrafo séptimo, *in fine*).

Las áreas económicas se han clasificado en tres:

1. Estratégica: Reservada al Estado, e incluye la acuñación de la moneda y la emisión del billete, correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y similares, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear electricidad y lo que señale mediante ley el Congreso Federal.
2. Prioritaria: Reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador y un ejemplo de ello es el servicio de banca y crédito.
3. Libre: Incluye toda actividad económica no considerada en las otras dos áreas. En esta pueden actuar libremente los particulares, que quedan sujetos únicamente a un sistema de vigilancia por parte del Estado.

*puede ser el de acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado, o alternativamente el de corregir distorsiones o aún cambiar radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico.*⁸²

Efectivamente el tema de la intervención estatal es siempre controversial, particularmente en las economías en desarrollo. *"Sus bajos niveles de ingreso per cápita y las desigualdades que registra su distribución hacen que en estas sociedades exista una mayor insatisfacción con el funcionamiento del aparato económico. El Estado aparece a menudo como el más importante centro de poder, a partir del cual puede intentarse una solución de esas deficiencias."*⁸³

Las crecientes necesidades humanas y el aumento y diversificación de sus actividades ejercen una presión cada vez mayor sobre el espacio rural, suscitando la competencia y llevando a un uso impropio del mismo y a un derroche de sus recursos. Para satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial un uso eficaz y eficiente del espacio rural y sus elementos. *"Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible."*⁸⁴

El actual artículo 25 Constitucional permitió actualizar y ordenar las atribuciones del Estado en materia económica, ofreciendo la necesaria seguridad jurídica para que a través de la ley y el Derecho converjan los esfuerzos de los sectores

⁸² FOXLEY, Alejandro, Aninat, Eduardo y Arellano, José Pablo, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 9.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Op. cit.*, Capítulo 10: *Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras*. Página web:

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter10.htm>

Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

público, social y privado que conforman la economía mixta, en nuestro propio sistema de desarrollo. De esta manera *"La rectoría de la economía nacional garantiza que el desarrollo consecuente sea integral, es decir, que abarque a toda la población y actividades, evitando privilegios indebidos a determinados sectores. De igual manera es finalidad de la rectoría fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático."*⁸⁵

V. Planeación política.

Para la puesta en marcha de toda actuación administrativa y todo programa de desarrollo es necesario definir una serie diversa de objetivos concretos y cuantificados; esto es planeación y el objetivo final siempre es el mismo: Mejorar la calidad de vida. Un nivel aceptable de calidad de vida se alcanza cuando se consiguen las metas planeadas. Por ello, los vínculos que se crean entre los distintos componentes físicos, humanos, sociales e institucionales son los que verdaderamente generan un desarrollo equilibrado, evitando deformaciones que rompan la armonía del proceso.

¿Qué es la planeación política? Su conocimiento involucra la definición de los dos vocablos que generan al concepto.

En el presente trabajo *"entendemos que la planeación persigue el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos, dentro del marco de las garantías que consagra nuestra Constitución, para lograr por éste camino un desarrollo económico acelerado y armónico, y para alcanzar*

⁸⁵ SALAZAR URIBE, José Manuel, *La participación social en la gestión ambiental*, Tesis profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 58.

*simultáneamente las metas de justicia social establecidas.*⁸⁶ La política es una actividad que orienta las actuaciones tanto de personas como de organismos en asuntos o campos determinados, en este caso, el espacio rural.

En nuestro país, el párrafo primero del artículo 26 Constitucional sintetiza la planeación y establece:

“Artículo 26.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”.

La planeación es una intención apoyada en un instrumento jurídico y cristaliza en modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.⁸⁷ La actuación política busca la conciliación, el acuerdo con los demás actores, la coordinación de voluntades y la organización entre muchos de lo que afecta a muchos.⁸⁸

Por virtud del artículo 26 Constitucional, el Estado anticipa la solución de un potencial conflicto económico debido a que *“la planeación hace que la acción concertada sea más precisa, ya que al hablar sobre las cosas por adelantado se puede asignar diferentes papeles a diferentes individuos, y las reglas para compartir los resultados de una conducta cooperativa especializada pueden ser*

⁸⁶ LÓPEZ MASTACHE, Miguel Ángel, *La organización e industrialización en el campo*, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971, p. 127.

⁸⁷ Cfr. con REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Op. cit.*, voz: “Plan”, Tomo II: h/z, p. 1777.

⁸⁸ En efecto, *“la política no solamente es materia de investigación científica; es antes un elemento de la condición humana. Lo político es un todo, y este todo concierne al hombre por entero. Así cuando éste se compromete en la vida política, cuando reflexiona en lo que ella exige de él y en lo que él puede esperar de ella, su actitud... es la de un hombre que trata de comprender el mundo en el que vive y de adaptar a él sus conductas.”* BURDEAU, *Op. cit.*, p. 22.

*establecidas de antemano. Si las esperanzas y expectativas pueden divergir de la experiencia, la desilusión a su vez invita u obliga a revisar los planes y alterar las conductas.*⁸⁹

1.4.3 La administración para el desarrollo rural.

Las formas más claras en que cristaliza la proyección administrativa del Estado son la Rectoría económica y la Planeación política, instituidas dentro de nuestra Constitución en 1983. Corresponde al Estado, a través de la función administrativa, la realización del desarrollo rural, y éste es un proceso global, es decir, intersectorial e integrado y multifuncional.

*Ahora, "Ya que las leyes tienden cada vez mas a fijar los últimos objetivos y a dejar necesariamente un amplio espacio a la acción ejecutiva, a ésta le corresponde sustancialmente determinar las propias modalidades de intervención en el espacio y en el tiempo, fijando o, mejor aún, "proyectando" concretamente las tareas a desarrollar."*⁹⁰

El Ejecutivo Federal es el encargado de encauzar, con estricto apego a Derecho, el desarrollo rural mexicano promoviendo, o mejor aún, *proyectando*, los procesos que al caso procedan. El desarrollo rural mexicano se realiza mediante un conjunto de órganos denominados *gobierno*. "A cada uno de esos órganos, el orden jurídico señala una esfera de atribuciones o facultades –competencia-, para que por su ejercicio se despliegue el poder público, traducido en una variedad de actos de autoridad, y que tiene como

⁸⁹ KAPLAN, Marcos, *Estado y globalización*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica. Núm. 90, México, 2002, p. 20.

⁹⁰ Pastori en BOBBIO, *Op. cit.*, p. 18.

característica sobresaliente la coercitividad o el imperio.⁹¹ Los órganos más destacados, a nivel federal, son las Secretarías de Estado.

I. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones de la SEMARNAT, para efectos de nuestra tesis, son:

"Artículo 32 Bis.

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

...

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

...

XIII. Fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal;

⁹¹ BURGOA, *Op. cit.*, p. 39.

...

XXII. *Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;*

...

XXXV. *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 aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;*

...

XL. *Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y*

XLI. *Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."*

La SEMARNAT tiene como propósito la administración y protección ambiental que respondan a la expectativa nacional de salvaguardar nuestros recursos naturales e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad, y sienten las bases para un desarrollo sostenible en el país. Su ánimo es lograr *"Una política nacional acorde con la nueva etapa de convivencia política que caracteriza al país, donde el tema ambiental surge de manera importante y prioritaria para todos: la sociedad civil, las organizaciones sociales, las empresas y el gobierno, que ven los peligros que entraña la falta de cuidado del medio ambiente y la importancia que tiene éste para preservar y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos."*⁹²

⁹² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Conozca la SEMARNAT, ¿Qué es la SEMARNAT?*
Página web:

II. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, SAGARPA tiene por atribuciones relacionadas con nuestra investigación:

"Artículo 35.

A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 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. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;

III. 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, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

...

V. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;

...

VIII. Formular dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;

...

<http://sadgibx02.semarnat.gob.mx/wps/portal/pcmd/changePageGroupJSPCommand?changePageGroupJSPCommand=%2Fwps%2Fportal%2F.cmd%2Fcs%2F.ce%2F155%2F.s%2F1386>

Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

XII. *Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;*

XIII. *Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;*

XIV. *Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;*

...
XXII. *Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos;"*.

La SAGARPA tiene por objetivo propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar sus actividades a las cadenas productivas del resto de la economía y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo.⁹³

III. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

Las atribuciones de la SRA relativas a la presente tesis son señaladas por el artículo 41, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Artículo 41.

A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

⁹³ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Página web:

<http://www.sagarpa.gob.mx/info/introduccion.html>

Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

I.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

...

IV.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

...

IX.- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

...

XII.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

En síntesis, su misión es *"Proporcionar certeza jurídica en tenencia de la tierra a la población objetivo, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como ejes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional, para coadyuvar en las acciones sociales que propicien bienestar en el medio rural, con el consecuente cuidado en la conservación del medio ambiente y recursos naturales."*⁹⁴

IV. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En toda corporación pública, el objetivo económico último es desarrollar políticas que resuelvan sus problemas. Dice la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31:

⁹⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría de la Reforma Agraria.

Página web:

<http://www.sra.gob.mx/pag/default.htm>

Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

"Artículo 31.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

...

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

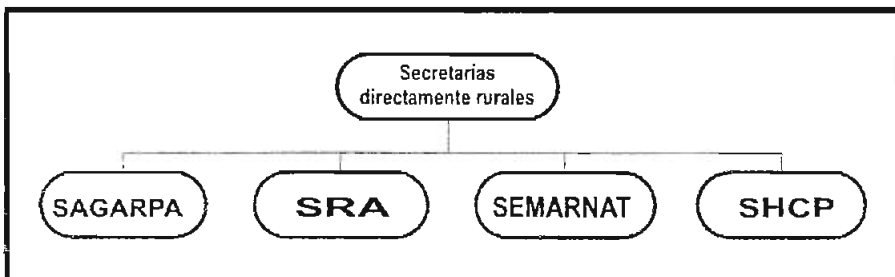
XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

...

XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

A la Secretaría de Hacienda le corresponde proyectar la planeación nacional del desarrollo, obtener los ingresos necesarios, canalizarlos y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en esta materia.

Figura 9.
Secretarías de Estado vinculadas directamente al desarrollo rural



Fuente: Elaboración propia.

Para resumir, la proyección de las decisiones gubernamentales debe ser contemplada tanto en su repercusión interna como externa en los territorios de aplicación. En este sentido, en aras de lograr la *multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano*, es necesario auxiliarse del conocimiento y tratamiento de dos conceptos frecuentemente homologados y, en consecuencia, equivocada e indebidamente utilizados: Ambiente y ecología.

En México, la ley define al *ambiente* como "*El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.*"⁹⁵ El ambiente aglutina las unidades abióticas (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticas (organismos vivos) que integran la capa de la Tierra llamada biosfera, y se enriquece con factores sociales, económicos, culturales, históricos, etcétera.

Por su parte, la *ecología* es la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno físico. La palabra ecología fue acuñada por el científico alemán Ernest HACKEL (*Historia de la creación natural*, 1866), utilizando el vocablo griego *oikos*, casa y la raíz *logos*, estudio: *Estudio de la casa*, que puede ser el ecosistema particular que habitamos o todo el planeta Tierra. "*En otras palabras, es el estudio de la casa ambiental y comprende a todos los organismos que viven en ella y todos los procesos funcionales que la hacen habitable. La ecología nos permite comprender temas muy concretos como por ejemplo los incendios forestales, hasta temas muy amplios como el cambio de clima en la tierra por la acumulación de gases de efecto invernadero y sus consecuencias en los seres vivos.*"⁹⁶

⁹⁵ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3, fracción I.

⁹⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Conceptos básicos de gestión ambiental y desarrollo sustentable*. Voz: "Ecología".
Página web:

Tradicionalmente el tratamiento que se le ha dado a lo rural ha sido bajo la óptica exclusiva de lo agrícola, piscícola, forestal y pecuario. *"Hoy estamos en un panorama completamente distinto. El espacio rural no se concibe como un mero sistema agrícola productivo, es algo más. Es la vida del campo, la conservación del paisaje, el ambiente, los agricultores son los guardianes del ambiente".*⁹⁷ Hoy es menester rebasar la inercia jurídica, política, económica, social y cultural, hacia una novel ruralidad, acorde a nuestra circunstancia.

Dado que los planteamientos aislados territorialmente y sectoriales temáticamente, están hoy caducos, el desarrollo rural ha de considerar la *tutela ambiental* y la *actuación ecológica*, amén de la *evolución social*. El desarrollo rural tiene una fuerte base ambiental, requiere pautas ecológicas, debe procurar el beneficio social máximo al tiempo de ser económicamente viable. En todo caso, una cuestión que debe presidir cualquier proceso de desarrollo rural es su carácter endógeno, es decir, la necesidad de valorizar las potencialidades inherentes al espacio y su vocación; ello constituye la base necesaria y sólida de los impulsos innovadores por parte del aparato administrativo.

La administración del espacio rural, con las políticas que lo encarnan, tiene muchas instituciones implicadas, varios instrumentos jurídicos que la fundamentan y sólidas bases teóricas que soportan sus acciones. La actuación pública tomará perfiles propios según las condiciones físicas y humanas particulares de los ámbitos geográficos de aplicación, pero en todo caso se exige la participación activa de la comunidad directamente implicada. Las

<http://www.semamat.gob.mx/wps/portal/pcmd/changePageGroupJSPCommand?changePageGroupJSPCommand=%2Fwps%2Fportal%2F.cmd%2Fcs%2F.ce%2F155%2F.s%2F3512>

Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

⁹⁷ TAMAMES, Ramón, "Los retos de la agricultura y el desarrollo rural", en Varios Autores, *El libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural. La agricultura del futuro: Un compromiso de todos*, ED. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España, 2003.

Página web:

http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jpresentacion/jpresentacion_conferencomp.asp

Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2004.

iniciativas locales serán entonces impulsoras de proyectos propios, más que receptoras de programas ajenos.

La multifuncionalidad se convierte así en la base y el marco *ad hoc* para el despliegue de funciones genéricas: Económica, ecológica y social, y acciones concretas: Inversión, comercialización, turismo, financiación, arraigo poblacional, relevo generacional, equidad de género, educación y profesionalización, etcétera.

La proyección estatal en la administración del espacio rural se materializa en la encrucijada de la *multifuncionalidad rural*; siempre que por *encrucijada* se entienda no el punto desde el cual se dispersa sino un centro hacia el cual se converge.

CAPÍTULO 2

EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL DESARROLLO RURAL MEXICANO

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto."

MORELOS
Sentimientos de la Nación, 12º sentimiento.

CAPÍTULO 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL DESARROLLO RURAL MEXICANO

Hemos visto en el capítulo anterior que la problemática rural requiere de una sólida actuación pública y una conciente participación social para lograr un desarrollo rural eficaz. Pero no basta con saber actuar y querer participar, se requiere además un orden jurídico que permita, promueva, apoye y canalice ambas situaciones. *"A toda realidad corresponde un derecho que le exige transformarse para corresponder al deber ser que la norma contiene y a todo derecho corresponde una realidad de la cual surge y a la que no puede ignorar."*⁹⁸

2.1 Fundamentos Constitucionales.

Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación conforme al cual se constituya y desenvuelva su voluntad. Este principio de ordenación será el que limite la situación de sus miembros dentro de la asociación y en relación con ella. Una ordenación o estatuto de esta naturaleza, es lo que se llama una Constitución.⁹⁹ La Constitución es *"el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos"*.¹⁰⁰

El orden jurídico define y concreta los fines estatales en la medida que se ha estimado necesario para el desarrollo común, *"la comunidad en su proceso de consolidación política va conformando una serie de principios que se convierten*

⁹⁸ RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *La política del Derecho en la crisis del sistema mexicano*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 95, México, 1986, p. 19.

⁹⁹ JELLINEK, G. *Op. cit.*, p. 413.

¹⁰⁰ BURGOA, *Op. cit.*, p. 281.

*en decisiones políticas fundamentales, y que para garantizar su permanencia como normas rectoras de la vida comunitaria las institucionaliza mediante la promulgación de la constitución política, que es el documento jurídico rector de todo sistema normativo nacional. En tal sentido, la creación del orden jurídico es la manifestación más concreta de la potestad soberana popular.*¹⁰¹ La Constitución Mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo siguiente. El título con que se promulgó fue “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*” y presenta una serie de artículos que configuran al Estado, el sostén de su dogma y su actuación administrativa.

A continuación comentaremos la base constitucional del desarrollo rural mexicano.

2.1.1 Artículo 1: Ámbito.

El párrafo primero del artículo 1º especifica el área de validez del orden jurídico nacional.

“Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”.

El artículo 1 establece el *Principio de igualdad* de todos los habitantes del país; éste radica en el goce de los derechos fundamentales que la Constitución General de la República establece, sin importar la condición de nacional o extranjero, o de raza, religión, sexo o estrato social. Esto dado que “*el Estado, como gerente de los asuntos del grupo entero, no puede trabajar para una*

¹⁰¹ MORENO RODRÍGUEZ, *Op. cit.*, p. 20.

categoría especial y privilegiada de sus miembros, sino que debe por el contrario mantener el equilibrio entre todos los intereses particulares".¹⁰² La igualdad obtiene su valor asignando a todas las diferentes identidades que hacen de cada persona un individuo diferente de los demás y de cada individuo una persona como todas las demás (poblador rural incluido).¹⁰³

2.1.2 Artículo 3: Democracia.

Este precepto forma parte del llamado Derecho social; en él se consigna la idea de Democracia mexicana.

"Artículo 3.

...
 II.- *El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*

Además:

a) *Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*"

A PERICLES (Atenas, siglo V a.C.), debemos la definición de Democracia que conoce Occidente. Hecha en su *Oración de los atenienses muertos en la guerra del Peloponeso*,¹⁰⁴ establecía:

¹⁰² CARRÉ DE MALBERG, *Op. cit.*, p. 42.

¹⁰³ Este precepto es de suma importancia puesto que establece la preeminencia de las garantías consagradas en la Constitución, su ámbito de aplicación y los límites de su restricción o suspensión.

¹⁰⁴ La guerra del Peloponeso se desarrolló en el territorio meridional de Grecia, de donde obtiene su nombre, durante los años 431 a 401 a.C. entre Atenas y Esparta, terminando con la victoria espartana. La oración fúnebre fue inserta por TUCÍDIDES, testigo del conflicto bélico, en su *Historia de la guerra del Peloponeso*.

*“Y nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la República no pertenece ni está en pocos sino en muchos. Por razón de lo cual cada uno de nos, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, es tan obligado a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros. (...) Pues nosotros, en lo que toca a nuestra República, gobernamos libremente; y asimismo en los tratos y negocios que tenemos cada día con nuestros vecinos y comarcanos”.*¹⁰⁵

De estas palabras desprendemos las características de la Democracia: Todo ciudadano goza y ejerce su igualdad ante la ley y se reconoce la libertad de expresar la opinión propia sobre el estado que guardaba la ciudad.

2.1.3 Artículo 4: Ambiente.

El párrafo cuarto del artículo 4 Constitucional se refiere al ambiente:

“Artículo 4.

*...
 Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”*

Como veremos en el Capítulo siguiente¹⁰⁶ el afán pro ambiental es sólo alcanzable a escala mundial, lo que plantea la necesidad de elaborar técnicas jurídicas que posibiliten una efectiva protección internacional (más allá de declaraciones comunes). Ello explica que progresivamente las Constituciones y las convenciones internacionales hayan ido poniendo el acento en la necesidad de reconocer y proteger unos derechos que difieren de los clásicamente consagrados: Los *Derechos de Tercera Generación*. Éstos no son ya derechos negativos frente al poder, ni de participación, ni consisten en la obtención de

¹⁰⁵ VARIOS AUTORES, *Grandes discursos*, ED. CONACULTA-Océano, México, 1999, pp. 11 y 12.

¹⁰⁶ *Vid. infra*, pp. 123 y ss.

prestaciones públicas. Se trata de ahora de proteger bienes comunes, no individualizables, pero que son condición esencial para la *calidad de vida* de cada individuo. La defensa de estos bienes, de naturaleza colectiva, pero de repercusión individual, se traducen en la proclamación de derechos que se caracterizan, por un lado, por un sujeto activo, que se identifica tanto con el individuo como con la comunidad; y por otro, por el obligado a respetarlos, que es no sólo el Estado, sino también el resto de los ciudadanos, ya que sólo la conducta solidaria de éstos hará posible el mantenimiento del entorno vital que se quiere proteger.¹⁰⁷

Respecto de la evolución jurídico-ambiental mexicana, SALAZAR URIBE elaboró la *Teoría del charco jurídico*. De conformidad con la misma, "*En materia ambiental, el derecho ha reaccionado como los charcos de agua cuando les cae una piedra: según el tamaño de la piedra y la fuerza con la que cae, son el número de ondas que forma el charco. Así pasa en el medio ambiente, según la piedra (problema ambiental) será la onda y su longitud (valor que tutela y protege).*"¹⁰⁸ Siguiendo a SALAZAR URIBE, los estadios que ha transitado el Derecho mexicano en la protección ambiental son cuatro:

1. El primero busca proteger la salud física del hombre. Se le puede llamar de protección elemental y está orientado principalmente a evitar riegos o accidentes.
2. El segundo se halla dirigido hacia un ejercicio correcto y mesurado del derecho subjetivo, en bien de la naturaleza.

¹⁰⁷ El reconocimiento constitucional de estos Derechos de Tercera Generación es un primer paso en una dirección aún por perfeccionar y en la que se reconoce que se trata de un desafío ético, jurídico y político, porque serán las decisiones y actuaciones que tomemos en los próximos años respecto a nuestra relación con el cultivo de las tierras y el respeto ambiental las que determinen si continuamos un desarrollo humano, o si entramos en una fase de degradación y supervivencia infrahumana.

¹⁰⁸ SALAZAR URIBE, *Op. cit.*, p. 98.

3. El tercero pretende conservar los recursos naturales y su correcta utilización.
4. El cuarto y último se consagra al control y protección de los ecosistemas.¹⁰⁹

El párrafo cuarto del artículo 4 Constitucional define el objetivo de la política del ambiente con sobrada amplitud: *Ambiente adecuado*. Esta laxitud facilita abarcar tanto las medidas tradicionales: Lucha contra la contaminación, tratamiento de residuos o conservación de espacios naturales, como aquellas innovadoras: Biotecnología o ecocultivos. De esto que resulta una amplia legitimación del Estado para actuar en todo ámbito sectorial o geográfico que sea preciso para alcanzar la citada protección ambiental. Así, de conformidad con los artículos ambientales, la política en el ámbito del ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

1. La conservación, la protección y la mejora de la calidad del ambiente.
2. La protección de la salud de las personas.
3. La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
4. El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del ambiente.

2.1.4 Artículo 25: Rectoría económica.

Los antecedentes de la legislación mexicana en materia económica son amplios; particularmente a partir de la Constitución de 1917 que desde sus inicios marcó una potencial planeación económica del Estado en el quehacer del país. Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en 1983 se le atribuyeron (referidas al interés general y

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 94.

limitadas por la propia Constitución y sus leyes reglamentarias) facultades que confirmaron el principio de la Rectoría económica del Estado, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo. En efecto, el manejo de las políticas monetaria, de ingresos, de gasto público y de endeudamiento le permite a cualquier gobierno conducir la política económica; y a esto, en México, se une la propiedad originaria de las tierras y aguas dentro del territorio nacional, y el dominio directo de los recursos naturales del subsuelo, de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas.

El texto vigente del Artículo 25 Constitucional dice:

"Artículo 25.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

El Estado tiene un papel relevante en la economía; en donde la economía de mercado no puede desarrollarse en medio de un vacío institucional jurídico y político. Por el contrario, la economía abierta debe suponer una seguridad que garantice la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario firme y servicios públicos eficientes. Garantizar dicha seguridad es una de las obligaciones del Estado.

El concepto rectoría está íntimamente ligado al desarrollo, ya que lo que se atribuye al Estado es precisamente ser el rector del desarrollo nacional. La rectoría significa que la forma de organización social que el Estado representa, debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al citado desarrollo nacional. *"En este sentido la Constitución continúa el proceso de avance, de afirmación del llamado Estado social de derecho, que se introdujo desde 1917, fiel al esquema planteado desde entonces por los constituyentes que rechazaron expresamente el individualismo liberal del siglo*

anterior, para poner en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y plantear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes.¹¹⁰

La rectoría económica del Estado “significa que éste puede, soberanamente, indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional”¹¹¹ y teóricamente puede darse en diferentes grados, total, parcial o nula, denominadas: Abierta, mixta o cerrada.

En la economía cerrada la determinación total de los derroteros económicos por parte del Estado se da ante la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción e implica la concentración de las decisiones respecto de la elaboración de bienes. Este sistema, con variantes nacionales, estuvo vigente en los países que integraban el llamado *bloque socialista* y requiere una *planificación* (que no planeación) obligatoria de toda la industria y comercio.¹¹²

En la llamada *economía mixta* (o parcial), se da una participación del Estado en algunas áreas de la producción y de la comercialización de bienes y servicios que se consideran importantes, y el resto de actividades se deja a la libre concurrencia de los gobernados. Su propósito es conciliar los intereses de la colectividad con los del empresario privado. El sistema mexicano es de economía mixta, en tanto que pone en manos del Estado los recursos naturales estratégicos señalados en el artículo 27 Constitucional, pero protege a la

¹¹⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, “Artículo 25”, en VARIOS AUTORES, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tercera edición, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, p. 108.

¹¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo. 3º y 4º cursos*, Tercera edición, ED. Oxford, México, 2000, p. 197.

¹¹² En los pocos Estados en los que todavía impera una conducción total de la economía por parte del poder público, existe actualmente una tendencia a admitir la inversión extranjera en rubros importantes, así como a permitir la actividad privada en pequeños comercios y otros ramos secundarios (mercados complementarios de la economía).

iniciativa y la actividad particular, a la vez que incluye al sector social (cooperativas, ejidos, etcétera) poco desarrollado.

En la *economía de rectoría nula*, la administración se limita a garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico. Priva el juego irrestricto de la oferta y la demanda. En la realidad, jamás se ha dado un Estado que observe una economía nulamente regida.

2.1.5 Artículo 26: Planeación política.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adopta un régimen intervencionista y, a través de lo dispuesto en sus artículos 3º, 27 y 123, protege y promueve las condiciones de vida de la población más vulnerable. Este esquema constitucional impondrá a la Administración Pública Federal un papel fundamental en la atención de las necesidades sociales.¹¹³ Sobre esta base, el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado a la que habrán de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y 1958 que sería derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹¹⁴

La planeación política (del desarrollo económico y social) surge en 1926 en la hoy disuelta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Posteriormente, países no socialistas adoptan tal sistema para prever sus acciones de gobierno, sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁵ Con las modificaciones

¹¹³ Efectivamente: *"El movimiento social de 1910 asignó al gobierno del Estado el trascendental papel de rector de la economía nacional y promotor del desarrollo social, económico y político del país, lo cual ha requerido de un importante crecimiento del aparato administrativo público, a fin de cumplir esta responsabilidad consignada en la Constitución Política de 1917."* MORENO RODRÍGUEZ, *Op. cit.*, p. 7.

¹¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

¹¹⁵ En efecto:

"En la década de los cincuenta, después de las consecuencias socioeconómicas de la Segunda Guerra Mundial las potencias aliadas se encontraron con erarios devastados y

que la Segunda Guerra introdujo en las economías de los países beligerantes y de los neutrales, se provocaría una transformación del equilibrio económico mundial. Después de dos años (1945-1947), en que el Banco Mundial ejerciera el papel de prestamista de Europa llegó el *Plan Marshall*¹¹⁶ en 1948. El Plan de Recuperación Europea fue un paquete de ayuda financiera para la reconstrucción de los países devastados. *"El advenimiento del Programa de Reconstrucción Europea o Plan Marshall, en 1948, pronto aumentó el número de las naciones europeas equipadas con planes. Bajo el Plan Marshall, se pidió a cada una de las naciones participantes que preparara planes integrales de cuatro años y anuales, abarcando sus recursos y la utilización de los mismos, que se convirtieron en la base de la política y de la acción del Gobierno."*¹¹⁷

En suma, *"La necesidad de resolver los problemas provocados por los dos conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado, a sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública, gestión de las relaciones exteriores, preservación del orden jurídico, regulación monetaria, y excepcionalmente de atender al fomento económico y bienestar social, añadió las de reimplantar la paz social, desarrollar la economía y estabilizarla,*

necesidades poblacionales, financieras y estructurales insatisfechas.

Inserta en este panorama, Europa no tenía capacidad productiva ni tampoco se encontraba en condiciones de crearla. Necesitaba materias primas, equipos para las industrias, alimentos, y esto lo tenía que importar. Las importaciones había que pagarlas a través de dos posibles medios: 1. La realización de exportaciones; o 2. Pagando con divisas. Ninguna de estas opciones era posible.

Dos eran también las salidas que se vislumbraban para la Europa abatida: 1. La vía de la planificación socialista, que, restringiendo el consumo, posibilitase un alto ahorro y una tasa de inversión muy elevada; o 2. Recurrir a la ayuda del país que había salido económicamente más favorecido de la guerra: Estados Unidos. La primera salida será abrazada por los países del Este; la segunda, por la Europa occidental."

LÓPEZ VARGAS Miguel Ángel, *La inviabilidad de la Constitución Europea*, Trabajo Modular I: Parte General, Estudios en Derecho comunitario, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2004, p. 3.

¹¹⁶ Aunque su nombre original fue el de *Programa de Recuperación Europea* (*European Recovery Program*), es más conocido como *Plan Marshall* debido a su promotor, el Secretario de Estado norteamericano George Catlett Marshall.

¹¹⁷ WATERSTON, Albert, *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, Primera reimpresión, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 39.

*equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y facilitar la movilidad de las clases sociales, así como cumplir con sus funciones de bienestar.*¹¹⁸

En febrero de 1983, a través de una reforma constitucional, se establece en el artículo 26, el *Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo*. El texto vigente del Artículo 25 Constitucional establece:

“Artículo 26.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

La planeación, según manifiesta la ley de la materia, es *“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del*

¹¹⁸ ROSAS ARCEO, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto en México*, ED. Universidad Autónoma de México, México, 1992, p. 178.

Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, 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.” (Artículo 2). Dicha planeación “deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país.” (Artículo 3).

De la letra del párrafo primero del artículo 26 Constitucional, se desprende la importancia de la economía y su vinculación con la planeación nacional. La Economía es el “*estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos.*”¹¹⁹ La ciencia económica estudia los problemas relacionados con los aspectos materiales del bienestar humano: La producción de bienes, el intercambio, la asignación de recursos, la distribución de la riqueza, etcétera, circunstancias relacionados con la llamada *actividad económica* que conduce tres vertientes de análisis:

1. Qué hay que producir. Esto es consecuencia de la escasez que no permite atender a todas las necesidades en toda su intensidad y amplitud.
2. Cómo hay que producir. Ya que toda actividad económica es racional, lo que se determine que es necesario producir, debe hacerse eficientemente. Esto conduce a la consideración de tres aspectos esenciales:
 1. Elección de la técnica más adecuada (combinación de factores productivos).

¹¹⁹ SAMUELSON, Paul A. y Nordhaus, William D., *Economía*, Decimocuarta edición, ED. McGraw-Hill, España, 1993, p. 5.

- ii. Determinación del lugar que reúna las mejores condiciones para realizar la producción: Aspectos energéticos, de transporte, etcétera.
 - iii. Establecimiento del tiempo de producción.
3. Para quiénes hay que producir. Debido a que la actividad económica es una actividad social, los procesos productivos requieren de la participación social, en tanto el problema de la distribución es una parte del problema económico general.

2.1.6 Artículo 27: Agro.

El artículo 27 Constitucional forma parte del histórico trinomio normativo que configura al Derecho social, aportación normativa de México al mundo a! triunfo de la Revolución Mexicana.

El artículo 27 es eminentemente agrario, aunque tiene prescripciones ambientales. En todo caso, configura la *ruralidad normativa mexicana*. Dice el precepto:

“Artículo 27.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos

de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la Fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico- para el fraccionamiento de los latifundios- para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

...

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

...

XX. 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, servicio 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."

El problema agrario en México data desde la época virreinal, como consecuencia de los repartimientos, encomiendas, mercedes reales y el despojo de las tierras a los indígenas, que produjeron la concentración de la tierra en unas cuantas manos. En el siglo XX, como punto de partida para solucionar el problema agrario, la Nación, por conducto de sus representantes en el Congreso Constituyente de 1917, se atribuyó la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

De acuerdo con el artículo en comento, la propiedad de las tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La Nación transmite el dominio de estas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman la propiedad pública.

En 1992, una reforma constitucional estableció el desarrollo rural en el cuerpo del artículo (fracción XX), dando inicio a la nueva ruralidad mexicana y superando la agrariedad previa.

2.1.7 Artículo 73: Facultades del Congreso.

El artículo 73 establece las principales facultades del Congreso de la Unión (conformado por la conjunción de la Cámara de Diputados y de Senadores) en materia legislativa. Dice el artículo 73:

"Artículo 73.

El congreso tiene facultad:

...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;"

El Congreso de la Unión (al igual que la función jurisdiccional y la administrativa) tiene atribuciones limitadas de conformidad con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación (según lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional).¹²⁰ La facultad legislativa se traduce

¹²⁰ "Artículo 124.

en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a los sujetos de Derecho cuyas conductas corresponden a los supuestos e hipótesis determinados por las propias leyes.

2.1.8 Artículo 115: Municipio.

La REAL ACADEMIA ESPAÑOLA define el municipio (Del latín *municipium*) como el "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento."¹²¹ Respecto del municipio, dice nuestra Constitución:

"Artículo 115.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

En los últimos años la revalorización de los espacios de gobierno locales, regionales y estatales ha tenido una nueva proyección, por un lado, debido al fracaso de las políticas de ajuste estructural aplicadas en diversos países como el nuestro; de otro, por el avance de los procesos democráticos en el ámbito local.

Es en el espacio local y en los municipios donde se pueden dar las condiciones de un desarrollo real sobre todo y a partir de que es el municipio el primer órgano de gobierno y el primero de contacto entre la sociedad y el gobierno.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

¹²¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, versión internet, término: *municipio*.

Página web:

<http://www.rae.es/>

Fecha de consulta: 10 de mayo de 2005.

En México más del 70% de los municipios se consideran rurales debido fundamentalmente a sus condiciones económicas, políticas y sociales, así como a sus componentes educativos, culturales, religiosos e históricos. Sin embargo, es su condición socioeconómica y cultural la que marca su nivel e inserción en el desarrollo y su condición y pertenencia al agro. Es en los municipios rurales donde por décadas se han acentuado las carencias, profundizado la pobreza y generado la marginación mexicana.

De esto deriva la necesidad de incidir en el desarrollo rural a partir de la consideración del municipio como punto de convergencia y difusión.

2.2 Fundamentos legales.

Las leyes federales representan la fuente formal por excelencia del Derecho, toda vez que la actuación de los poderes públicos debe realizarse bajo el principio de legalidad, consistente en el hecho de que sólo pueden hacer lo que la ley permite, nunca nada fuera de la misma.

2.2.1 La Ley Agraria.

La Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. Su última reforma fue el 9 de julio de 1993. La ley "*es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.*" (Artículo 1).

En su estructura habla de la concurrencia competencial en materia rural, ya que el ejercicio de los derechos de propiedad relacionados con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables. (Artículo 2, *in fine*).

El artículo 4 establece la función administrativa enfocada el desarrollo rural integral y equitativo:

"Artículo 4.

El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación."

En complemento y cumplimiento a esta disposición, las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo (Artículo 5).

No hay que omitir que el desarrollo rural se realiza, indefectiblemente, en el ejido y a través de sus recursos humanos: Los ejidatarios. Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales (Artículo 12). Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan (Artículo 14). Las tierras ejidales, sujetas a las disposiciones legales, son aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal (Artículo 43). Los ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier

otro título (Artículo 9). Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley (Artículo 10).¹²²

Según la ley (Artículo 45) las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente.¹²³ La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes (Artículo 11).

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Agraria, las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

1. Tierras para el asentamiento humano.
2. Tierras de uso común.
3. Tierras parceladas.

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (Artículo 63). Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e

¹²² Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, conteniendo las bases generales para la organización económica y social del ejido.

¹²³ Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.

inembargables. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho (Artículo 64). Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas (Artículo 73). El régimen patrimonial de la tierra se señala en el artículo 74:

"Artículo 74.

La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley. (...)"¹²⁴

En todo caso corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (Artículo 76) en aras de su multifuncionalidad y los beneficios que ella representa. *"El ejido, la comunidad y sus formas de organización superior muestran cotidianamente cómo se pueden cristalizar relaciones de producción armónicas y de colaboración, que permiten un reparto equitativo del producto del trabajo entre los integrantes del grupo y que, al actuar en forma organizada, obtienen mejores condiciones que los otros sectores de la actividad económica."¹²⁵*

La Ley Agraria tiene también su timbre ambientalista. El último párrafo del artículo 29 establece que cuando termine el régimen ejidal y se haga el reparto en pleno dominio a los ejidatarios, *"La superficie de tierra asignada por este*

¹²⁴ Esto es:

"Artículo 75.

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios". (Conforme a los requisitos que la propia Ley marca).

¹²⁵ Barceló R., Víctor Manuel, en LABRA, Armando (Coordinador), *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*, ED. Siglo Veintiuno Editores, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 62.

concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierra o se tratare de bosques o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la nación.” Esta disposición mantiene la integridad de los bosques y selvas tropicales ubicados en tierras ejidales.

Finalmente el artículo 93 dicta que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna de las siguientes causas de utilidad pública:

1. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo (Fracción II).
2. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros. (Fracción III).

Como observamos, la Ley Agraria no sólo prevé la gestión óptima del espacio rural para la producción agrícola, también contiene disposiciones cuyo objeto es regular ambientalmente el uso de suelo rural, a fin de evitar su deterioro. Además contiene todo un esquema de administración, vigilancia y toma de decisiones en el manejo de los recursos, que desde sus propias bases es ampliamente participativo. Ejemplo de ello es la regulación del uso agrícola de las aguas de ejidos o comunidades; el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas, siendo regulado su uso a través del Reglamento Interno respectivo, el cual debe ser inscrito en el Registro Agrario Nacional (artículo 52).

Cuadro 1.
Estructura de la Ley Agraria

TITULO PRIMERO	Disposiciones Preliminares.
TITULO SEGUNDO	Del Desarrollo y Fomento Agropecuarios.
TITULO TERCERO	De los Ejidos y Comunidades.
	CAPITULO I De los ejidos.
	CAPITULO II De las tierras ejidales.
	CAPITULO III De la constitución de nuevos ejidos.
	CAPITULO IV Ejecución de las sentencias.
	CAPITULO V De las comunidades.
	CAPITULO VI Del recurso de revisión
TRANSITORIOS	Ocho artículos.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2 La Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. No ha tenido reformas desde su publicación.

La ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁶ y es de observancia general en toda la República. De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 1, "*Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo*

¹²⁶ "Artículo 27.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral (...).

rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4º del artículo 4º; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.” Su artículo 12 dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción política del desarrollo rural, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.¹²⁷

El desarrollo rural “sustentable” incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural (Artículo 1, *in fine*). En este sentido el Estado llevará a cabo la regulación y fomento respectivos en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Los sujetos de la ley (Artículo 2) son los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores rurales (constituidas de conformidad con la ley) y toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el espacio rural (no limita las actividades a aquellas referidas al ámbito primario). La disposición evidencia el vínculo de este texto legal con el agrario.¹²⁸

¹²⁷ “Artículo 12.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.”

¹²⁸ Lo que fortalece nuestra idea de reevaluar el desarrollo rural a partir de la visión que integre lo agrario, pero no se estanque en él.

Un esbozo ejemplificativo de la multiplicidad de funciones potenciales en el desarrollo rural mexicano se presenta en el artículo 4, que establece:

"Artículo 4.

Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural."

Los objetivos del desarrollo rural mexicano se enumeran en el artículo 5:

"Artículo 5.

En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso".

Por su parte, la esencia del desarrollo rural mexicano está presente en el artículo 32:

“Artículo 32.

El Ejecutivo Federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural.

Las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales.

Lo dispuesto en este precepto se propiciará mediante:

- I. El impulso a la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario, la apropiación tecnológica y su validación, así como la transferencia de tecnología a los productores, la inducción de prácticas sustentables y la producción de semillas mejoradas incluyendo las criollas;*
- II. El desarrollo de los recursos humanos, la asistencia técnica y el fomento a la organización económica y social de los agentes de la sociedad rural;*
- III. La inversión tanto pública como privada para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, el mejoramiento de los recursos naturales en las cuencas hídricas, el almacenaje, la electrificación, la comunicación y los caminos rurales;*
- IV. El fomento de la inversión de los productores y demás agentes de la sociedad rural, para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión sustentable de las unidades de producción y empresas rurales que permitan su constitución, incrementar su productividad y su mejora continua;*
- V. El fomento de la sanidad vegetal, la salud animal y la inocuidad de los productos;*
- VI. El fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización;*
- VII. El fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y abasto de insumos y la información económica y productiva;*
- VIII. El fomento a los sistemas familiares de producción;*
- IX. El impulso a la industria, agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural;*

- X. *El impulso a las actividades económicas no agropecuarias en el que se desempeñan los diversos agentes de la sociedad rural;*
- XI. *La creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización;*
- XII. *La valorización y pago de los servicios ambientales;*
- XIII. *La conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales; y*
- XIV. *Las demás que se deriven del cumplimiento de esta Ley.”*

No puede perderse la idea de desarrollo rural exclusivamente en la actuación de las dependencias de la Administración Pública Federal, el papel del poblador rural es también importante, y no sólo en cuanto a producción primaria se refiere. A esto se hace referencia en la fracción X: Generación de ingreso no agropecuario para las comunidades rurales.

En cuanto a producción se refiere, en el Artículo 53 se lee que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sostenible de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sostenible de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales:

“Artículo 53.

Los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales. El Gobierno Federal, a su vez, cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución.”

En los artículos 53 al 59 se plasma una política rural moderna, que hace frente a las distorsiones en la estructura productiva que se gestaron en los años previos. Aquí no se plantea el objetivo de la soberanía alimentaria sin considerar su racionalidad económica, y se incorporan los objetivos en materia de ambiente como parte integral de la política agropecuaria de México hacia el futuro. Nos dice el artículo 56:

“Artículo 56.

Se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a:

- I. Mejorar los procesos de producción en el medio rural;*
- II. Desarrollar economías de escala;*
- III. Adoptar innovaciones tecnológicas;*
- IV. Conservar y manejar el medio ambiente;*
- V. Buscar la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales;*
- VI. Reorganizar y mejorar la eficiencia en el trabajo;*
- VII. Mejorar la calidad de los productos para su comercialización;*
- VIII. Usar eficientemente los recursos económicos, naturales y productivos; y*
- IX. Mejorar la estructura de costos.”*

Hay la necesidad de reconvertir la estructura productiva, cuando:

1. No corresponde necesariamente a la demanda de los mercados regionales, tanto en términos de volumen como de calidad.
2. No responde necesariamente a la vocación natural de la tierra propiciando el deterioro ecológico.
3. No responde adecuadamente a un entorno de globalización, tanto por lo que se refiere al aprovechamiento de ventajas comparativas como a la eficiencia en costos a la que obliga una economía abierta.
4. Muestra rezagos con relación a las posibilidades tecnológicas que ofrece el mundo moderno.

Con la globalización y la liberalización comercial imperantes, los Estados resultan más estrechamente vinculados unos con otros. Ello resulta en oportunidades para colocar los productos nacionales allende el territorio de origen. De ello tratan los artículos 104 y 105:

"Artículo 104.

Se promoverá y apoyará la comercialización agropecuaria y demás bienes y servicios que se realicen en el ámbito de las regiones rurales, mediante esquemas que permitan coordinar los esfuerzos de las diversas dependencias y entidades públicas, de los agentes de la sociedad rural y sus organizaciones económicas, con el fin de lograr una mejor integración de la producción primaria con los procesos de comercialización, acreditando la condición sanitaria, de calidad e inocuidad, el carácter orgánico o sustentable de los productos y procesos productivos y elevando la competitividad de las cadenas productivas, así como impulsar la formación y consolidación de las empresas comercializadoras y de los mercados que a su vez permitan asegurar el abasto interno y aumentar la competitividad del sector, en concordancia con las normas y tratados internacionales aplicables en la materia."

"Artículo 105.

La política de comercialización atenderá los siguientes propósitos:

- I. *Establecer e instrumentar reglas claras y equitativas para el intercambio de productos ofertados por la sociedad rural, tanto en el mercado interior como exterior;*
- II. *Procurar una mayor articulación de la producción primaria con los procesos de comercialización y transformación, así como elevar la competitividad del sector rural y de las cadenas productivas del mismo;*
- III. *Favorecer la relación de intercambio de los agentes de la sociedad rural;*
- IV. *Dar certidumbre a los productores para reactivar la producción, estimular la productividad y estabilizar los ingresos;*
- V. *Inducir la conformación de la estructura productiva y el sistema de comercialización que se requiere para garantizar el abasto alimentario, así como el suministro de materia prima a la industria nacional;*
- VI. *Propiciar un mejor abasto de alimentos;*
- VII. *Evitar las prácticas especulativas, la concentración y el acaparamiento de los productos agropecuarios en perjuicio de los productores y consumidores;*
- VIII. *Estimular el fortalecimiento de las empresas comercializadoras y de servicios de acopio y almacenamiento de los sectores social y privado, así como la adquisición y venta de productos ofertados por los agentes de la sociedad rural;*
- IX. *Inducir la formación de mecanismos de reconocimiento, en el mercado, de los costos incrementales de la producción sustentable y los servicios ambientales; y*
- X. *Fortalecer el mercado interno y la competitividad de la producción nacional."*

El criterio de sostenibilidad es el único válido para tratar de las cuestiones de desarrollo, a través de él se mantiene el uso responsable de los recursos en el tiempo, sin atentar contra el *status* del ecosistema. Respecto de la sostenibilidad tratan los artículos 164 y 173:

"Artículo 164.

La sustentabilidad será criterio rector en el fomento a las actividades productivas, a fin de lograr el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables.

Quienes hagan uso productivo de las tierras deberán seleccionar técnicas y cultivos que garanticen la conservación o incremento de la

productividad, de acuerdo con la aptitud de las tierras y las condiciones socioeconómicas de los productores. En el caso del uso de tierras de pastoreo, se deberán observar las recomendaciones oficiales sobre carga animal o, en su caso, justificar una dotación mayor de ganado.”¹²⁹

***Artículo 173.**

En atención al criterio de sustentabilidad, el Estado promoverá la reestructuración de unidades de producción rural en el marco previsto por la legislación agraria, con objeto de que el tamaño de las unidades productivas resultantes permita una explotación rentable mediante la utilización de técnicas productivas adecuadas a la conservación y uso de los recursos naturales, conforme a la aptitud de los suelos y a consideraciones de mercado.

Los propietarios rurales que opten por realizar lo conducente para la reestructuración de la propiedad agraria y adicionalmente participen en los programas de desarrollo rural, recibirán de manera prioritaria los apoyos previstos en esta Ley dentro de los programas respectivos.”

Finalmente, el artículo 175 manifiesta que la comunidad rural, a través de sus agentes, tendrá la prioridad para ser detonante de su propio desarrollo:

***Artículo 175.**

Los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables.

El Gobierno Federal, prestará asesoría técnica y legal para que los interesados formulen sus proyectos y tengan acceso a los apoyos gubernamentales.”

¹²⁹ *Artículo 165.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, los gobiernos federal, estatales y municipales, cuando así lo convengan, fomentarán el uso del suelo más pertinente de acuerdo con sus características y potencial productivo, así como los procesos de producción más adecuados para la conservación y mejoramiento de las tierras y el agua.”

Cuadro 2.
Estructura de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

TITULO PRIMERO	Del objeto y aplicación de la ley.
TITULO SEGUNDO	De la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable.
CAPITULO I	De la planeación del desarrollo rural sustentable.
CAPITULO II	De la coordinación para el desarrollo rural sustentable.
CAPITULO III	De la federalización y descentralización.
CAPITULO IV	De los distritos de desarrollo rural.
TITULO TERCERO	Del fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable.
CAPITULO I	Del fomento a las actividades económicas del desarrollo rural.
CAPITULO II	De la investigación y la transferencia tecnológica.
CAPITULO III	De la capacitación y asistencia técnica.
CAPITULO IV	De la reconversión productiva sustentable.
CAPITULO V	De la capitalización rural, compensaciones y pagos directos.
CAPITULO VI	De la infraestructura hidroagrícola, electrificación y caminos rurales.
CAPITULO VII	Del incremento de la productividad y la formación y consolidación de empresas rurales.
CAPITULO VIII	De la sanidad agropecuaria.
CAPITULO IX	De la normalización e inspección de productos agropecuarios y del almacenamiento y de la inspección y certificación de semillas.
CAPITULO X	De la comercialización.
CAPITULO XI	Del sistema nacional de financiamiento rural.
CAPITULO XII	De la administración de riesgos.
CAPITULO XIII	De la información económica y productiva.
CAPITULO XIV	De la organización económica y los sistemas producto.
CAPITULO XV	Del bienestar social y la atención prioritaria a las zonas de marginación.
CAPITULO XVI	De la sustentabilidad de la producción rural.
CAPITULO XVII	De la seguridad y soberanía alimentaria.
CAPITULO XVIII	Del servicio nacional de arbitraje de los productos ofertados por la sociedad rural.
TITULO CUARTO	De los apoyos económicos.
TRANSITORIOS	Once artículos.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.3 La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Su última reforma fue el 25 de febrero de 2005.

La ley es reglamentaria de las disposiciones Constitucionales referidas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como a la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sostenible y establecer las bases para:

1. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.
2. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.
3. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
4. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.
5. El aprovechamiento sostenible, 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.
6. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.
7. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

8. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución.
9. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.
10. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan. (Artículo 1).

La distribución competencial ambiental se prevé en el artículo 4:

"Artículo 4.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable."

La manera de compartir una misma función en diferentes ámbitos es denominada competencia concurrente. Esto no implica un ejercicio simultáneo de competencias, sino la ocupación de una materia federal por parte de los Estados federados, cuya legitimidad ha sido reconocida en atención a la titularidad primigenia de cada Estado por autorregularse.

Las leyes generales, denominadas *marco*, autorizan la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno. A partir de la LGEEPA se han expedido las leyes locales que atribuyen competencias en sus respectivos ámbitos a los gobiernos estatales y municipales.

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal se enumeran en el artículo 5:

"Artículo 5.

Son facultades de la Federación:

I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

...

XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

...

XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley."

Las Facultades de la Federación se agrupan en las fracciones I y II: Planeación y política ambiental; III y IV: Asuntos internacionales; V y VI: Regularización y normalización; VI y VII: Actividades peligrosas; VIII: Establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; IX: Formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino; X: Evaluación del impacto ambiental.

La Federación ejercerá sus atribuciones ambientales a través de la Secretaría correspondiente, de conformidad con el artículo 6:

"Artículo 6.

Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley. (...)"

El artículo es claro y contundente, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la facultada para ejercer las funciones que señala el artículo 5.

Ahora, en la formulación y conducción administrativo-ambiental, han de tenerse puntos axiológicos de partida y de llegada. Ello se prevé en el artículo 15:

"Artículo 15.

Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

- I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;*
- II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;*
- III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;*
- IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;*
- ...*
- VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;*

VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

...

XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

...

XX.- La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales."

El artículo enumera un conjunto de principios que resumimos de la siguiente forma:

1. Los ecosistemas deben aprovecharse de forma sostenible.
2. Toda la sociedad es responsable de preservar el equilibrio ecológico.
3. El que dañe el ambiente debe reparar el daño o asumir el costo de dicha afectación.
4. Quien proteja el ambiente y aproveche de manera sostenible los recursos debe ser incentivado.

5. Debe privilegiarse la política de preservación de daños por sobre el equilibrio ecológico.
6. Debe buscarse la coordinación entre dependencias, sectores y niveles de gobierno, para aumentar la eficacia en las acciones ecológicas.
7. Deben inducirse las acciones de los particulares en los campos económico y social en el sentido de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
8. Se debe garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La Ley tiene también su parte relacionada con la planeación, al respecto el artículo 17 dice:

“Artículo 17.

En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.”

La problemática ambiental actual se aborda jurídicamente a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se integra por medio del Plan Nacional de Desarrollo, con una estrategia que armoniza el manejo adecuado de los recursos naturales y la recuperación de las áreas

deterioradas: *“La planeación ambiental tiene un objetivo dual. En un primer sentido, trata de establecer un marco de actuación global sobre el entorno, que afecta tanto a sujetos de derecho privado como público. Esto se logra en ocasiones mediante normas vinculantes, y otras veces mediante meras recomendaciones y directrices que, a su vez, preparan el camino a posteriores reglamentaciones ambientales o a actos no normativos con trascendencia para el medio. En segundo lugar, mediante los planes y programas que como instrumentos jurídicos de la planeación se consigue con ellos ofrecer una certeza al conjunto social, un referente sobre las actuaciones posibles, las aconsejables y las no deseadas, destinado a perdurar durante un espacio de tiempo determinado.”*¹³⁰

Durante los últimos años se ha recurrido con mayor frecuencia a parámetros económicos para solucionar los problemas ambientales. Ejemplo de ello lo constituye el principio *“Quien contamina paga”*, el cual ha ampliado sus horizontes para tornarse *“Quien utiliza los recursos paga”*. Esto se establece en el artículo 21:

“Artículo 21.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

I.- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;

II.- Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía;

¹³⁰ CARMONA LARA, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina jurídica, Núm. 125, México, 2003, p. 98.

III.- Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos;

IV.- Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental, y

V.- Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población."

Nos dice CARMONA LARA, "Los problemas ambientales se pueden interpretar, desde el punto de vista económico, como resultado de fallas en los mercados, carencia de información, diseños institucionales y de política, que se traducen en la transferencia de costos de quienes los provocan hacia otros sectores de la sociedad o incluso, a las generaciones futuras."¹³¹ Bajo esta óptica, los problemas ambientales son problemas económicos que deben corregirse; la corrección de estas externalidades equivale a lograr que quienes generan costos o daños ambientales los asuman, lo cual puede lograrse a través de diferentes medios, como el establecimiento de regulaciones y su aplicación coercitiva, el convencimiento y la cooperación, o una combinación adecuada entre ellos.

En síntesis, los objetivos a que ha de llegarse por virtud de los instrumentos económicos, son:

1. Incorporar los costos ambientales en las decisiones de productores y consumidores, eliminando el estereotipo de ser el ambiente un *bien gratuito*.
2. Avanzar en la integración de los costes sociales y ecológicos en las actividades económicas de manera que los precios reflejen en

¹³¹ *Ibidem*, p. 125.

forma adecuada la escasez y el valor de los recursos, contribuyendo a prevenir la degradación ambiental.

3. Utilizar los principios de mercado en los instrumentos económicos relacionados con el desarrollo sostenible.

Durante décadas, las estrategias y políticas de desarrollo subestimaron los costos económicos y sociales del crecimiento demográfico, la desigual distribución territorial de la población, el impacto de las actividades productivas y la calidad del ecosistema.¹³² El artículo 22 nos habla de los instrumentos económicos:

"Artículo 22.

Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en

¹³² Este tema lo estudiamos en nuestro Capítulo 3. *Vid. infra*, pp. 123 y ss.

áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.”

Hemos dicho que nuestra Ley prevé los instrumentos económicos como una expresión de estímulo y recompensa para el cumplimiento eficaz de su normatividad. El artículo previo nos presenta un espectro fiscal, financiero y de mercado. Cada uno ha de ser utilizado de manera adecuada en la etapa correspondiente, pero sin duda alguna, los instrumentos son perfectamente complementables en aras del desarrollo rural (*lato sensu*) y la protección ambiental planteada por la ley.

El artículo 39 trata de la educación como herramienta de conciencia social en materia ambiental:

“Artículo 39.

Las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud.

Asimismo, propiciarán la participación comprometida de los medios de comunicación masiva en el fortalecimiento de la conciencia ecológica, y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable.

La Secretaría, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que las instituciones de Educación Superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales

.La Secretaría mediante diversas acciones promoverá la generación de conocimientos estratégicos acerca de la naturaleza, la interacción entre

los elementos de los ecosistemas, incluido el ser humano, la evolución y transformación de los mismos, a fin de contar con información para la elaboración de programas que fomenten la prevención, restauración, conservación y protección del ambiente.”

Resumimos la esencia del artículo en una idea expresa por CARMONA LARA: *“La educación ambiental se concibe como un proceso que busca promover nuestros valores y actitudes en relación con el ambiente, tanto en los individuos como en los grupos sociales; entendiéndose como ambiente la concurrencia de factores ecológicos, sociales, económicos, culturales y políticos, en un marco histórico determinado, se identifica como su propósito básico la promoción de un nuevo esquema de valores que transforme la relación de la sociedad-naturaleza y posibilite la elevación de la calidad de vida para la población en general y en particular para los grupos más pobres.”*¹³³

Los artículos 98 y 99 hablan del suelo. En el Capítulo previo tratamos ya su concepto, importancia y caracteres.¹³⁴ Al respecto dice la Ley:

“Artículo 98.

Para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán los siguientes criterios:

- I.- El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;*
- II.- El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;*
- III.- Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;*
- IV.- En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural;*

¹³³ CARMONA LARA, *Op. cit.*, pp. 200 y 201.

¹³⁴ *Vid. supra*, pp. 20 y ss.

- V.- En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas, y
- VI.- La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.”

“Artículo 99.

Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en:

- I.- Los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas;
- II.- La fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos;
- III.- El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población;
- IV.- La determinación de usos, reservas y destinos en predios forestales;
- V.- El establecimiento de zonas y reservas forestales;
- VI.- La determinación o modificación de los límites establecidos en los coeficientes de agostadero;
- VII.- Las disposiciones, lineamientos técnicos y programas de protección y restauración de suelos en las actividades agropecuarias, forestales e hidráulicas;
- VIII.- El establecimiento de distritos de conservación del suelo;
- IX.- La ordenación forestal de las cuencas hidrográficas del territorio nacional;
- X.- El otorgamiento y la modificación, suspensión o revocación de permisos de aprovechamiento forestal;
- XI.- Las actividades de extracción de materias del subsuelo; la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias minerales; las excavaciones y todas aquellas acciones que alteren la cubierta y suelos forestales; y
- XII.- La formulación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere esta Ley.”

Un elemento destacado del territorio es el suelo, el cual puede ser, entre otros, urbano, agrícola, pecuario o forestal. Su uso está determinado en mayor o

menor medida por todos los subsistemas, pero a menudo el biótico puede permanecer subordinado a las consideraciones económicas, sociales o históricas. Bajo estas condiciones, el resultado puede ser el deterioro ecológico.¹³⁵ Conforme al artículo 99 se apoyarán las actividades agrícolas y las inversiones que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los sistemas. Los apoyos pueden ser de naturaleza crediticia, técnica o de inversión.

Finalmente, para conciliar las diferentes prioridades se emplea el ordenamiento ecológico del territorio, que constituye *“el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.”*¹³⁶

Cuadro 3.
Estructura de la Ley General de Equilibrio Ecológico y
Protección al Ambiente

TITULO PRIMERO	Disposiciones Generales
CAPITULO I	Normas preliminares
CAPITULO II	Distribución de Competencias y Coordinación
CAPITULO III	Política Ambiental

¹³⁵ Por ejemplo, una alta presión demográfica puede empujar a la agricultura hacia las pendientes pronunciadas de las montañas, lo que frecuentemente conduce a la ocurrencia de grandes extensiones de suelos desnudos que fácilmente se erosionan, por lo que desde un punto de vista ambiental sería recomendable preservar el uso forestal del suelo, uso que por lo mismo es conocido como *vocación* del suelo. El caso opuesto, la subordinación de lo social a lo biológico puede resultar igualmente conflictiva, como sucede cuando se desplazan grandes asentamientos humanos para establecer una reserva ecológica.

¹³⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Artículo 3, fracción XXIII. El ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento normativo básico sobre el cual se cimientan muchas otras acciones orientadas a la conservación, tales como el establecimiento de reservas, de zonas destinadas a la restauración ambiental y de ciclos de aprovechamiento y descanso del suelo y de sus recursos. De ahí la gran importancia de contar con ordenamientos correctos y efectivos.

CAPITULO IV	Instrumentos de la Política Ambiental
Sección Primera	Planeación Ambiental
Sección Segunda	Ordenamiento Ecológico del Territorio
Sección Tercera	Instrumentos Económicos
Sección Cuarta	Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos
Sección Quinta	Evaluación del Impacto Ambiental
Sección Sexta	Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental
Sección Séptima	Autorregulación y Auditorías Ambientales
Sección Octava	Investigación y Educación Ecológicas
Sección Novena	Información y Vigilancia
TITULO SEGUNDO	Biodiversidad
CAPITULO I	Áreas naturales protegidas
Sección Primera	Disposiciones Generales
Sección Segunda	Tipos y Características de las Áreas Naturales Protegidas
Sección Tercera	Declaratorias para el Establecimiento, Administración y Vigilancia de Áreas Naturales Protegidas
Sección Cuarta	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CAPITULO II	Zonas de restauración
CAPITULO III	Flora y Fauna Silvestre
TITULO TERCERO	Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales
CAPITULO I	Aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos
CAPITULO II	Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos
CAPITULO III	De la Exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico
TITULO CUARTO	Protección al Ambiente
CAPITULO I	Disposiciones generales
CAPITULO II	Prevención y control de la contaminación de la atmósfera
CAPITULO III	Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos
CAPITULO IV	Prevención y control de la contaminación del suelo
CAPITULO IV	Actividades consideradas como riesgosas
NO EXISTE EL CAPITULO V	
CAPITULO VI	Materiales y residuos peligrosos
CAPITULO VII	Energía nuclear
CAPITULO VIII	Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual
TITULO QUINTO	Participación Social e Información Ambiental
CAPITULO I	Participación Social
CAPITULO II	Derecho a la Información Ambiental
TITULO SEXTO	Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones
CAPITULO I	Disposiciones generales
CAPITULO II	Inspección y vigilancia
CAPITULO III	Medidas de seguridad
CAPITULO IV	Sanciones administrativas
CAPITULO V	Recurso de revisión
CAPITULO VI	De los delitos del orden federal

CAPITULO VII	Denuncia popular
TRANSITORIOS	Dieciocho artículos

Fuente: Elaboración propia.

2.2.4 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Su última reforma fue el 25 de febrero de 2003.

La Ley estructura y delimita las competencias de los diferentes órganos administrativos federales para desarrollar su actividad pública. Nos dice el artículo 1 el objeto de la Ley:

“Artículo 1.

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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 de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

El artículo 9 consigna la planeación y programación de actuaciones para la consecución del desarrollo nacional:

“Artículo 9.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base

en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

Las Secretarías de Estado tendrán igual rango, y entre ellas no habrá preeminencia alguna (Artículo 10). Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales (Artículo 14).

El artículo 26 enlista el conjunto de Secretarías de Estado necesarias para desarrollar la función administrativa. Para efectos del desarrollo rural, las instituciones necesarias son las siguientes:

“Artículo 26.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

...

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

...

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

...

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

...

Secretaría de la Reforma Agraria

...”

Cuadro 4.
Estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

TITULO PRIMERO	De la administración pública federal
CAPITULO UNICO	De la administración pública federal

TITULO SEGUNDO	De la administración pública centralizada
CAPITULO I	De las secretarías de estado y los departamentos administrativos
CAPITULO II	De la competencia de las secretarías de estado, departamentos administrativos y consejería jurídica del ejecutivo federal
TITULO TERCERO	De la administración pública paraestatal
CAPITULO UNICO	De la administración pública paraestatal
TRANSITORIOS	Once artículos

Fuente: Elaboración propia.

2.2.5 Ley de Planeación

En un momento en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para fincar las bases de un desarrollo ulterior orientado al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución Mexicana, se expidió en 1930 la *Ley de Planeación de la República*; con base en ella y en un inventario de los recursos disponibles y sin conocimiento de los métodos de planeación dio inicio la planeación económica del país, conforme a la cual el Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica, y a coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.

Con las reformas constitucionales de 1983 no sólo se reconoció expresamente la rectoría económica estatal, también se abrieron conductos para la expresión de las pretensiones de la población respecto a las tareas encomendadas al gobierno, para lo cual se estableció que el Estado organizaría un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para asegurar la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el "*conjunto*

*articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. Dicho régimen comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos.*¹³⁷ Mediante el llamado *Sistema Nacional de Planeación Democrática* se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación.¹³⁸

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Su última reforma fue el 10 de abril de 2003.

Esta ley reglamenta el artículo 26 Constitucional y delimita el marco normativo de la planeación. Tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del Plan Nacional y de los programas de desarrollo; establecer las bases para que el Ejecutivo Federal (responsable de conducir la planeación nacional) coordine sus actividades con las entidades federativas; y señalar con claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que están obligadas a elaborar sus programas siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.¹³⁹

¹³⁷ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica, núm. 145. México, 2003, p. 25

¹³⁸ Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación dentro de cada Secretaría o paraestatal y, además, permitirá la participación de los distintos grupos sociales en esa actividad y será coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que le compete aplicar la ley de la materia.

¹³⁹ Esto ayudaría tanto a lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores y niveles de la administración pública y a asegurar la compatibilidad entre los intereses regionales y los

Los objetivos de la ley se establecen en su artículo 1, que a letra dice:

“Artículo 1.

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;*
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;*
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;*
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y*
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.”*

Por ser el sector público de la economía una de las bases que permite al Estado ser el rector del desarrollo nacional, era necesario que actuando como factor de equilibrio entre los sectores económicos, asumiera el compromiso de fomentar el bienestar de las mayorías y consolidar la independencia económica, para proceder a ello era indispensable que la rectoría del Estado se rigiera por una ley.

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y 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, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, 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 (Artículo 2).

planes estatales de desarrollo, como a reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de grupos sociales para movilizar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos nacionales.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. (Artículo 3).

Cuadro 5.
Estructura de la Ley de Planeación

CAPITULO I	Disposiciones generales
CAPITULO II	Sistema nacional de planeación democrática
CAPITULO III	Participación social en la planeación
CAPITULO IV	Plan y programas
CAPITULO V	Coordinación
CAPITULO VI	Concertación e inducción
CAPITULO VII	Responsabilidades
TRANSITORIOS	Diez artículos

Fuente: Elaboración propia.

2.2.6 El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006).

Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la Administración Pública, en cualquier sistema político en que aquél se estructure. La doctrina habla de dos clases de planes: Imperativos e indicativos. Los primeros se dan en el caso de una economía cerrada y los segundos, dentro de una economía de mercado; en ambos supuestos se trata de un acto del Órgano Ejecutivo. En la teoría económica y administrativa se establece una diferencia entre *planificación* (sistema socialista) y *planeación* (sistema capitalista); la primera es imperativa y la segunda, indicativa.

Los objetivos de la planeación, determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, incluyen la participación de los diversos sectores

sociales con el fin de recoger sus demandas e incorporarlas tanto en el Plan de Desarrollo, como en los programas específicos que en él se contuvieran.

La Constitución faculta al Ejecutivo para establecer un Plan Nacional de Desarrollo en el que se determinen los criterios para la formulación, ejecución, control y evaluación de dicho Plan¹⁴⁰ y de los Programas de Desarrollo que abarque.¹⁴¹

El término *plan* está reservado para el plan global de desarrollo, según la Ley de Planeación. Éste determinará los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo del país; tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a tales objetivos; fijará los instrumentos y encargados de su ejecución; establecerá la política de carácter general, sectorial y regional. Sus previsiones estarán referidas globalmente a la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas. Las características del plan son:

¹⁴⁰ Asimismo, deben señalarse en dicho documento los órganos responsables del proceso de planeación, así como las bases para que el Ejecutivo Federal coordine su acción con los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios, concierte con los particulares las acciones que éstos deben realizar durante la elaboración y ejecución de dicho proceso e induzca su actividad de acuerdo con los objetivos del desarrollo. De esta forma, la Ley Suprema, al mismo tiempo que concede al Estado la conducción de la economía, sienta las bases para la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus ámbitos de competencia.

¹⁴¹ A saber:

1. Programas sectoriales. Especificarán objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos (Artículo 23, Ley de Planeación).
2. Programas institucionales. Elaborados por las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente (Artículo 24, Ley de Planeación).
3. Programas regionales. Se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan y cuya extensión rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (Artículo 25, Ley de Planeación).
4. Programas especiales. Se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (Artículo 26, Ley de Planeación).

1. Temporal. Es cuasi quinquenal; debe elaborarse en los primeros seis meses de un periodo presidencial (sexenio) y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado. Se trata de una previsión de mediano plazo.
2. Obligatorio. Su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional, sino que debe efectuarse por la Administración Pública Federal.
3. Publicable. Debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación y de los órganos locales.
4. Evaluable. Debe contar con un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados.
5. Rectificable. Durante su vigencia (de cinco y medio años), podrán modificarse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación.
6. Susceptible de observación parlamentaria. El plan, sus adecuaciones y resultados deben informarse al Congreso de la Unión, el que hará los comentarios que juzgue pertinentes. Lo anterior no presenta consecuencias jurídicas, pero acusa sensibilidad política.

El objetivo fundamental de la planeación política es dirigir las acciones del sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento del *desarrollo*. La planeación es una institución que establece políticas coherentes de crecimiento (cualitativo y cuantitativo), sobre la consideración de los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales; pero requiere de ciertos instrumentos para alcanzarlos.

El artículo 26 Constitucional, en su párrafo segundo, establece la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los

programas de la Administración Pública Federal. La Ley de Planeación recoge este mandato en su artículo 21 que establece que *“El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.”* (Artículo 21, *in cápite*). En México, el instrumento por antonomasia que materializa la planeación política es el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND). En él se delinear las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fue publicado el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de mayo de 2001; e inicia con un mensaje del Ejecutivo Federal que dice:

*“El Plan Nacional de Desarrollo es la guía de un Poder Ejecutivo Federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete a profundizar la vida democrática, a mantener una comunicación permanente con los otros poderes e instancias de gobierno, a encontrar, en el debate constructivo y democrático, en el consenso y en el disenso honestos, la oportunidad de construir las mejores respuestas para beneficiar al país.”*¹⁴²

El PND se redacta a nivel global, y constituye la guía orientadora de todos los demás arbitrios del sistema de planeación.¹⁴³ Los programas sectoriales,

¹⁴² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Mensaje del Presidente de la República*.

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=8>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

¹⁴³ En él se establece una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prelación, por una parte, y los recursos disponibles por la otra. Asimismo, se determinan las distintas formas en que han de emplearse dichos medios para satisfacer esas carencias, considerando todas las inversiones que requiere el desarrollo del país para el periodo al que el Plan se refiere, definiendo sus propósitos y la estrategia

institucionales y regionales, elaborados para las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional; en ellos se señalan los procesos, programas y proyectos que han de realizarse.

El Ejecutivo Federal es el responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo porque planear es atribución y obligación del organismo encargado de la administración.¹⁴⁴ A cada dependencia de la Administración Pública Federal, le corresponde intervenir en la elaboración del Plan respecto de las materias que les competen. Dichos organismos elaboran sus programas anuales para la ejecución de los Programas Sectoriales correspondientes considerando el ámbito territorial de las acciones previstas en ellos, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados. Por otra parte, vigilan que las entidades del sector bajo su coordinación conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial correspondiente, y en su caso, que cumplan con su propio programa institucional.

El Plan Nacional de Desarrollo, legitimado por el cumplimiento de los principios constitucionales, resume los distintos compromisos establecidos entre la sociedad y el gobierno con el objeto de hacer avanzar el desarrollo nacional.¹⁴⁵

general que habrá de seguirse para cumplirlo. En dicho documento, que orienta las acciones de la planeación, sectorial e institucional, así como las que efectúan los Estados y los municipios, se designa a los responsables de su ejecución.

¹⁴⁴ En este caso, el Congreso de la Unión sólo puede externar su opinión y formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones a dicho Plan. Además participa expidiendo las leyes que constituyen la base jurídica de la planeación nacional; analiza, opina, y en su caso aprueba documentos fundamentales para la planeación: Informe de Gobierno, Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta Pública.

¹⁴⁵ El tratamiento que de lo rural presenta el PND 2001-2006 se estudiará en el Capítulo 3 de la presente investigación.

Al referirse al poblador de la comunidad rural nos dice que la migración constante y persistente del campo a la ciudad es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: Económica, familiar, social y comunitaria. De conformidad con el Plan, es posible esperar que más de 80% del crecimiento poblacional de los próximos 25 años se ubique en las ciudades del país. Estas tendencias anuncian una significativa transformación en las estructuras socioeconómicas del país.

Las desigualdades rurales entre región y región se manifiestan nitidamente en los más de 2,000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. Esta cuestión deberá ser considerada en el rediseño de dos estrategias clave para la reordenación del espacio nacional:

1. La instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica.
2. La adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación.¹⁴⁶

La pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales. En el campo, la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral. Esta situación se agrava porque, a pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas

¹⁴⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México: Hacia un despegue acelerado, La transición demográfica.*

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=23>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.¹⁴⁷

Bajo esta dinámica es menester *"Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables. El cambio sociocultural en la población y en las empresas enfocado a tener una sociedad más consciente de la importancia de los recursos naturales prevendrá y revertirá los procesos de degradación del medio ambiente. Para lograr este cambio es necesario impulsar y desarrollar acciones educativas y promover procesos productivos sustentables que permitan a los diferentes agentes sociales, tanto del ámbito urbano como rural, contar con elementos que les hagan posible elevar sus condiciones actuales de vida sin atentar por ello contra los recursos de su entorno."*¹⁴⁸

Al hablar del crecimiento económico el PND dicta la conducción responsable de la marcha económica del país. Como hemos visto, *"Corresponde al Ejecutivo federal la conducción responsable de la economía, a fin de establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo."*¹⁴⁹

¹⁴⁷ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, El desarrollo social y humano, Objetivos rectores y estrategias.*

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=42>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Idem.*

Una estrategia importante para rebasar el crecimiento económico es adentrarse en el auténtico desarrollo. *“El desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población. Mejorar sustancialmente la aportación de estos sectores al desarrollo requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios.”*¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Idem.*

CAPÍTULO 3

LA MANIFESTACIÓN SOSTENIBLE DEL DESARROLLO RURAL

“El amor a la patria y el sentimiento de Estado son las garantías morales más poderosas para conservar y hacerlo prosperar.”

JELLINEK
Teoría general del Estado, Libro Primero: Investigaciones preliminares, IV.

CAPÍTULO 3. LA MANIFESTACIÓN SOSTENIBLE DEL DESARROLLO RURAL

El papel del espacio rural, y la manifestación de su desarrollo en el Estado contemporáneo, dependen fundamentalmente de la etapa histórica en que los países se hallan. Bajo esta circunstancia el rol del espacio rural rebasa el trinomio tierra-comunidad-ecosistema y la multifuncionalidad se eleva como condición progresista en el desarrollo rural, que encuentra su viabilidad en la planeación, tutela y administración estatales, así como en el engrane de las actividades agrarias, ambientales y adicionales, correlacionadas a dicho espacio y dicha finalidad.

3.1 El desarrollo a nivel mundial.

Múltiples son las manifestaciones en que se apoya el desarrollo rural, como múltiples las funciones que se realizan en su correlativo espacio para alcanzar tal fin. Para poder desentrañar cada una de las manifestaciones del desarrollo rural hay que anticipar el estudio del concepto *desarrollo*, a la luz de la sostenibilidad, y la relación de ésta con las manifestaciones rurales de aquél.

Desarrollar significa "extender". De conformidad con SERRA ROJAS "*El término desarrollar alude a acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral.*"¹⁵¹ El *desarrollo* consiste entonces en extender en todas sus potencias algo, un sector (agrario o ambiental) por ejemplo, actualizando tales posibilidades. Por *crecimiento*, en cambio, se entiende la expansión continuada de cantidades de producto medidas por sus incrementos. Cabe matizar que el desarrollo implica un proceso global e integrado que supone trascender al

¹⁵¹ SERRA ROJAS, *Derecho económico*, p. 50.

crecimiento implicando aspectos cualitativos humanos.¹⁵² En consecuencia, el crecimiento está inmerso en el desarrollo.

Del mismo modo que el concepto *desarrollo* ha superado al de *crecimiento*, se observa un cambio sustancial desde los tradicionales postulados *agrarios* a la moderna acepción de *rural*. Ya no es suficiente para el espacio rural asegurar la producción agraria; tiene que cumplir nuevas funciones para garantizar la conservación de los recursos naturales y gestionar ese inmenso espacio rural que, además de ser la reserva de nuestras necesidades alimentarias, por sus valores ambientales, culturales y sociales, constituye un legado que en manera alguna puede sufrir deterioro.¹⁵³

Durante años se ha producido un intenso debate internacional sobre lo que es (o deja de ser) el desarrollo; de hecho, *“desde que se introdujo en el mundo la noción de desarrollo, especialmente después de la independencia de los países colonizados, los resultados han sido escasos y decepcionantes; el desarrollo se produce fácilmente y con alcance multiplicador en países avanzados, y muy difícil y muy lentamente en los subdesarrollados, de forma que el desnivel es creciente.”*¹⁵⁴ Las conclusiones del debate son varias y variadas por ello se ha asumido que las afirmaciones absolutas no son exactas y dependen en gran

¹⁵² Por ejemplo, el desarrollo económico no significa exclusivamente crecimiento; ante todo implica un proceso de inducción de crecimiento. Tradicionalmente el desarrollo va acompañando al progreso. En este orden de ideas el desarrollo económico exige cambios en las técnicas de producción, en las actitudes sociales y en las instituciones.

¹⁵³ Estos cambios afectan a un espacio muy extenso y a una población muy numerosa. Estamos ante el 85% y el 90% de las tierras emergidas y, aproximadamente, la mitad de la población mundial. Ello nos hace pensar en la importancia y repercusión de las acciones emprendidas en el espacio rural que trascienden el conjunto de la sociedad de manera inmediata y son auténticos desafíos para un mundo globalizado que no puede marginar amplios espacios y a un significativo porcentaje de su población.

¹⁵⁴ Haro Tecglen, Eduardo, citado en SERRA ROJAS, *Derecho económico*, p. 51.

medida de las condiciones existentes en un momento y en un lugar determinados.¹⁵⁵

El desarrollo consiste en una mejor satisfacción de las necesidades básicas de las personas (sanidad, alimentación, educación, cultura, recreo) y en una reducción de las desigualdades.¹⁵⁶ Como proceso acumulativo permite una mejora de las capacidades humanas y un aumento de la productividad.¹⁵⁷ En suma, al hablar de desarrollo nos referimos al proceso voluntario de transformación hacia el progreso a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos que hacen que el individuo, la comunidad y el Estado, mejoren; superando una etapa y accediendo a una superior.

También existe la contraparte del desarrollo, la cual debe conocerse para poder atajarse, nos referimos al subdesarrollo. *“La expresión subdesarrollo alude a lo que se manifiesta abajo del desarrollo, es acción secundaria, atenuación o disminución. Un país subdesarrollado es aquel que no alcanza niveles de vida adecuados a su población y sobre todo que acusan inferioridad respecto a otros Estados que cuentan con esos medios.”*¹⁵⁸ ¿Cuáles son las características del subdesarrollo rural? *“Son, entre otras, el latifundio de la tierra y la concentración excesiva de la riqueza en manos de unos pocos que frecuentemente también detentan el poder político; la poca amplitud y profundidad de los mercados internos nacionales y la dependencia externa en cuanto se refiere a las transacciones comerciales de volumen y de valor, financiamiento, de deuda externa y su servicio desproporcionado en relación con la exportación de bienes*

¹⁵⁵ *Múltiples son los factores internos y externos que condicionan el desarrollo económico de un país, lo mismo en las naciones altamente industrializadas como en las naciones en vías de desarrollo.”*Idem.

¹⁵⁶ Cfr. con REAL ACADEMIA, *Op. cit.*, voces: “Desarrollar” y “Desarrollo”, Tomo I: a/g, pp. 761 y 762.

¹⁵⁷ Así, la población mundial experimentó un desarrollo sin precedentes durante la segunda mitad del siglo XX pues se incrementó de 2,500 a 6,100 millones como resultado del acceso masivo a antibióticos, vacunas e insecticidas (manifestación de desarrollo).

¹⁵⁸ SERRA ROJAS, *Derecho económico*, p. 51.

y servicios, y de participación, capitalización, pago excesivo de royalties, etc.; industrialización insuficiente que sólo permite la importación de bienes de consumo, ausencia de instituciones que influyan y hagan posible el cambio; falta de programas educativos de base, técnicos y profesionales; desocupación real y ocupación disfrazada; inestabilidad económica permanente; mala distribución del ingreso nacional; malas condiciones de salud, de vivienda, defectuosos sistemas de representación popular, etc.”¹⁵⁹

3.2 El desarrollo sostenible.

La sostenibilidad es actualmente el único criterio válido a nivel global para poder tratar sobre desarrollo. En nuestro país a la sostenibilidad le hemos asignado la nomenclatura “sustentabilidad”, derivada de una inadecuada traducción del concepto respecto del inglés. El *Diccionario Webster* de la lengua inglesa define “*Sustainable: Capable of being sustained.*”¹⁶⁰ Lo que traducimos literalmente como “*Sostenible: Capaz de ser sostenido.*”¹⁶¹ Contrario a lo pertinente, se adecuó al español el concepto bajo el término *sustentable*, que es en todo caso un barbarismo. Esta es la razón por la que empleamos en nuestra investigación los vocablos *sostenible* y *sostenibilidad*, conceptos pertinentes para tratar de aquello mantenido durante un tiempo sin interrupción, atenuación o pérdida de su calidad.

A finales de los años setenta comienza a presentarse en el mundo la tendencia de incorporar al desarrollo elementos de corte social como son: La distribución de la riqueza y el empleo y, más recientemente, la protección del entorno y el uso racional de los recursos naturales no renovables. Es en este contexto

¹⁵⁹ JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública Integral. (Instrumento para la superación de la crisis social y económica)*, Tercera edición, ED. Noriega Editores, México, 1987, p. 65.

¹⁶⁰ *Webster's new international dictionary of the english language unabridged*, Volume III: S to Z. ED. Encyclopaedia Britannica, Inc., United States of America, 1993, p. 2304.

¹⁶¹ *T. del A.*

donde surge, como expresión suprema, el concepto de *desarrollo sostenible*, que considera como centro de cualquier análisis el bienestar del hombre y la preservación de la humanidad.

En la sostenibilidad encontramos un *“Concepto que puede relacionarse con conceptos (sic) como libertad y soberanía de las naciones y es definido de diversas formas: a) la economía tecnocrata la refiere a que el acervo de capital total debe mantenerse constante o aumentar a través del tiempo; b) la economía biocentrata la define como el capital natural que no puede ser sustituido por el capital creado por el hombre y por lo tanto, debe mantenerse constante en el tiempo; c) la economía ambiental lo refiere a la preservación de la capacidad del medio ambiente para mantener o elevar la calidad de vida de los seres humanos y d) la economía define el concepto como la capacidad de mantener indefinidamente la capacidad del sistema de generar bienestar.”*¹⁶²

El génesis del vocablo nació de la reflexión internacional sobre las consecuencias a que puede llevar, y ha conllevado, la explotación indiscriminada de los recursos naturales y los espacios rurales (reducción de la capa de ozono, aumento de las zonas desérticas, etcétera).

Para efectos de nuestra tesis, la sostenibilidad rural resulta de la conjunción sostenible entre ambiente y agricultura, principalmente.

¹⁶² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Conceptos básicos de gestión ambiental y desarrollo sustentable. Voz: *“Sostenibilidad”*.
Página web:
<http://www.semarnat.gob.mx/wps/portal/pcmd/changePageGroupJSPCommand?changePageGroupJSPCommand=%2Fwps%2Fportal%2Fcmd%2Fcs%2F.ce%2F155%2F.s%2F3512>
Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2004.

3.2.1 Sostenibilidad ambiental.

La toma de conciencia internacional por hacer un uso cada vez más racional de los recursos existentes en nuestro planeta, en conjunción con una distribución más equitativa de la riqueza social, así como de evitar que la acción del hombre deteriore el ambiente hasta niveles irreversibles o que comprometan la existencia de las generaciones futuras, se presenta en 1972 en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (usualmente denominada Conferencia de Estocolmo). La Conferencia de Estocolmo centró la atención internacional en temas ambientales, especialmente los relacionados con la degradación y la contaminación, señalando que esta desconoce límites políticos o geográficos (transfronterismo) y afecta pueblos, regiones y países más allá de su punto de origen.¹⁶³

Durante las décadas que siguieron a la Conferencia de Estocolmo, se abarcaron temas ambientales más amplios: El cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la desertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica. Igualmente se reconoció que estos problemas presentan graves repercusiones para la seguridad internacional. Por ejemplo, socavan la base económica y la estructura social de los países débiles y pobres, generan o exacerban las tensiones y los conflictos sociales y estimulan un mayor movimiento de refugiados. De este modo, el abuso y la degradación del espacio rural en diversas partes del mundo, desarrollado y en desarrollo, puede afectar a los intereses políticos, económicos y sociales del orbe en su conjunto.

¹⁶³ De la Conferencia, emanó la *Declaración de Estocolmo* que, por vez primera, introdujo en la agenda política internacional la dimensión ambiental como condicionadora y limitadora del modelo tradicional de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales.

A finales de 1983, el Secretario General de las Naciones Unidas solicitó a la presidenta de la Comisión Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU y ex Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, la creación de una Comisión Independiente para examinar los problemas ambientales del momento y sugerir mecanismos para que la creciente población mundial pudiera hacer frente a sus necesidades básicas. La tarea de la llamada *Comisión Brundtland* especificaba tres objetivos:

1. Reexaminar cuestiones críticas relacionadas con el binomio ambiente-desarrollo y formular propuestas realistas para hacerles frente.
2. Proponer nuevas fórmulas de cooperación internacional en dichos temas, capaces de orientar la política hacia la realización de los cambios necesarios.
3. Crear conciencia y compromiso de los individuos, las organizaciones de voluntarios, las empresas, las instituciones y los gobiernos, en torno a la agenda global.

En 1987, surge el documento denominado *Nuestro futuro común*, elaborado por Brundtland. Este informe abunda y clarifica conceptos y acciones esbozados en la Conferencia de 1972; especialmente sobre el desarrollo y su sostén. El informe fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y describe dos futuros: Uno viable y otro que no lo es. En el segundo, la humanidad continúa agotando el capital natural de la Tierra hasta su agotamiento. En el primero los gobiernos adoptan el concepto de *Desarrollo Sostenible* y organizan estructuras nuevas, equitativas, que empiezan a cerrar el abismo que separa a los países ricos de los pobres. El informe Brundtland definió el desarrollo sostenible como la aptitud de *"hacer frente a las*

necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades."¹⁶⁴

Tras la Conferencia de Estocolmo y el Informe Brundtland el siguiente acontecimiento internacional significativo fue la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)* de 1992, conocida como Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra.¹⁶⁵ Su objetivo fue reconocer los problemas ambientales existentes y proponer soluciones a corto, medio y largo plazo, así como estrategias de desarrollo para las economías emergentes.¹⁶⁶

En la CNUMAD se reconoció internacionalmente que la protección del ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socioeconómicas de pobreza y subdesarrollo. El principio de desarrollo sostenible llamó la atención de la opinión pública por primera vez en esta Cumbre. *"El término "desarrollo sostenible" se refiere al esfuerzo por garantizar que el crecimiento económico se lleva a cabo de modo que pueda ser viable en el futuro sin agotar los recursos o perjudicar a ninguna sección de la sociedad."*¹⁶⁷ Consiste en: *"la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean*

¹⁶⁴ Como puede apreciarse, el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible incrementó la cantidad de objetivos a considerar en el diseño de las políticas macroeconómicas, especialmente aquéllas de las economías emergentes.

¹⁶⁵ Heredera de la Conferencia sobre el Medio Humano de 1972, se celebró veinte años después en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. Desde la óptica ambiental, ha sido el hecho que más implicaciones ha tenido en el siglo XX.

¹⁶⁶ La Cumbre hizo del ambiente una prioridad a escala mundial y a ella asistieron delegados de 178 países, lo que la convirtió en la mayor conferencia ambiental celebrada hasta ese momento. No obstante, los resultados se vieron empañados por la negativa de algunos gobiernos por aceptar los calendarios y objetivos para el cambio (por ejemplo para la reducción de emisiones gaseosas que conducen al calentamiento global) o por aceptar la adopción de medidas vinculantes (como en el caso de los principios forestales).

¹⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*, ED. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Serie: Europa en movimiento, Bélgica, 2002, p. 8.

compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas."¹⁶⁸

Tabla 1.
Conferencias ambientales internacionales

Año	Cumbre	Agenda
1972	<i>Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano</i>	Degradación y contaminación ambientales
1987	<i>Informe Brundtland: Nuestro futuro común</i>	Desarrollo sostenible
1992	<i>Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo</i>	Integración socioeconómica de la protección y administración ambientales
2002	Cumbre de sobre Desarrollo Sostenible	Las empresas se asumen protagonistas del desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Sostenibilidad agraria.

Paralelamente al afán ambiental, la preocupación alimentaria y su satisfacción se manifestó desde la década de los setenta. En 1974 se celebró la *Conferencia Mundial de la Alimentación* organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en Roma, Italia, del 5 al 16 de noviembre. Participaron 135 Estados (México incluido) y en ella los gobiernos participantes proclamaron que *"todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales."*¹⁶⁹ La Conferencia se fijó también el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio (objetivo que no se alcanzó).

¹⁶⁸ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 1, fracción V.

¹⁶⁹ FAO, *Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Antecedentes*.

Página web:

http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

En diciembre de 1992 se celebró en la sede central de la FAO en Roma la primera *Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Contó con el patrocinio conjunto de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Asistieron a la conferencia delegaciones de 159 países, la entonces Comunidad Europea, 16 organismos de las Naciones Unidas, 11 organizaciones intergubernamentales y 144 organizaciones no gubernamentales. Los debates se centraron en los medios para luchar contra el hambre y la desnutrición. Posteriormente, durante el 27º período de sesiones de la Conferencia de la FAO de noviembre de 1993, varios Estados Miembros expresaron una profunda preocupación por la situación y las perspectivas para el futuro, y subrayaron que "*los importantes problemas de alimentación, nutrición y sostenibilidad en el mundo exigen una acción inmediata a nivel nacional e internacional.*"¹⁷⁰

Posteriormente, 185 dirigentes de todo el mundo se reunieron del 13 al 17 de noviembre de 1996 en Roma, Italia, para celebrar la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* con la finalidad de renovar el compromiso mundial en favor de la lucha contra el hambre. La FAO convocó la Cumbre en respuesta a la desnutrición generalizada y la preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir en el futuro las necesidades alimentarias.¹⁷¹

México elevó la voz en este sentido, comprometiéndose con el reto de la sostenibilidad alimentaria. Francisco LABASTIDA OCHOA, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural al momento de la Cumbre, dijo en nombre de nuestro país:

"Los desequilibrios en la distribución de la riqueza mundial y con ella la disponibilidad de alimentos y los grados de pobreza, se constituyen en elementos potenciales en contra de la paz y seguridad internacionales,

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Las existencias mundiales de cereales estaban en sus niveles más bajos desde principios del decenio de 1970, lo que se había traducido en acusados aumentos de los precios.

por tanto, los problemas que aquí estamos analizando son problemas de todos, porque inciden tarde o temprano en la vida y en las relaciones de todos los pueblos del mundo. Se requiere, en consecuencia, el compromiso responsable y solidario de todos los gobiernos.

En este reto, los gobiernos no pueden estar ausentes, pero tampoco deben pretender sustituir a los productores. Es su responsabilidad apoyarlos e impulsarlos para hacer rentable la producción alimentaria, fomentar la producción suficiente de alimentos y procurar que la totalidad de la población tenga acceso garantizado al consumo de alimentos. Debe quedar claro, que la pobreza es la causa principal de que el hambre y la malnutrición se presenten de manera generalizada en los países en desarrollo. Las acciones que se emprendan deben ser, en consecuencia, integrales, con una mejor utilización de los recursos, con un impulso al desarrollo económico y con el mejoramiento del nivel de vida de la población.¹⁷²

Los resultados de la Cumbre se sintetizaron en dos documentos: La *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* y el *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*; la aprobación de estos ha proporcionado un marco para introducir los importantes cambios en las políticas y los programas que son necesarios a fin de lograr alimentos para todos.

Ya en el siglo XXI, la FAO celebró en junio de 2002 una reunión mundial con el propósito de examinar el avance realizado para eliminar el hambre. La reunión, denominada *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, tuvo como fin rastrear el adelanto realizado desde la Cumbre de 1996 y someter a consideración formas de acelerar este proceso. Como primer paso decisivo fijaron el objetivo de reducir la cifra de personas con hambre a la mitad, para el año 2015. Se pidió a los Estados definir las medidas necesarias para lograr acelerar el proceso. También se debatió la forma de incrementar los recursos disponibles para la agricultura y el desarrollo rural.

¹⁷² LABASTIDA OCHOA, Francisco, *Intervención de México*, en FAO, *Cumbre mundial sobre la alimentación, Intervención de los participantes, México*.

Página web:

http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

Tabla 2.
Conferencias agrarias internacionales

Año	Cumbre	Agenda
1974	<i>Conferencia Mundial de la Alimentación</i>	Derecho inalienable al alimento y la nutrición
1992	<i>Conferencia Internacional sobre Nutrición</i>	Medios para luchar contra el hambre y la desnutrición
1996	<i>Cumbre Mundial sobre la Alimentación</i>	Reservas agroalimentarias mundiales
2002	<i>Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después</i>	Logros realizados desde 1996 Reducción de personas con hambre para el año 2015

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Manifestaciones del desarrollo rural sostenible.

Es claro que desde los años noventa las cuestiones rurales (ambientales y ecológicas) se sitúan en el centro del debate sobre el progreso y se constata que ecosistema y desarrollo forman un binomio indisoluble que debe encontrar su plena integración a través de la sostenibilidad. Ya JELLINEK sentenció en 1900: "*Si quieres que exista la sociedad y que evolucione, necesitas obrar de tal suerte que tu acción contribuya a su conservación y progreso.*"¹⁷³ La sostenibilidad integra aspectos interdependientes: Humanos, ambientales, ecológicos, tecnológicos, económicos, sociales, políticos, culturales, lo que obliga a realizar adaptaciones en las formas de gestión y planeación, tanto públicas como privadas. Formalmente, la sostenibilidad del desarrollo rural se ubica entre la producción agraria que satisface las necesidades alimentarias y de fibras y la conservación de los recursos naturales y el ambiente. El desarrollo sostenible incorpora, entendido como proceso, una serie de principios tendentes a desenvolver el concepto desde la combinación de tres dimensiones básicas: Política, ecológica y económica; que se combinan para el desarrollo rural mexicano.

¹⁷³ JELLINEK, *Op. cit.*, pp. 117 y ss.

3.3.1 Manifestación política.

A escala global, la dimensión política de la sostenibilidad está propiciada por la necesidad de reducir las diferencias cada vez más sustanciales entre las diferentes sociedades que pueblan la Tierra y que afectan a las disponibilidades económicas, formativas y nutricionales.

La pobreza, la exclusión social, la carencia de salubridad y las privaciones tienden a *heredarse*, pasando de una generación a otra. Más aún, las dificultades de acceso a las nuevas tecnologías y los rápidos cambios tecnológicos amenazan con crear una *discriminación digital*.¹⁷⁴ Por consiguiente, un requisito básico del desarrollo sostenible es hacer frente a cuestiones demográficas, servicios de salud, educación, empleo y asimismo, ampliar el proceso de participación democrática, previsto en nuestra Ley de Planeación, ligado a la mejora de la administración.¹⁷⁵ Cada país tiene sus propios medios y parámetros y presenta sus propios obstáculos y soluciones para su evolución integral. Para un país de régimen federal como el nuestro, esto se facilita con la idea expresada en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

“Artículo 22.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.”

La posibilidad legal es digna de consideración y aplicación, por cuanto México es el undécimo país más poblado del planeta y el tercero de América (después

¹⁷⁴ Todo aquél que ignore el funcionamiento o que carezca de acceso a las tecnologías de la información, se ve marginado respecto de las oportunidades del desarrollo.

¹⁷⁵ Vid. al respecto el Capítulo II: *Participación social en la planeación*, de la Ley en comento.

de Estados Unidos y Brasil). De acuerdo con el Censo Poblacional del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) de 2000, en ese año habitaban nuestro territorio 98'872,000 personas. Un fenómeno observado en México es la tendencia hacia la urbanización. Mientras que en 1930 tres tercios de la población del país habitaban el medio rural, en 2000 el patrón se revirtió por completo: 74.7% de los mexicanos habitaba zonas urbanas. El abandono rural fue ingente. El siguiente cuadro nos presenta el alarmante descenso numérico de la comunidad rural nacional.

Tabla 3.
Estructura de la población en México. 1930-2000
(Millones de personas)

	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Urbana %	33.5	35.1	42.6	50.7	58.7	66.3	71.3	74.7
Rural %	66.5	64.9	57.4	49.3	41.3	33.7	28.7	25.3
Total	16.6	19.7	25.8	34.9	48.2	66.8	85.8	97.4

Fuentes: Censos generales de población y vivienda, del V al XII.

Fuente: CARRILLO HUERTA, Mario Miguel, *El sector agropecuario mexicano. Antecedentes recientes y perspectivas*, ED. Instituto Politécnico Nacional, México, 2001, p. 66.

En este sentido la manifestación política de la sostenibilidad para el desarrollo rural se basa en la capacidad de la propia comunidad para ser protagonista y responsable de su propio desarrollo. Esto quiere decir que los procesos de desarrollo endógeno que se generen deben mantenerse cuando los motores exógenos de los mismos desaparezcan.

Además, otros valores políticos de carácter vital para el desarrollo rural mexicano son:

1. El abastecimiento. Se presenta como una cuestión estratégica de todo país para mantener autonomía frente al mercado internacional.

2. El mantenimiento de su población. A ella se adecua todo plan y programa de desarrollo.
3. La capitalización del espacio rural. Se requiere lograr capitales que promuevan aumentos de productividad en las actividades correlacionadas al espacio rural: Agrícolas, pecuarias, forestales, ambientales, turísticas, financieras.

El desarrollo de la unidad de producción rural (que en nuestro caso y régimen jurídico es el ejido), atraviesa por etapas bien definidas que reflejan su transformación de una economía de subsistencia a una economía con orientación de mercado. Dicha transformación involucra tres fases diferentes:

1. Diversificación.
2. Especialización.
3. Automatización.

En su evolución, el espacio rural ha de atravesar por las etapas mencionadas, ya que los cambios en el nivel de tecnología, organización y administración exigen la adquisición de nuevas habilidades.¹⁷⁶ El desarrollo del ejido, y en consecuencia del espacio rural en su totalidad, debe ser gradual y no por vía de atajos. La experiencia acumulada en los últimos años en diferentes partes del mundo demuestra que la transición abrupta de un sistema de subsistencia a uno muy especializado está destinada al fracaso, por ello los programas de multifuncionalidad rural deben considerar el proceso gradual implícito en la

¹⁷⁶ Debido a las enormes inversiones de capital y al gran número de personal capacitado requerido para desplegar las actividades de desarrollo, el sistema de soporte, incluyendo su infraestructura física, podrá surgir sólo en forma gradual. Más aún, se debe tomar en cuenta la estructura y capacidad del mercado local, dado que éstas también cambian gradualmente hasta que son capaces de absorber un volumen significativo de productos perecederos. Eventualmente, los cultivos comerciales posibilitarán la introducción en el ejido de ramas de producción que generan una mayor ganancia sobre el trabajo y la inversión de capital.

transformación estructural del ejido y las oportunidades de empleo en el espacio rural.¹⁷⁷

3.3.2 Manifestación ecológica.

El tamaño de la población mundial (con sus necesidades) tiene que ajustarse a la capacidad del ecosistema global.¹⁷⁸ El crecimiento de los habitantes del planeta, asociado a sus particulares estilos de vida y consumo, tiene límites dentro de un sistema cerrado como es la Tierra, se enfrenta a límites ecológicos.

La sostenibilidad ecológica se consigue con una actividad productiva que utilice los recursos naturales renovables a una tasa equivalente a su propia tasa de renovación; que use los recursos no renovables a un ritmo equivalente a la tasa de sustitución por otros recursos de carácter renovable y, finalmente, que la contaminación y los residuos del sistema de producción-consumo no superen la capacidad de asimilación de la biosfera.¹⁷⁹ La actividad humana está produciendo fenómenos difícilmente controlables cuando no irreversibles, como el cambio climático, la disminución de la capa de ozono, la contaminación generalizada, la pérdida de biodiversidad, la deforestación o la desertificación.

¹⁷⁷ La multifuncionalidad rural es un concepto desconocido en nuestro país, no obstante, el papel que ocupa la diversificación de actividades a nivel ejidal es crucial para un incremento de la producción y para la utilización del potencial de mano de obra. En suma, para el desarrollo rural.

¹⁷⁸ Un ecosistema es "La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados." ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3, fracción XIII.

¹⁷⁹ El modelo de desarrollo que ha imperado en este último siglo ha generado cotas de bienestar muy importantes para la población, pero a su vez ha producido un creciente deterioro del medio, así como una alteración de los procesos de funcionamiento de la naturaleza y un aumento de las diferencias entre ricos y pobres. La crisis de este modelo y el avance de la concienciación ecológica ha suscitado un nuevo debate, en el cual el ser humano ya no se siente dueño y propietario de su medio, sino uno más de sus componentes, sujeto como tal a las alteraciones que pueda sufrir el planeta cuyos recursos son finitos y en el que, tanto los modelos de producción y consumo de los países ricos como de subsistencia de los pobres, generan un entramado de tensiones ambientales y sociales complejas.

El ecosistema se erige en soporte de las actividades humanas vía consumo de los recursos naturales y a largo plazo no será posible sostener un crecimiento mayor ni un mercado abierto si no se toman medidas para reducir las presiones ambientales y preservar los recursos naturales.¹⁸⁰ La disponibilidad de capital natural, como *fuentes* de recursos (incorporados a los procesos productivos) o bien como *sumidero* (con capacidad de asimilación de residuos, vertidos y emisiones), está limitada en función de su potencial de regeneración, pudiendo alcanzarse una situación irreversible ante un consumo excesivo (que generaría su agotamiento), lo que puede a su vez limitar la continuidad de determinadas actividades. Cuando con el uso de los recursos naturales se generen vectores de regeneración negativos se podrá considerar la no sostenibilidad ambiental de los procesos.

La manifestación ecológica es determinada por los cambios en los ecosistemas, como consecuencia de la interacción humana y la necesidad de integrarlos sin que afecten al capital natural. Su actualización sólo podrá presentarse desde la gestión eficiente del agua, la biodiversidad y el suelo.

I. Agua.

El agua es un componente natural presente en la Tierra desde hace 3,000 millones de años, ocupando tres cuartas partes de la superficie del planeta. Químicamente se compone de tres átomos, dos de hidrógeno y uno de oxígeno

¹⁸⁰ Así, la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo se enfrenta a retos como la protección de la atmósfera, la lucha contra la deforestación, desertificación y sequía, el fomento de la agricultura, la industria y del desarrollo rural sostenible, la conservación de la diversidad biológica, la protección de los océanos y de los mares y desarrollo de sus recursos vivos, la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, la gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, de los desechos peligrosos, sólidos o radiactivos, etcétera.

que unidos entre sí forman una molécula de agua: H₂O, la unidad mínima en que ésta se puede encontrar.¹⁸¹

La irregularidad espacio-tiempo, unida a los efectos del cambio climático, obliga a incidir en la necesidad de optimizar la gestión del agua haciendo especial énfasis en los aspectos de ahorro y reutilización hídrica en todos los ámbitos. Además, deben adoptarse medidas para la gestión de la demanda consumitiva de agua y no sólo para su satisfacción. Respecto de las áreas rurales, resultaría bondadoso utilizar sistemas eficientes de riego y el fomento de cultivos con menores requerimientos hídricos.

II. Biodiversidad.

Por biodiversidad entendemos: *“La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.”*¹⁸²

La sostenibilidad ecológica se reflejará en las regiones cuando éstas aprovechen todas las ventajas disponibles para incrementar y consolidar su competitividad. La oferta de un ambiente atractivo como elemento de calidad constituye el enfoque capaz de hacer compatibles la rentabilidad empresarial y la generación de empleo y riqueza con la preservación de los ecosistemas.

¹⁸¹ La forma en que estas moléculas se unen entre sí determinará la forma en que encontramos el agua en nuestro entorno; como líquidos en lluvias, ríos, océanos; como sólidos en témpanos y nieves; como gas en las nubes. Del agua existente en nuestro planeta, alrededor del 98%, corresponde a agua salada que se encuentra en mares y océanos, el agua dulce que poseemos en un 69% corresponde a agua atrapada en glaciares y nieves eternas, un 30% está constituido por aguas subterráneas y una cantidad no superior al 0,7% se encuentra en forma de ríos y lagos.

¹⁸² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 1, fracción IV.

El fomento de la sanidad vegetal, la salud animal y la inocuidad de los productos rurales, configuran la gestión sostenible de la biodiversidad cuya preocupación se ha intensificado, justificadamente además, en los últimos tiempos por desgraciadas circunstancias como la aparición de Encefalopatía Espongiforme Bovina (*Vacas locas*) y el descubrimiento de Dioxina Avícola (*Gripe de los pollos*).

III. Suelo.¹⁸³

La planeación del suelo es un tópico en que debe primar el énfasis, en especial de las zonas más frágiles; así como el mantenimiento paralelo de los aprovechamientos productivos tradicionales del espacio rural. Es menester incidir en la importancia de la sensibilización y formación de la sociedad en este ámbito, para su prevención y protección. Determinadas actividades como cambios en la utilización del suelo, degradación por prácticas inadecuadas, contaminación, introducción de especies exóticas o fragmentación del territorio, suponen una importante amenaza para su conservación.

Es fundamental promover actuaciones en favor de su conservación destacando: Gestión sostenible de los recursos hídricos, buenas prácticas forestales, mejora de acciones de prevención y lucha contra incendios, quemas controladas, sistemas de cultivos alternativos, evitando el abandono no controlado de tierras agrarias, especialmente en zonas con riesgos de desertificación.¹⁸⁴

¹⁸³ Revisese el concepto y tratamiento que hemos dado previamente. *Vid. supra*, p. 20, *in fine*.

¹⁸⁴ Factores como la aridez del clima, la sequía, los incendios, malas prácticas agropecuarias y deficiente gestión de los recursos hídricos, han favorecido procesos de pérdida de productividad de los suelos y ulterior desertificación en el mundo. Contribuye también a la degradación de los suelos la contaminación química, consecuencia de actividades agroganaderas e industriales.

El desarrollo sostenible, en su dimensión ambiental, es un ideal que rebasa territorios, fronteras y aún continentes. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el sexenio 1988-1994, Carlos SALINAS DE GORTARI, manifestó: *"Sabíamos que la responsabilidad de luchar por un futuro limpio y sano era de todos. Sostuvimos que no era posible evadir ese compromiso y además insistimos en que ninguna nación podía hacerlo. En este esfuerzo había que fortalecer la cooperación internacional, con respeto a la soberanía. Cooperar no equivalla a ignorar la responsabilidad interior en la protección ambiental de nuestro territorio. Pero la dimensión del problema exigió tomar conciencia de que la escasez de recursos y la magnitud del deterioro hacían de la lucha ecológica un reto único y extraordinario para la comunidad internacional."*¹⁸⁵

La sostenibilidad ecológica no implica *limitar* el crecimiento o el consumo, implica *cambiar las pautas* de crecimiento y de consumo, teniendo como objetivo satisfacer la demanda de bienes y servicios necesarios para mantener y mejorar la calidad de vida de la comunidad con un uso menos intensivo de los recursos y considerando la conservación del ambiente un activo a valorizar.

3.3.3 Manifestación económica.

La abundante doctrina sobre historia, teoría y políticas económicas, ha reconocido el lugar prominente que tiene la agricultura (primera actividad del espacio rural) en todos los países y tiempos. Vale la pena mencionar a la histórica escuela fisiócrata, basada en el desarrollo a través de la tierra y sus productos.

¹⁸⁵ SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, ED. Plaza & Janés, Editores, España, 2000, p. 391.

La fisiocracia (literalmente, *Gobierno de la Naturaleza*) fue la primera teoría y escuela económica formulada en Europa.¹⁸⁶ Encabezados por François Quesney, los fisiócratas definieron una estrategia macroeconómica de desarrollo a través del estudio de las fuerzas reales que conducen al mismo, esto es, la creación del valor físico y concluyeron que el origen de la riqueza era la agricultura (la misma naturaleza era el foco de riqueza). Para esto se fijaron que la producción debía ser mayor a la que se necesitaba para pagar los factores (costos reales) a la sociedad; es decir, se generaba una plusvalía la cual fue denominada Producto Neto, resultado de la productividad de la naturaleza; esto es, el excedente o diferencia entre el valor del producto agrario y los costes necesarios para su producción. Siguiendo este planteamiento aseguraron que los factores sólo podían crear lo suficiente para pagar los costos de producción, pero que la tierra era diferente porque era ella quien producía un excedente. La industria no haría más que transformar las materias primas suministradas por la agricultura, sin crear verdadera riqueza, y el comercio, transportarlas. Serían actividades necesarias, pero secundarias y, más aún, estériles, ya que no producirían excedente.¹⁸⁷

Un factor que resulta condicionante incuestionable del desarrollo, es el factor económico. Aunque es cierto que el flujo de capital y de riqueza hacia las zonas rurales no es condición suficiente para generar desarrollo rural, en la mayoría de los casos sí es condición necesaria. La idea de la sostenibilidad económica para el desarrollo rural se resume en que la inversión sea rentable, comparándola con el coste de oportunidad del capital, que tenga unos períodos

¹⁸⁶ Surge en Francia en el siglo XVIII. El ambiente dominante en la época era particularmente propicio a la renovación en el campo. La necesidad permanente de aumentar la producción para responder a una demanda en expansión, el alza continua de los precios de los productos agrarios y de la renta de la tierra, acelerada en la segunda mitad del siglo y más aún en las últimas décadas, generaron un elevado interés por la agricultura.

¹⁸⁷ Los fisiócratas asumieron, derivado de su observación de los mercados, que la manufactura era una actividad improductiva, ya que no se veía un gran avance en este sector. No obstante, es obligado decir que dicha afirmación se sustentó en el tamaño de la industria de ese momento, lo cual constituye una falla analítica, generada del interés mayor en la productividad física que de la productividad del valor.

de amortización del capital invertido reducidos, que disponga de sistemas de financiación adecuados y que su rentabilidad no sea demasiado sensible a los cambios. El objetivo prioritario desde este punto de vista es definir adecuadamente las alternativas más viables para poder invertir los recursos públicos, de tipo administrativo y financiero, y con ello contribuir a la potenciación del desarrollo rural.

En términos económicos, la estrategia de desarrollo rural debe estar formada por la suma de proyectos de inversión y actuaciones que, a escala global, tengan continuidad y no necesiten una política de subvenciones para mantenerse.¹⁸⁸

Las tres dimensiones exploradas: Política, económica y ecológica, evidencian que, para lograr la sostenibilidad de cualquier plan de desarrollo rural, es preciso admitir la necesidad de un cambio urgente de paradigma del desarrollo que aborde todos los aspectos y las posibilidades, desde la base de la interrelación entre sociedad, economía y ecosistema. Pero no sólo desde la perspectiva estatal, sino también considerando la dimensión hacia el resto del mundo.

3.3.4 Características económicas del espacio rural.

Dentro de un estudio jurídico puede aparecer ajena la inclusión de un apartado económico, no obstante ello se justifica por la naturaleza del ámbito en estudio: El rural, que presenta varias e importantes implicaciones económicas, siendo la producción la más destacada y evidente. Nuestro dicho se fortalece en la

¹⁸⁸ Inevitablemente, determinadas actuaciones deben fracasar, puesto que todo proyecto es una previsión de futuro y, aunque los mecanismos para prever la sostenibilidad técnica y económica de los proyectos han evolucionado mucho, no cabe duda de que toda previsión nunca puede ser una ciencia exacta. En todo caso, el objetivo prioritario es reducir al máximo los proyectos fallidos.

doctrina mexicana con la que “Tenemos la convicción científica de que no hay un régimen económico sin un orden jurídico, y que no hay un orden jurídico que no sea el cauce de un desarrollo económico”;¹⁸⁹ además: “Vivimos en una época en la que todo problema jurídico desemboca en un problema económico.”¹⁹⁰

El sistema económico es un entorno fundamental desde el cual asegurar la continuidad del proceso de desarrollo, tratando de mantener los equilibrios ya establecidos. El modelo evolutivo debe orientarse hacia una mayor integración social y un uso auténticamente eficiente de los recursos naturales, como estrategia conciliadora entre sostenibilidad y crecimiento económico dirigida hacia el aumento de competitividad a largo plazo. En este rubro guarda especial importancia el conjunto de características económicas que envuelven el espacio rural y presentan sus producciones.

En las economías occidentales, hasta hace poco, se presentaban dos problemas fundamentales en el espacio rural:

1. Se trataba de producir y consumir sus productos al más bajo coste posible, sin tener en cuenta los métodos de producción.¹⁹¹
2. Se sufrió un retraso con respecto al espacio urbano con las consecuencias que esto conlleva: Despoblación y envejecimiento de las zonas rurales, déficit de algunas infraestructuras básicas,

¹⁸⁹ Palacios, Manuel R., en GÓMEZ GRANILLO, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, Vigésima segunda edición corregida y aumentada, ED. Esfinge, México, 1996, p. 9.

¹⁹⁰ SERRA ROJAS, *Derecho económico*, p. 88.

¹⁹¹ Los graves problemas climáticos, ambientales, alimentarios y económicos, cambiaron el sentido de los acontecimientos. En las producciones agrarias se tenían que cumplir nuevas funciones necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales y gestionar el espacio rural que constituye la reserva de las necesidades alimenticias, además de constituir un legado ambiental, cultural y social.

pérdida de empleos rurales, inequidad de género, analfabetismo, desnutrición e insalubridad.

Los estudios económicos han establecido que los mercados rurales están caracterizados por la concurrencia de elementos esenciales que lo convierten en delicado. La delicadeza radica en que es un nicho en sumo variable debido a sus características inherentes: Clima, contingencias, desastres naturales, tendencias, etcétera, a partir de los cuales sus procesos productivos se tornan diferentes a los otros sectores de la economía dando como resultado fluctuaciones constantes en sus precios. De aquí que en la elaboración de la política rural nacional y de los programas específicos de multifuncionalidad que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta dos cuestiones:

1. La potencial multiplicidad de la actividad rural, que resultan de la naturaleza especial del espacio rural.
2. Las desigualdades estructurales y naturales entre los distintos espacios rurales nacionales.

Aunque poco a poco los avances en ciencia y tecnología intentan dotar al sector de mayores cotas de estabilidad, siempre existirán desbalances en los precios que la Administración Pública intentará salvar. Esto deriva de la imposible estabilidad económica del espacio rural, y la inestabilidad se debe, principalmente, a los siguientes factores:

1. Demanda inelástica.
2. Oferta variable y precaria.
3. Prolongados ciclos de producción.
4. Nulas ganancias extraordinarias.
5. Riesgo e incertidumbre en la innovación.

A continuación examinamos cada uno de los puntos.

I. Demanda inelástica.

El descenso de los precios agrarios no se refleja en un incremento de la demanda, de la misma manera en que el aumento de precios no suele afectar el volumen de demanda (aunque ocasionalmente puede favorecer el uso de productos sustitutivos).

Como en el caso de la demanda en general, la de productos agropecuarios depende de los gustos y preferencias del individuo, del precio del producto en cuestión, y del precio de otros bienes sustitutos y complementarios. Sin embargo, en el caso de los productos agropecuarios (la mayoría alimentos directos), la demanda es inelástica alrededor del precio del mercado, porque:

1. Dificilmente se pueden almacenar por mucho tiempo, de manera que cuando su precio baja, el individuo no puede comprar mucho más de lo que regularmente compra.
2. Regularmente no dejan de consumirse con facilidad cuando su precio aumenta, sobre todo cuando son necesarios y no tienen sustitutos muy cercanos.

Pero además de ser inelástica, la demanda individual tiende a ser inestable porque el progreso tecnológico, al crear un buen número de productos manufacturados sustitutos de los productos agropecuarios, afecta de manera importante las decisiones de compra de los consumidores.¹⁹²

¹⁹² Tal es el caso, por ejemplo, del café o del caucho, o de todos los productos sintéticos que han sustituido a los naturales en el gusto de las familias.

En el mercado, la demanda de productos agropecuarios depende además del tamaño y la estructura de la población, así como del nivel y distribución de sus ingresos. Las familias jóvenes tienen patrones de consumo diferentes a las no tan jóvenes, pero también existen diferencias entre los patrones de consumo de familias rurales y urbanas, o de familias ricas y no tan ricas. Por lo tanto, la demanda de esos productos cambia conforme se den cambios en esas condiciones sociodemográficas.

II. Oferta variable y precaria.

En lo que toca a la oferta de los productos agrarios, esta es variable porque depende de las oscilaciones climáticas; es precaria por cuanto en su mayoría se trata de productos perecederos.

Desde el lado del productor-vendedor las actividades rurales están caracterizadas por altos grados de competencia, resultado del alto número de compradores, asegurados por la imposibilidad de concentrar geográficamente la actividad productiva, así como de la homogeneidad de los productos. Como resultado de esos grados de competencia y de homogeneidad del producto, se tiene que los márgenes de ganancia asociados con esas actividades son bastante bajos. Esto último, aunado con las fluctuaciones de los precios, hace que los ingresos de las familias de los productores involucrados en las actividades rurales sean también fluctuantes y muchas veces insuficientes para tener niveles adecuados de bienestar, llevándoles a una existencia precaria.

III. Prolongados ciclos de producción.

A diferencia de los procesos productivos de la industria moderna (caracterizada por la producción en serie), por la cual una empresa puede iniciar, pausar, detener o reiniciar la producción desde el momento en que inicia operaciones,

la producción rural depende de un ciclo que, una vez iniciado, no puede ser manipulado.

Cuando una planta industrial inicia operaciones, su producto final empieza minutos después de abrir; por su parte, cuando el agricultor siembra maíz, por ejemplo, tiene que esperar alrededor de 120 días para tener su producto final. En este contexto, si los precios en el mercado no son convenientes, la planta industrial puede detener el proceso productivo, y así manipular la oferta reduciéndola, para no perder. Si el precio del maíz cambia desfavorablemente para el agricultor, éste no tiene opción alguna, por lo que su pérdida es irremediable. La oferta individual está prácticamente fuera de control del agricultor desde el momento del inicio de actividades de siembra.

Por otro lado, el empresario industrial sabe que la combinación de insumos que aplique resultará en un volumen de producción perfectamente predecible, o bien, que si quiere producir un número determinado de bienes, necesita combinar ciertas cantidades especificadas de insumos en algunos momentos del proceso. El productor del campo conoce solamente y de manera aproximada, el volumen *esperado* del producto que obtendrá a partir de la cantidad de semilla sembrada, y de materiales adicionales como el fertilizante o el herbicida, entre otros. En otras palabras, el agricultor, aunque conozca perfectamente los insumos que son necesarios para la producción, se enfrenta a una situación en la que:

1. No todos los insumos necesarios son proporcionados o controlados por él.
2. Las cantidades y los tiempos en que son aplicados tampoco dependen de su voluntad.

Una relación de los insumos que intervienen en la producción rural, incluye: La semilla, el suelo con sus nutrientes químicos, la energía solar, las sustancias químicas del aire, la humedad, la mano de obra, el espacio y el capital en la forma de instrumentos de labranza, entre otros. Es claro que no todos estos son controlados por el agricultor, por lo que *"a menos que uno cuente con un invernadero bastante bien equipado y controlado, las dosis de los insumos no controlados y los tiempos de aplicación, tan importantes para conseguir una buena cosecha (o una buena producción pecuaria o forestal), no dependen de la decisión del agricultor, sino de las condiciones climáticas locales, que a su vez son determinadas por la posición de nuestro planeta y su rotación en relación con el sol, tanto como de la distribución geográfica de la tierra y el agua sobre la superficie del globo"*.¹⁹³ Como resultado, se tiene una producción cuya estabilidad está en función de las condiciones climáticas, que en muy pocos puntos de la tierra son estables durante todo el año.

IV. Nulas ganancias extraordinarias.

La teoría económica explica que en los mercados altamente competitivos, no existen márgenes de ganancias extraordinarias positivos, ya que en esos mercados existen números tan grandes de compradores y de vendedores, que ninguno de ellos representa una porción tan importante del mercado como para poder influir en el precio del producto. Además en esos mercados donde no existen barreras de entrada ni de salida, y donde todos los participantes tienen acceso completo y simultáneo a la información y a la tecnología, las ganancias extraordinarias que se puedan lograr por avances tecnológicos suceden solamente en el muy corto plazo, en tanto se generaliza el nuevo conocimiento técnico o las ganancias se agotan por la entrada de nuevos participantes. Por último, en esos mercados los productos vendidos por diferentes vendedores tienen exactamente las mismas características que los vendidos por todos; es

¹⁹³ Georgescu-Roegen, Nicholas, citado en CARRILLO HUERTA, *Op. cit.*, p. 19.

decir, son homogéneos, de manera que no pueden venderse a precios diferentes a los de los demás.

Esas características de los mercados altamente competitivos se ajustan perfectamente a los de los productos rurales. Por un lado, la propia actividad agropecuaria, atada unívocamente al espacio rural, no puede concentrarse geográficamente; se realiza de manera dispersa. Por ejemplo, un productor individual de maíz (o de madera) en México difícilmente puede representar una proporción importante de la producción nacional, de forma que no puede influir directamente en el precio de su producto. Por otro lado, ese productor no podrá vender su producto a un precio diferente al de los demás bajo el argumento de que su maíz es superior al de los otros agricultores.¹⁹⁴

En otras palabras, en la mayoría de los mercados de productos agropecuarios, los productores-vendedores no pueden influir en la determinación de los precios de sus productos: Son *aceptantes*. En esos mercados de productos homogéneos, con un buen número de sustitutos cercanos, las ganancias extraordinarias no existen, y si existieran, se deberían seguramente a dificultades de acceso físico al mercado o a una explotación temporal de una ventaja tecnológica sobre los demás productores, situación que desaparecería en un plazo corto.

V. Riesgo e incertidumbre en la innovación.

El comportamiento de los productores, ante la necesidad de tomar decisiones que tienen que ver con sus actividades cotidianas, debe analizarse dentro de un esquema de riesgo e incertidumbre. Dado que los productores rurales no tienen

¹⁹⁴ Si algún agricultor logra reducir de manera importante los costos de producción por tener acceso exclusivo a alguna innovación tecnológica, en un plazo breve dicha tecnología se haría del dominio público, o podrá ser reproducida y aprovechada por los demás, a menos que los cultivos sean secretos y aislados de los otros agricultores (situación prácticamente imposible).

el control completo de sus actividades de producción, decisiones como el sembrar una nueva variedad o adoptar una innovación tienen que tomarse sobre la base de los resultados esperados, que necesariamente dependen de una distribución de probabilidades.

El análisis en estos casos parte del supuesto de que los agricultores persiguen, como todos los individuos, maximizar la utilidad con los ingresos netos que obtienen de sus actividades, y que son adversos al riesgo, esto es, que los eventos seguros les proporcionan mayor utilidad que los eventos riesgosos.

En otras palabras, en la industria se logra controlar la función de producción, de manera que los resultados de una innovación se pueden anticipar correctamente; en la agricultura no se pueden anticipar con certeza los resultados. Por ello en la industria, para la adopción de una innovación, la condición necesaria y suficiente es que sea reductora del costo unitario de producción. En la agricultura esta característica es sólo condición necesaria: aquí, la condición suficiente es que el ingreso esperado con la innovación genere, en opinión del agricultor, una utilidad superior a la del ingreso seguro que se puede obtener sin la innovación.

3.4 Estado, mercado y desarrollo rural mexicano.

En las últimas décadas, dentro del lenguaje nacional e internacional, han aparecido y cobrado impulso los términos *globalización* y *neoliberalismo*, a menudo confundidos uno con el otro u homologados recíprocamente, pero siempre asociados determinadamente al Estado. Es nuestro interés hacer la respectiva dicotomía conceptual y aclarar su vinculación respecto del espacio rural y su desarrollo.

3.4.1 Neoliberalismo y desarrollo rural.

Desde el momento en que existían bienes (y servicios) que no estaban disponibles de forma natural en cada núcleo de población, tanto por razones de índole natural (recursos naturales) como económicas (oficios), el comercio se hizo presente. Los intercambios comerciales han sido históricamente un factor de impulso al crecimiento económico de los países:

“A través del comercio internacional se pueden cubrir las diferencias entre oferta y demanda nacional de bienes, servicios y capitales y se pueden asignar mejor los recursos productivos. Asimismo, permite poner en contacto diferentes modelos de producción, distribución y comercialización, impulsando las ventajas competitivas entre todos aquellos participantes de los intercambios internacionales. La pregunta que surge es ¿por qué el comercio internacional tiene un mayor protagonismo que el comercio interior? Para explicarlo podemos utilizar dos argumentos esenciales:

Primero, el comercio internacional enfrenta a la soberanía de dos o más Estados en el momento en que se traspasa la frontera, del tal forma que para proteger a las empresas nacionales se puede optar por la elevación de determinadas barreras arancelarias o no arancelarias que impidan la entrada de productos de fuera.

Segundo, el comercio internacional no afecta sólo a la economía real, sino que en la medida en que es necesario el intercambio de monedas para su realización, ejerce una clara influencia sobre la economía financiera, a través del tipo de cambio.”¹⁹⁵

Las primeras doctrinas sobre comercio internacional surgen con la aparición de los modernos Estados nacionales (siglo XV); sus impulsores pensaban que la riqueza era indispensable para tener poder.¹⁹⁶ Durante los siglos XVIII y XIX

¹⁹⁵ LÓPEZ VARGAS, Miguel Ángel, *El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México*, Trabajo Modular II: Derecho Económico, Estudios en Derecho comunitario, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2004, p. 5.

¹⁹⁶ La acumulación de oro y plata era una condición necesaria para obtener riqueza. Los países que no tenían minas de oro o plata podían conseguir estos metales preciosos exportando más de lo que importaban, gracias al estricto control gubernamental del comercio exterior. No obstante, la riqueza no consistía en acumular metales preciosos, sino en lo que se podía

surgen las explicaciones teóricas del nexo existente entre el comercio, el tamaño del mercado y el éxito económico a través de: Adam SMITH (*Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, 1776), David RICARDO (*Principios de economía política y tributación*, 1817) y John Stuart MILL (*Principios de economía política*, 1848).

SMITH; postula el liberalismo económico a través de la no intervención del Estado en la vida económica, la *mano invisible* de la competencia era la responsable de los ajustes automáticos de un mercado donde ningún oferente ni demandante era capaz de influir decisivamente en la determinación de los precios de las mercancías. Tal actitud fue sintetizada: *Laissez-faire, laissez-passer. Dejar hacer, dejar pasar*.¹⁹⁷ RICARDO introdujo el concepto de ventaja comparativa: Algunos países no tienen ventaja absoluta en la producción de ninguno de sus bienes, pero incluso estos países podrían beneficiarse del libre comercio si se centran en producir aquellos bienes en los que tenían una ventaja comparativa.¹⁹⁸ MILL demostró que estas ganancias del comercio dependían de la demanda recíproca de importaciones y exportaciones. Cuanto mayor fuera la solicitud de bienes que exportaba un

comprar con dichos metales. En el mercado interno, la regulación gubernamental del comercio reducía la riqueza de las naciones porque impedía que éstas adquirieran una mayor cantidad de bienes al menor precio posible. Por el contrario, con el libre comercio cada país podría aumentar su riqueza exportando los bienes que producía con menores costes e importando los que se producían más baratos en otros países.

¹⁹⁷ Para SMITH la división del trabajo encuentra su límite natural en el tamaño del mercado. Cuanto mayor sea el mercado para el que se produzca determinado bien, mayores serán también las posibilidades de especialización productiva de sus trabajadores. Pero inevitablemente llegará un momento en que el mercado interno empiece a limitar y estrangular las posibilidades de crecimiento de la productividad; de forma que la aparición de los mercados internacionales sería la vía para superar las restricciones impuestas por el limitado mercado interno.

¹⁹⁸ Este principio sigue siendo la base teórica de todos los argumentos en favor del libre comercio.

país, en relación con su demanda de importaciones, mayores ganancias obtendría este país de un comercio libre entre naciones.¹⁹⁹

En 1989 se acuñó la expresión *Consenso de Washington* (CW), refiriéndose a un conjunto de reformas que América Latina tendría que adoptar para recuperarse económicamente de sus crisis económico-financieras durante los años ochenta.²⁰⁰ A través del CW se actualizaron los postulados liberales, surgiendo el *neoliberalismo*. El neoliberalismo es aquella "Teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado."²⁰¹

La ideología económica de la Revolución Mexicana, plasmada en el *Contrato Social* de 1917, desechó, *a priori*, la ideología liberal del *laissez-faire*, *laissez-passer*.²⁰² Sin embargo, a partir del CW la estrategia neoliberal transfirió a los agentes privados, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas, restaurando el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de desajustes económicos y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico.

¹⁹⁹ La ganancia se reflejaría en la mejora de la relación real de intercambio de ese país. Esta relación se expresa en la proporción de los precios de los bienes que exporta frente a los precios de los bienes que importa.

²⁰⁰ El CW fue establecido por funcionarios de los Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). Se fundamentó en el determinismo de las leyes del mercado, que se establecieron como el único mecanismo rector de la nueva lógica de la reproducción global. El CW estableció en diez puntos las reformas de política económica que debería encarar América Latina: Disciplina fiscal, Reducción del gasto público, Reforma tributaria, Liberalización financiera, Indexación de los tipos de cambio, Promoción de la inversión extranjera directa, Privatizaciones, Liberalización del comercio, Desregulación y Protección de los derechos de propiedad.

²⁰¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Op. cit.*, Tomo II: h/z, p.1575.

²⁰² El crecimiento económico sostenido con tasa media anual del 8.3%, alcanzado por México durante más de cuarenta años a partir de los treinta, se caracterizó por el intervencionismo económico del Estado como inversionista y empresario, como rector, planeador y promotor activo del desarrollo, como regulador de los mercados de bienes, servicios y fuerza laboral, y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias.

En tal sentido, fue decretada en 1992 una reforma Constitucional al artículo 27 que da por terminado el reparto agrario y suprime el carácter patrimonial (inalienable, inembargable e imprescriptible) de la propiedad campesina ejidal y comunal al abrir vías para la reconcentración de la tierra bajo la figura de *sociedades mercantiles*. Con esta medida se buscó fortalecer al espacio rural mexicano e insertarlo en la dinámica global y liberal. Pero *"A pesar de que los tecnócratas neoliberales señalan que el rezago de la agricultura obedece a las ineficiencias de las políticas populistas asociadas al Estado económicamente intervencionista, y aseguran que el mercado y la competencia garantizan una mejor asignación de los recursos productivos, lo que ayudaría a una paulatina modernización económica y reactivación del nivel de actividad del sector, los hechos evidencian que sus diagnósticos no se han cumplido, ya que hasta la fecha se puede constatar que la agricultura sigue en el abandono, al sacrificarla en aras del libre juego de las fuerzas del mercado, de las ventajas competitivas internacionales y de las metas que dan prioridad a los objetivos antiinflacionarios, al superávit fiscal y a los equilibrios macroeconómicos."*²⁰³

3.4.2 Globalización y desarrollo rural.

De acuerdo con la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, por *global* entendemos aquello *"Tomado en conjunto. Referente al planeta o globo terráqueo."*²⁰⁴ La globalización es un fenómeno²⁰⁵ que, en Anthony GIDDENS,

²⁰³ ROMERO POLANCO, Emilio, *Un siglo de agricultura en México*, ED. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 76.

²⁰⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Op. cit.*, Tomo I: a/g, p. 1139.

²⁰⁵ La REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, nos dice: *"Fenómeno (Del latín phaenomenon, y este del griego φαινόμενον). Toda manifestación que se hace presente a la consciencia de un sujeto y aparece como objeto de su percepción."* REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Op. cit.*, Tomo I: a/g, p. 1047.

La globalización es un *fenómeno* por cuanto es resultado de las actuaciones y proyecciones humanas; ergo, no es un *hecho natural*; sino un *estar siendo artificial*.

tiene que ver con una modificación de los conceptos de *espacio y tiempo*.²⁰⁶ Constituye una *acción a distancia*, por la cual lo que sucede en un lugar puede repercutir en otro (gracias al desarrollo de las telecomunicaciones y el transporte masivo contemporáneos).

Cierto sector doctrinal considera que la globalización es un hecho tan añejo como la humanidad misma.²⁰⁷ Diferimos; en nuestra óptica el inicio de la globalización puede ubicarse en el momento del término de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín en 1989. A partir de esto, surge un conjunto de cambios al interior del sistema internacional que provocó una serie de mutaciones multidisciplinares de considerable importancia.²⁰⁸ Luego, es posible hablar de una globalización económica, científica, política, cultural y jurídica, por lo menos.²⁰⁹

²⁰⁶ La globalización no es "sino la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas." Y su manifestación "es una compleja serie de procesos, impulsados por una amalgama de factores políticos y económicos." GIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, ED. Taurus, México, 1999, pp. 43 y 46.

²⁰⁷ "The term globalization is of recent vintage, but the process it describes has been under way for well over a century and even longer if the definition is broadened to embrace political globalization." YUSUF, Shahid, Wu, Weiping and Evenett, Simon (Editors), *Local dynamics in an era of globalization. 21st century catalysts for development*, ED. World Bank, Oxford University Press, United States of America, 2000, p. 3.

"El término globalización es de cosecha reciente, pero el proceso que describe ha estado en uso por más de un siglo, y aún más si la definición es ampliada para abarcar la globalización política." (T. del A.).

²⁰⁸ "El proceso de la globalización es un concepto y un fenómeno multidimensional. Constituye el referente general, para explicar los sucesos internacionales después del término de la "guerra fría". Se trata de un proceso caracterizado por: 1) la revolución tecnológica; 2) la globalización de la economía: el predominio del mercado; 3) la reducción del papel del Estado; 4) la gobernabilidad a escala mundial; 5) la interdependencia global: personas, bienes, servicios y capitales." DÍAZ MÜLLER, Luis T, *Globalización y principio de jurisdicción universal: Un estudio de caso*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 105, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. Publicación en Internet.

Página web:

www.juridicas.unam.mx

Fecha de consulta: 1º de octubre de 2003.

²⁰⁹ Los bienes, los servicios y los capitales se mueven con mayor facilidad y rapidez, dando lugar al fenómeno de la globalización económico-financiera. El aspecto científico-tecnológico se manifiesta en la colaboración internacional sobre estudios como el genoma humano, la clonación; en lo cultural, a través de los patrones sociológicos de vestido y consumo; en lo

Louise O. FRESCO, titular del Departamento de Agricultura de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), ha dicho que actualmente *“hay más de 1 000 millones de personas que viven con menos de un dólar al día. Estas personas son sobre todo campesinos, y sufren de malnutrición crónica cuantitativa -los aproximadamente 800 millones de personas que sencillamente no consumen suficientes alimentos- o por déficit de micronutrientes. Viven en países donde el modelo económico de libre mercado no funciona, o por lo menos no funciona adecuadamente.”*²¹⁰ La globalización y el neoliberalismo hacen aún más complejo el mundo, por lo que al fenómeno *“más se necesita reglamentarlo, corregir sus efectos negativos en los bienes públicos, como el medio ambiente, la equidad y la salud pública.”*²¹¹ En todo caso, se están produciendo cambios en la consideración del espacio rural bajo una nueva perspectiva.

Para Jorge BASAVE, Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO: *“El país necesita de una revisión profunda y un replanteamiento de las políticas económicas aplicadas en el campo, ya que la experiencia internacional demuestra que las consecuencias negativas de la globalización económica no son necesariamente irreversibles”*.²¹²

La necesidad de adecuar tanto el espacio como la vida rural a las condiciones descritas, con la participación decidida del hombre rural, ha llevado al gobierno al reconocimiento y adopción de nuevos derroteros en la planeación rural:

político, por la caída de la doctrina comunista o la desintervención estatal; en lo jurídico, por la creación de organismos supranacionales como la Corte Penal Internacional.

²¹⁰ FRESCO, Louise O., El futuro de la agricultura, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO).

Página web:

<http://www.fao.org/ag/esp/revista/0301sp1.htm>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²¹¹ *Idem.*

²¹² BASAVE KUNHARDT, *Op. cit.*

Productividad, competitividad, ecología, ambientalismo, comercialización, por ejemplo. La aplicación estatal de esta tendencia potencia un desarrollo sostenible basado en criterios de calidad de vida²¹³ dentro del espacio rural.²¹⁴

Hoy día, los Estados están determinados de manera importante (no exclusiva) por sus respuestas a los procesos de globalización y liberalización comercial. En la *multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano* el objetivo es reducir las diferencias cualitativas del espacio como única opción válida a largo plazo para un desarrollo sostenible, equilibrado y competitivo de cara a la liberalización comercial internacional y en el marco de la globalización.²¹⁵

3.4.3 El desafío macroeconómico del espacio rural.

El espacio rural es la base de las economías de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. De conformidad con la FAO, contribuye con un porcentaje elevado al Producto Interno Bruto (PIB) de sus economías, (del 30 al 60% en casi dos tercios de estos países), absorbe una gran proporción de mano de obra (del 40 hasta el 90% en la mayoría de ellos), representa una fuente importante de divisas (del 25 al 95% en las tres cuartas partes de los casos),

²¹³ Entendiendo por *calidad de vida* la satisfacción del conjunto de necesidades requeridas para que una persona sea saludable física y psíquicamente, según los postulados de la ONU.

²¹⁴ Por otra parte, en el nivel internacional, el interés por el agro y el ambiente ha rebasado los propósitos netamente productivista o proteccionista para vincularlos con el desarrollo económico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, generándose el desarrollo sostenible. Y la multifuncionalidad rural debe ser una política de desarrollo en la que todos los sectores relevantes (tales como la agricultura, la educación, el empleo, el comercio, el recreo) son concebidos como elementos interrelacionados en un sistema dentro del que tienen lugar intercambios horizontales y verticales, en términos operacionales y espaciales.

²¹⁵ Hay que tener en cuenta que el planteamiento de las políticas de desarrollo rural debe concebirse como lineamientos realizables a medio y largo plazo, ya que sus objetivos finales exigen un amplio proceso de maduración.

proporciona la mayoría de los alimentos básicos, y facilita los medios de subsistencia y otros ingresos a más de la mitad de su población.²¹⁸

La descripción del desempeño de cualquier área de la economía puede hacerse desde los puntos de vista microeconómico o macroeconómico.²¹⁷ Para todo Estado son dos sus objetivos macroeconómicos: Un crecimiento rápido y una elevada productividad. El crecimiento económico se refiere al incremento de la producción total de un país, mientras que la productividad representa la producción por unidad de un factor, es decir, la eficiencia con la que se utilizan los recursos.²¹⁸ *“Es cierto, y no podemos negarlo, que México, como país en proceso de desarrollo, tiene el grave problema del crecimiento desequilibrado dentro de sus principales actividades, lo que hace que no se siga un ritmo de desarrollo constante y sostenido como es de desearse.”*²¹⁹ GÓMEZ OLIVER dice que *“La solución real a la depresión agropecuaria y la implementación de una estrategia de desarrollo rural que conduzca a la superación de los graves problemas del campo en México, implican necesariamente la modificación parcial –pero profunda– del actual modelo de desarrollo económico nacional.”*²²⁰

²¹⁸ Cfr. con ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), *El papel de la agricultura en el desarrollo de los países MA y su integración en la economía mundial*.

Página web:

http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/Y0491S/Y0491S00.HTM

Fecha de consulta: 5 de febrero de 2005.

De ahí que no se puedan lograr adelantos importantes en la promoción del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el aumento de la seguridad alimentaria en la mayoría de estos países, si no se aprovecha de manera plena tanto las potencialidades del espacio rural, en cuanto a capacidad humana y productiva, como su contribución al desarrollo económico y social general. Por consiguiente, el espacio rural en lo general y la agricultura en particular, no pueden seguir siendo tratados como un sector secundario en lo que a atención política e inversiones se refiere.

²¹⁷ En el primer caso, se estudiarían el comportamiento y las decisiones de los vendedores y los compradores de los diferentes productos del sector. En el segundo caso, se abordarían los agregados económicos y la relación que guarden entre ellos y con el resto de la Economía, en la medida en que lo que interesa sea conocer el desempeño global.

²¹⁸ SAMUELSON, *Op. cit.*, p. 54.

²¹⁹ LÓPEZ MASTACHE, *Op. cit.*, p. 29.

²²⁰ Gómez Oliver, Luis, “Modelo de desarrollo económico y desarrollo rural en México”, en MENÉNDEZ, IVAN (Compilador), *Clases sociales y desarrollo rural*, ED. Nueva Imagen, México, 1985, pp. 35 y 36.

En este apartado haremos un análisis productivo del espacio rural a la luz de la macroeconomía y el análisis parte del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.²²¹

Como vemos, el PIB es una medida dinámica y en México su composición ha sufrido transformaciones importantes que se reflejan en las diferentes etapas del desempeño económico del país. A principios del siglo XX, el PIB mexicano mostraba una preponderancia importante de la producción rural o de bienes primarios. Sin embargo, a raíz de la Revolución Mexicana (1910-1917), sufrió un severo estancamiento, ya que el movimiento causó una contracción importante de la actividad primaria nacional, como resultado directo de la destrucción y abandono de miles de hectáreas de labor. A mediados de siglo, nuestro país tuvo un nuevo incentivo para el campo. La Segunda Guerra Mundial brindó un importante mercado. Las fuerzas aliadas requerían alimentos para sus tropas en el frente y la cercanía con Estados Unidos facilitó la exportación de productos nacionales, lo que dio un nuevo impulso al PIB por el lado del sector primario.

El estallido de la crisis económica y financiera que experimentó la economía mexicana a partir de los años ochenta agudizó los conflictos productivos del espacio rural. A partir del sexenio 1982-1988, en el contexto de las políticas de austeridad y privatización económica, el Estado mexicano empezó a dismantelar el sistema de instituciones relacionadas con el espacio rural. Además de la pérdida del poder adquisitivo de la población, la inflación y desempleo, el panorama recesivo rural se explica por las políticas contraccionistas y la disminución de los apoyos gubernamentales aplicados. *“En las dos últimas décadas del siglo XX se registró un amplio proceso de redefinición de la actividad gubernamental, de apoyos a la producción y*

²²¹ El PIB es uno de los principales agregados económicos contenidos en la contabilidad nacional, ya que representa, de forma global, el resultado final de la actividad productiva en una economía, es el valor de los bienes y servicios finales generados por una economía en su territorio durante un periodo de tiempo específico (habitualmente un año).

comercialización y en materia de investigación y asistencia técnica. Tan solo en el periodo 1980-1988, la inversión pública en el sector agropecuario cayó 85% en términos reales y su participación relativa dentro de la inversión pública total se redujo en 18.9 a sólo 6.0%. Por su parte, el valor de los subsidios financieros a la agricultura como proporción del PIB representaban 0.42% del total en 1982 y sólo 0.09% en 1989.²²²

A pesar de la nueva política de fomento a la inversión extranjera y de las propias modificaciones al artículo 27 Constitucional, que pretenden crear condiciones más atractivas para que los empresarios nacionales y foráneos desarrollen proyectos de inversión y asociación que capitalicen al campo en general y al sector agroexportador en particular, la verdad es que no se han generado las respuestas esperadas por parte del capital privado nacional y los flujos de inversión extranjera brillan por su ausencia, como lo ilustra el hecho de que del total de la inversión extranjera directa en escala nacional, la canalizada al sector, no represente más de 1.0% del total.²²³

²²² ROMERO POLANCO, *Op. cit.*, pp. 67 y 68. Hacia finales de los ochenta la inversión bruta de capital fijo en el agro apenas alcanzaba en términos reales los niveles registrados en 1976. La caída en la rentabilidad de las actividades agropecuarias se tradujo en un creciente desinterés del sistema bancario por el sector, de tal manera que para 1989, a pesar de cierto repunte de la derrama crediticia, los recursos financieros canalizados tuvieron un saldo real inferior en 30% al de 1980.

²²³ La apertura comercial, la incertidumbre de los mercados internacionales, los precios a la baja, la existencia de barreras proteccionistas de todo tipo y las asimetrías en materia de productividad, costos y calidad, explican la cautela con que los inversionistas nacionales y extranjeros exploran toda perspectiva de inversión y asociación con productores primarios. En el marco de nuestra dinámica, este proceso de apertura comercial unilateral deja desprotegidos a los productores rurales mexicanos, quienes enfrentan una competencia desventajosa frente a otros productores internacionales que, como en el caso de Estados Unidos y Canadá, cuentan con amplios recursos tecnológicos y fuertes subsidios gubernamentales.

"A esta situación se añaden en la actualidad los retos competitivos que enfrenta nuestro país en el contexto de la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dado que las asimetrías con los productores de América del Norte son abismales: mientras México necesita 17.8 días-hombre para producir una tonelada de maíz, en Estados Unidos se requiere la vigésima parte de ese tiempo, siendo además nuestro costo de producción tres veces superior a los costos estadounidenses." ROMERO POLANCO, *Op. cit.*, p. 71.

Tabla 4.
Empresas con inversión extranjera directa en agricultura,
ganadería, caza, silvicultura y pesca */
México 2003

Clases de actividad	Empresas	Part. %
Agricultura	153	55.8
111101 Cultivo de hortalizas y flores.	111	40.5
111105 Cultivo de árboles frutales.	17	6.2
111103 Cultivo de temporal de ciclo corto.	6	2.2
111104 Cultivos de ciclo corto asociados con otra actividad rural, ganadera o forestal.	5	1.8
111102 Cultivo de riego de ciclo corto.	4	1.5
111106 Cultivo de café.	3	1.1
111114 Cultivo en campos experimentales.	3	1.1
111113 Otros cultivos perennes de zonas tropicales.	2	0.7
111108 Cultivo de vid.	1	0.4
111109 Cultivo de tabaco.	1	0.4
Ganadería	57	20.8
111207 Avicultura.	21	7.7
111206 Cría de porcinos.	11	4.0
111211 Ganadería asociada a otras actividades rurales o forestales.	10	3.6
111201 Ganadería de bovinos productores únicamente de carne.	3	1.1
111203 Ganadería de bovinos de doble propósito.	3	1.1
111210 Cría de otros animales.	3	1.1
111202 Ganadería de bovinos productores de leche.	2	0.7
111205 Ganadería de equinos.	2	0.7
111204 Ganadería de ovinos/caprinos.	1	0.4
111208 Apicultura.	1	0.4
Silvicultura	10	3.6
120011 Silvicultura.	4	4.0
120012 Explotación de viveros forestales.	4	4.0
120030 Recolección de productos forestales.	1	1.0
120040 Tala de árboles.	1	1.0
Pesca	54	19.7
130020 Acuicultura.	35	12.8
130011 Pesca en altamar.	13	4.7
130012 Pesca costera.	5	1.8
130013 Pesca en agua dulce.	1	0.4
TOTAL	274	100.0

Fuente: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría de Economía.
Dirección General de Inversión Extranjera.

La Tabla 4 refuerza nuestro dicho, la bonanza que en la posguerra había cobrado el espacio rural, decayó; la balanza se inclinó hacia el rubro industrial y

las esperanzas progresistas de los países en vías de desarrollo se esfumaron. *"De hecho, la marginación de estos últimos aumenta cada vez más, en especial la de su agricultura. La parte correspondiente al conjunto de las exportaciones rurales de estos países se redujo, pasando de alrededor del 5 por ciento de las exportaciones rurales mundiales a comienzos del decenio de 1970 al 1 por ciento en 1996-98."*²²⁴

Las razones por las cuales el sector primario ha dejado de ser una pieza fundamental en la composición del PIB son fundamentalmente dos: Incompetitividad e improductividad.

El espacio rural ha perdido toda su competitividad, debido a que el gobierno mexicano se despreocupó por estimular la actividad agropecuaria al tiempo que estimulaba la actividad industrial. Esto provocó que se diera un intenso fenómeno de emigración del espacio rural al urbano, dejando al espacio rural sin recursos humanos que lo pudieran seguir trabajando para elevar su competitividad.

Por otra parte están los bajos niveles de productividad del espacio rural. Año con año se observa el escaso o casi nulo incremento en el valor de las cosechas, ya que el área de la superficie sembrada es casi siempre la misma (e incluso ha caído en los últimos tiempos para algunos cultivos importantes), como también es casi constante el número de mexicanos dedicados a actividades rurales. El siguiente cuadro esquematiza la decreciente participación del sector primario en la conformación del PIB.

²²⁴ Cfr. con FAO, *El papel de la agricultura en el desarrollo de los países MA y su integración en la economía mundial*.

Tabla 5.
Participación del sector agropecuario en el
Producto Interno Bruto:
México 1950-2000*

Año	Porcentaje del PIB	Año	Porcentaje del PIB	Año	Porcentaje del PIB
1951	18.8	1968	11.7	1985	8.8
1952	17.5	1969	11.5	1986	8.8
1953	17.4	1970	11.2	1987	8.9
1954	18.6	1971	11.4	1988	8.2
1955	18.8	1972	10.7	1989	7.4
1956	17.1	1973	10.4	1990	6.2
1957	17.3	1974	10.0	1991	6.1
1958	17.5	1975	9.7	1992	5.7
1959	16.4	1976	9.4	1993	5.8
1960	15.8	1977	9.8	1994	5.6
1961	15.3	1978	9.5	1995	6.0
1962	15.1	1979	8.4	1996	5.9
1963	14.7	1980	8.2	1997	5.5
1964	14.2	1981	8.0	1998	5.3
1965	13.8	1982	7.9	1999	5.3
1966	13.3	1983	8.5	2000	5.1

* Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

FUENTES: La serie 1950-1989: SPP, Sistema de cuentas nacionales. La serie 1990-2000, calculada de INEGI, Sistema de cuentas nacionales.

Fuente: CARRILLO HUERTA, *Op. cit.*, p. 37.

La crisis del espacio rural mexicano se ha traducido en estancamiento de la producción, pérdida de la autosuficiencia alimentaria y déficit de su balanza; incremento de la pobreza rural y el abandono de tierras. El desafío macroeconómico mexicano es la solución de tales circunstancias. Una macroeconomía eficiente necesita menos acciones de política pública y está en condiciones de financiar otras parcelas económicas dirigidas a cubrir necesidades sociales universales; está igualmente en capacidad de adecuar los resultados alcanzados por el mercado, en lo que a distribución de la renta se refiere, a los criterios de justicia social, los principios de protección ambiental y las prácticas de producción ecológica asumidos por la colectividad.

CAPÍTULO 4

MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO

“Dos caminos nos ha dado la Naturaleza para el cultivo: la experiencia y la imitación. Los más antiguos labradores establecieron sus reglas mediante ensayos, a tientas; sus hijos no han hecho otra cosa, en su mayoría, que imitarles. Nosotros debemos seguir los dos caminos: imitar, por un lado, a nuestros predecesores, y, por otro, buscar mediante la experiencia lo que sea necesario modificar, tomando siempre como guía, no el azar, sino la razón.”

VARRÓN
De las cosas del campo, Libro primero: De agricultura, XVIII.

CAPÍTULO 4. MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO

4.1 El desarrollo rural.

Estudios internacionales demuestran que en la mayoría de los países latinoamericanos la pobreza es un fenómeno rural. *"Más del 60% de los pobres en México, América Central y los países andinos viven en zonas rurales, y su pobreza es más extrema que en las zonas urbanas."*²²⁵ La doctrina nacional lo confirma: *"La desigualdad social en México se puede resumir en el registro y medición de grados de pobreza general muy extendidos: 60% de la población mexicana se encuentra bajo la línea de pobreza que supone un ingreso apenas suficiente para las necesidades cotidianas. De esa proporción, alrededor de la tercera parte, o sea más de 20 millones de habitantes, concentrados en determinadas zonas rurales y algunas urbanas, está en situación de pobreza extrema, la de tener un ingreso que no alcanza para una nutrición familiar adecuada."*²²⁶

En términos relativos es el espacio rural donde la pobreza es más significativa y, además, concentra un mayor porcentaje de la extrema pobreza. Asimismo, una proporción del creciente número de pobres en las ciudades tiene origen rural inmediato o reciente.²²⁷ Es evidente que el espacio rural requiere una actuación decidida de los poderes públicos, situación prevista en nuestra Norma Suprema. El desarrollo rural del Estado mexicano se manifiesta en el histórico artículo 27 de nuestra Constitución Política que establece:

²²⁵ Echeverría, Rubén G. en VARIOS AUTORES, *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico*, ED. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Estados Unidos de Norteamérica, 1998, p. 2.

²²⁶ Urquidí, Víctor L., "La globalización de la economía: Oportunidades e inconvenientes" en VARIOS AUTORES, *La globalización y las opciones nacionales. Memoria*, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 23.

²²⁷ Cfr. Echeverría, *Op. cit.*, p. 6.

“Artículo 27.

...
 XX.- 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.”

En México, “Tradicionalmente la política de desarrollo rural ha estado orientada sólo por objetivos productivos y sociales: las necesidades alimentarias y la superación de la pobreza.”²²⁸ A esas dos referencias tradicionales se agregó otra en el último tercio del siglo XX: La ambiental, que se expresa en la preocupación por la degradación de los recursos naturales y la disminución de sus potencialidades.

Esto hizo aún más complejo el reto de la política de desarrollo rural, que ya no puede guiarse por propósitos únicamente productivos y sociales (a la manera convencional), sino que debe lograr una mayor oferta de alimentos y una reducción de la pobreza sin degradar más la base natural de la producción, e incluso restaurar lo ya deteriorado tras un *impacto ambiental*²²⁹ que no consideró los requisitos básicos para la adecuada sostenibilidad física de la producción en el espacio rural.²³⁰

²²⁸ CARABIAS, Julia, et. Al., *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, Primera reimpresión, ED. Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 7.

²²⁹ Impacto ambiental es la “Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.” ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3, fracción XIX.

²³⁰ La inclusión de una tercera prioridad en la política de desarrollo rural no incumbe sólo al sector agropecuario y forestal. El mantenimiento de bases naturales ideales para la producción primaria significa también un *servicio ambiental* general. Las demás expresiones del deterioro rural repercuten igualmente en la calidad de vida urbana.

4.1.1 Conceptualización de desarrollo rural.

Hoy día, el desarrollo rural presenta múltiples acepciones, puede llamarse: *Endógeno, integrado, integral, sustentable, sostenible*, en función de los aspectos que quieran ponerse de manifiesto en cada caso.

En los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, nuestra Ley de Desarrollo Rural Sustentable define al concepto como: *"El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio."*²³¹ Nótese que difiere del concepto *desarrollo rural integral* consignado en nuestra Constitución (lo que vigoriza nuestro dicho en el párrafo antecedente sobre la accesividad de los adjetivos).

De conformidad con el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *"El desarrollo rural definido en un sentido amplio, territorial y multisectorial, abarca diversas actividades complementarias, entre otras: el aumento de la competitividad agroalimentaria, el desarrollo social rural, el manejo sostenible de los recursos naturales, la modernización institucional, y la integración económica subregional y regional."*²³²

SANTOYO dicta que *"el desarrollo rural es un proceso evolutivo del ser humano, armónico y constante por medio del cual las regiones, las*

²³¹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 3, fracción XIV.

²³² BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Departamento de Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo, *Declaración de Misión*. Página web:

http://www.iadb.org/sds/env/site_47_s.htm

Fecha de consulta: 15 de enero de 2005.

comunidades y las familias rurales acceden permanentemente a mejores condiciones de calidad de vida o de bienestar."²³³

En la enunciación y conceptualización del desarrollo rural frecuentemente se confunde y asimila a éste con el desarrollo agropecuario, siendo situaciones distintas aunque complementarias. El desarrollo agrícola (faceta productiva) "es el proceso por medio del cual se obtiene una mayor producción comercial con los recursos agropecuarios y forestales disponibles",²³⁴ de donde representa sólo una porción del total del desarrollo rural.

Por otro lado, generalmente el desarrollo rural se explica erróneamente en términos cuantitativos, omitiendo factores cualitativos en su enunciación. Esto nos lo explica MUNGUÍA: "En el ámbito rural, el desarrollo es definido en forma parcial al ser medido con parámetros convencionales tales como: el grado de urbanización, número de habitantes de una localidad, actividad económicamente predominante; etcétera. Se define lo rural por oposición a lo urbano, imponiéndose como patrón de progreso los criterios que miden el desarrollo de la ciudad."²³⁵ Esta visión resulta estática y homogeneizadora de las relaciones en el espacio rural.

Para WEITZ: "Todo enfoque comprensivo de desarrollo rural deberá aspirar a contener por lo menos una solución concreta y práctica a tres elementos básicos, que sólo conjuntamente serán capaces de generar un sistema operable y coherente. Estos tres elementos del sistema son:

²³³ SANTOYO Horacio, et. Al., *Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural*, 2ª edición revisada, ED. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2002, p. 5.

²³⁴ *Ibidem*, p. 6.

²³⁵ MUNGUÍA, Miguel Ángel, *Estrategias de desarrollo rural. El actuar de organismos civiles*, ED. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993, p. 24.

1. *La estrategia general sobre la cual se fundamenta dicho enfoque deberá ser expuesta en términos sistemáticos y precisos.*
2. *El enfoque deberá estar basado en la capacidad de elaboración y uso de una metodología práctica para la planificación, así como enmarcar la estructura organizacional de su implementación.*
3. *El gobierno que adopte el enfoque propuesto deberá aceptar en cierto grado sus alcances y prerrequisitos y expresar su disposición y capacidad organizacional para adoptar los nuevos objetivos, aun si éstos están en conflicto con arraigados y a veces poderosos intereses antagónicos. En consecuencia, se requiere una formulación claramente definida y precisa de los objetivos y su impacto global.²³⁶*

Visto lo anterior, el desarrollo rural implica la mejora de un conjunto de aspectos agrupados en dos rubros: Comunitario y familiar.

Cuadro 6.
Rubros del desarrollo rural.

Rubro comunitario	Rubro familiar
Infraestructura carretera. Comunicaciones. Puentes. Luz. Agua. Drenaje. Escuelas. Salubridad. Comercios. Recreación.	Vivienda. Alimentación. Vestuario. Empleo. Educación. Salud. Seguridad. Justicia. Recreación.

Fuente: SANTOYO, *Op. cit.*, p. 6.

²³⁶ WEITZ, *Op. cit.*, p. 14.

Además, se potencia a través de factores endógenos y exógenos en ambos rubros. Cuando en el proceso dominan los factores internos se habla de desarrollo rural endógeno: Aquél generado por cambios internos en las condiciones que determinan el desarrollo y el bienestar. La hipótesis subyacente en los programas gubernamentales es que los factores exógenos facilitan el desarrollo endógeno de las comunidades y regiones rurales.

Cuadro 7.
Factores para el desarrollo rural.

Factores endógenos	Factores exógenos
Recursos naturales Infraestructura productiva Estructura agraria Recursos humanos Estructura de poder Organización Cultura	Políticas públicas Políticas económicas Políticas sociales Políticas sectoriales Inversión pública Programas de desarrollo Mercados

Fuente: SANTOYO, *Op. cit.*, p. 6.

La *multifuncionalidad rural* toma en consideración las potencias social, económica y ecológica prevalecientes en los espacios rurales y trata de aportar soluciones prácticas a algunos de los problemas fundamentales con los cuales se confronta su comunidad. La multifuncionalidad rural se basa en cuatro premisas fundamentales:

1. El espacio rural es ecosistema, reserva natural y ámbito de producción agraria, a la vez.
2. El ser humano ordena el territorio, por ende el espacio rural.
3. La comunidad rural ha de allegarse rentas distintas para asegurar sus ingresos.

4. El rural se mantiene como un espacio estratégico en la vida de todo Estado.

4.2 La multifuncionalidad.

La multifuncionalidad es un concepto que ha aparecido a partir de la última década en los foros internacionales: Unión Europea (UE), FAO, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), alrededor de los debates rurales, superando la concepción productiva de alimentos y materias primas (función económica) y apelando a dos dimensiones más del espacio rural: Su función ecológica, referida a la protección y aprovechamiento del ambiente; y su función social, referida a su valor para conservar el recuso humano de los espacios rurales y equilibrar la demografía nacional.

Los fines y las funciones previstos en la multifuncionalidad rural dotan al espacio rural y sus agentes de la modernidad que el siglo XXI plantea: La necesidad de ser competitivos. La exigencia deriva de la globalización que permea todos los ámbitos de la vida,²³⁷ (lógicamente a la agricultura y el ambiente), y debe presidir los planes y actuaciones de nuestra Administración Pública. Hemos manifestado en el transcurso del presente trabajo que *“La economía rural se ha ido diversificando, los servicios y la industria constituyen ahora la mayor fuente de empleo. Sin embargo, la agricultura deberá mantener un papel importante en el desarrollo de las zonas rurales, para lo que será necesario resolver sus propias dificultades, fundamentándose en bases sólidas y desarrollándose en armonía con los otros sectores económicos.”*²³⁸ La situación *“exige que las acciones de adaptación y diversificación del sector agrario formen parte prioritariamente de la política de desarrollo rural, en*

²³⁷ Como anticipamos en nuestro Capítulo previo. *Vid. supra*, p. 152.

²³⁸ VILLAR MIR, y Carbonell Sebarroja, *Op. cit.*, p. 78.

particular la promoción de actividades complementarias o alternativas para los agricultores."²³⁹

Uno de los objetivos de nuestra tesis es contribuir a asentar en México la nueva ruralidad sobre la añeja especificidad agraria; lo que supone integrar la dimensión social y la dimensión ecológica dentro de la doctrina, la legislación, y las instituciones públicas, concretando esto último en un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades fundado en: "a) *el hecho, sobradamente constatado de que la agricultura, la ganadería y la silvicultura, con sus actividades conexas, mantienen, hoy por hoy, la primacía económica en muchas regiones, casi siempre acompañadas de grandes dificultades para una diversificación a corto plazo; y b) la rama agraria gana paulatinamente en plurifuncionalidad, sirviendo de base a nuevas salidas no alimentarias (energéticas, químicas, farmacéuticas...)* y a nuevos bienes y servicios de interés público."²⁴⁰

4.2.1 Concepto de multifuncionalidad rural.

Es llegado el momento de aclarar qué es la multifuncionalidad rural, pilar de nuestra investigación.

La UNIÓN EUROPEA ha conceptualizado la multifuncionalidad de la siguiente manera: "*Multifuncionalidad: Este término describe el nexo fundamental entre una agricultura sostenible, la salubridad de los alimentos, el equilibrio territorial, la preservación de los paisajes y del medio ambiente y la seguridad alimentaria.*"²⁴¹

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ Massot, A., citado en SANCHO COMÍNS, *Ibidem*, p. 24.

²⁴¹ UNIÓN EUROPEA, Comisión Europea, Agricultura, Preguntas frecuentes.

Página web:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/faq/q5/index_es.htm

La OCDE dice: "*Behind multifunctionality is the idea that agriculture, in addition to producing food and fibre, produces a range of other non-commodity outputs such as environmental and rural amenities, and food security and contributes to rural viability.*"²⁴²

La legislación autonómica española habla de la *Multifuncionalidad de la actividad agraria*, y entiende por ella el "*Reconocimiento de las diversas funciones que las personas dedicadas a la agricultura y residentes en el medio rural prestan a la sociedad ligadas a aspectos sociales, territoriales y medioambientales.*"²⁴³

El concepto *multifuncionalidad rural* no tiene carta de naturalización en la legislación mexicana, tampoco en la doctrina ni en los instrumentos políticos nacionales. En nuestra investigación localizamos tres someras referencias dentro de programas administrativos, pero sin explicación, ni desenvolvimiento ni comprensión del concepto.

Las *Reglas de Operación del Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios* de 2002 de la SAGARPA, dice:

Fecha de consulta: 5 de marzo de 2005.

²⁴² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Agriculture, Food and Fisheries Department, Agricultural Policies: "Multifunctionality"*.

Página web:

http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_33779_1_1_1_1_37401,00.html

Fecha de consulta: 5 de marzo de 2005.

"*Detrás de la multifuncionalidad está la idea de que la agricultura, además de la producción de comida y fibra, produce un rango de otros bienes no económicos tales como atractivos ambientales y rurales, y seguridad alimentaria y contribuye a la viabilidad rural.*" (T. del A.).

²⁴³ REINO DE ESPAÑA, Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha, artículo 3.3. Publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 88 de fecha 25 de mayo de 2004.

"1. Presentación

Superar los rezagos estructurales, particularmente la pobreza rural, desarrollar todas las potencialidades y todas las oportunidades que significa la multifuncionalidad del espacio rural, constituyen los desafíos más importantes del sector agropecuario y pesquero."²⁴⁴

La cita deriva la *multifuncionalidad del espacio rural* a partir del sector agropecuario y piscícola, que comprenden los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: Agricultura, ganadería y acuicultura. Esta cita presenta, a nuestro juicio, un defecto: Construye el desarrollo rural sobre la base de la faceta productiva. En estas *Reglas de Operación* se demanda multifuncionalidad de la actividad agrícola (lo que es un error) debiéndose requerir del área históricamente poseída y gestionado por esta actividad: El espacio rural.

Por su parte, el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* de los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de 2002, dice:

"En síntesis, la política de desarrollo rural integral se plantea desde una perspectiva que reconoce la multifuncionalidad del espacio rural, la heterogeneidad entre regiones y tipos de productores, y el papel crucial que juega el uso racional de los recursos naturales para la sustentabilidad de las diversas actividades productivas en el medio rural y los servicios derivados."²⁴⁵

El *Programa* en comento padece, desde nuestra óptica, de vicios. En primer lugar, no define la *multifuncionalidad del espacio rural* (sólo la menciona), aunque la que reconoce como planteamiento del desarrollo rural. En segundo término establece que el desarrollo rural se logra por las diversas actividades

²⁴⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Reglas de Operación del Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha miércoles 13 de marzo de 2002, p. 58.

²⁴⁵ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha lunes 17 de junio de 2002, p. 53.

productivas y los servicios derivados, esto es desarrollo agrícola. Finalmente, cita al espacio rural y posteriormente habla de *medio rural*, lo que evidencia una carencia de técnica jurídica para el tratamiento conceptual de lo rural.

Por último, el *Acuerdo Nacional para el Campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias* de los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de 2003, dentro de sus Principios Rectores, establece:

"4. Multifuncionalidad y respeto a las formas de producción campesina e indígena

*Reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura y del derecho de los campesinos e indígenas a preservar y mejorar sus formas de producción, revalorando así la capacidad de desarrollo de las agriculturas campesina e indígena."*²⁴⁶

Esta noción es incompleta; al mencionar el *carácter multifuncional de la agricultura* se circunscribe a la labranza o cultivo de la tierra y con ello restringe las potencias del espacio rural y sus funciones pues: *"Teóricamente el objetivo de la multifuncionalidad es retribuir las distintas funciones (no sólo la de producción de alimentos) que los agricultores prestan a la sociedad con el fin de legitimar un nuevo tipo de intervención pública en la agricultura ligada a aspectos sociales, territoriales y medioambientales que mida su eficacia no sólo en términos económicos, sino también en términos de utilidad global."*²⁴⁷

Ahora, la mención única y aislada de un término, sin explicación ni posterior utilización, de ninguna manera le da existencia o validez; por ello adelantamos nuestra convicción de que la multifuncionalidad rural es un tema formalmente

²⁴⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Acuerdo Nacional para el Campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha lunes 28 de abril de 2003, p. 6.

²⁴⁷ Carretero García, Ana, "El concepto de globalización y su incidencia en la negociación agraria internacional", en VARIOS AUTORES, *Materiales de Enseñanza del curso Contratación y mercados financieros internacionales*, IV Edición de los Cursos de Postgrado en Derecho para Iberoamericanos, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2004, p. 35.

inexistente en México. Es un principio general del Derecho que “*Quien afirma está obligado a probar*”, motivo por el cual fundamos nuestro dicho.

Con fecha 3 de marzo de 2005, dirigimos al C. Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, una carta fundada en el artículo 8º Constitucional donde manifestamos nuestras inquietudes respecto del desarrollo rural mexicano.²⁴⁸ En tal misiva planteamos el concepto de multifuncionalidad rural, solicitando al Ejecutivo Federal su *opinión* para adjuntarla a la presente investigación.

En respuesta recibimos de Presidencia de la República con fecha 5 de abril de 2005 el oficio con número de folio 201392817-53 donde se nos contesta que el Presidente de la República recibió nuestra *solicitud de intervención* (sic) para ser proporcionados con información respecto de nuestra investigación.²⁴⁹ Paralelamente y con la misma fecha recibimos un segundo oficio también de Presidencia de la República con mismo número de folio dirigido al C. Javier Usabiaga Arroyo, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, donde se le turna la atención de nuestra consulta inicial.²⁵⁰

Adicional a nuestra misiva para Presidencia de la República, con fecha 10 de marzo de 2005 dirigimos tres cartas en el mismo sentido y con fundamento en el artículo 8º Constitucional a los CC. Florencio Salazar Adame, Secretario de la Reforma Agraria; Alberto Cárdenas Jiménez, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.²⁵¹

²⁴⁸ La carta forma parte de nuestra tesis como Anexo 1.

²⁴⁹ Aunque en ningún caso se respondió estrictamente nuestra inquietud, es obligado decir que sí se dio cumplimiento, simple y llano, del artículo 8º Constitucional. El oficio de Presidencia de la República constituye el Anexo 2.

²⁵⁰ El oficio en comento es el Anexo 3 de esta tesis.

²⁵¹ Al día 30 de mayo de 2005 no obtuvimos respuesta de ninguna de las Secretarías de Estado. Cabe destacar el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Finalmente, el día 20 de abril de 2005 tramitamos ante el Registro Público del Derecho de Autor, del Instituto Nacional de Derecho de Autor, la Solicitud de Antecedentes Registrales respecto de alguna obra literaria primigenia intitulada *Multifuncionalidad rural* o *Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano*; en ambos casos requerimos copia certificada del registro respectivo.

Con fecha 11 de mayo de 2005 se nos respondió a través de los oficios número DRPDA/SRSGCAM/OF-449/2005 y DRPDA/SRSGCAM/OF-450/2005 que no existe en los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS obra literaria alguna que lleve por nombre o tenga por contenido *Multifuncionalidad rural* o bien *Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano*.²⁵²

Luego, podemos decir con *plena certeza jurídica* que no existe en nuestro país ni el tema ni el concepto *multifuncionalidad rural*. De esta forma, conceptuamos la multifuncionalidad de la siguiente forma:

La multifuncionalidad rural constituye una política que define las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social, que pueden realizarse simultáneamente o particularmente, de conformidad con la vocación de cada espacio rural.²⁵³

Así, la multifuncionalidad rural implica el desenvolvimiento económico agropecuario, piscícola y forestal; la evolución social a través del arraigo y

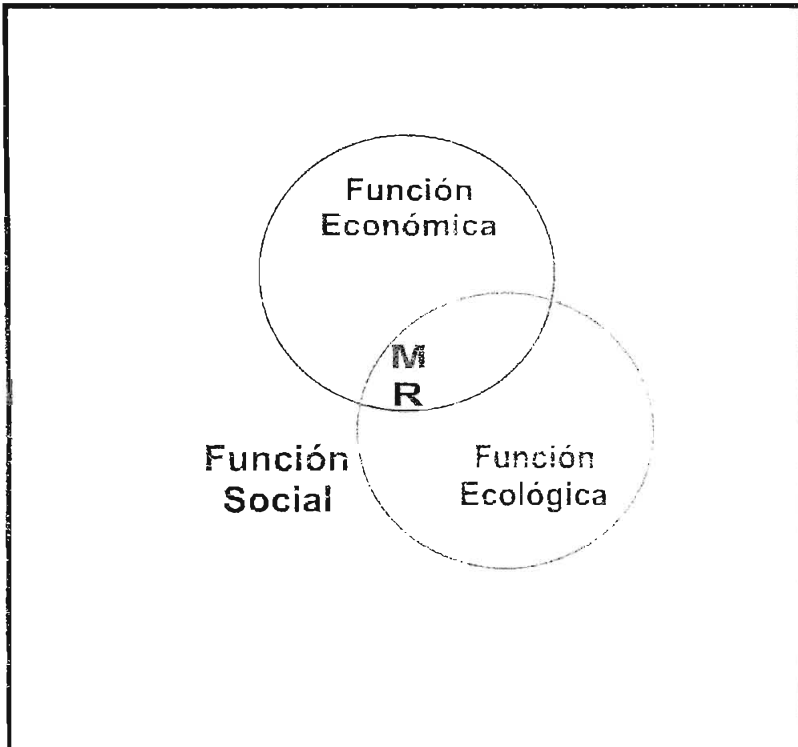
Pesca y Alimentación que omitió su respuesta tanto en los términos de nuestra carta personal como en los del oficio del Presidencia de la República. Las cartas dirigidas a cada una de las Secretarías forman los Anexos 4 a 6.

²⁵² Los respetivos oficios forman los Anexos 7 y 8 respectivamente de la presente investigación.

²⁵³ Esta idea, producto de la propia reflexión, es nuestra contribución a la investigación jurídico-política nacional; pretendemos que sea adoptada en México y contribuya al desarrollo rural, ánimo de la presente investigación.

potenciación de los recursos humanos campesinos, así como la protección ambiental y sostenibilidad del ecosistema rural, al mismo tiempo.

Figura 10.
Multifuncionalidad Rural



Fuente: Elaboración propia.

La multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano supone la diversificación de actividades aprovechando todo el potencial productivo, económico, organizativo, cultural, y recreativo ofrecido por los ecosistemas rurales nacionales (recursos humanos y naturales) con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

4.3 Las funciones rurales.

La *función* (Del latín *functio*, *-ōnis*), es la "Capacidad de actuar propia de los seres vivos y de sus órganos, y de las máquinas o instrumentos."²⁵⁴ En líneas previas dijimos que el concepto *desarrollo rural* dejó de equipararse a *modernización agraria*, dando entrada a funciones integradoras de una realidad más compleja. Son tres, como ya indicamos, las funciones que delinean lo rural: Económica, ecológica y social, y estas funciones (potenciales y actuales) están interrelacionadas.²⁵⁵

4.3.1 Función económica.

La función económica se refiere a las contribuciones para el crecimiento económico global. Las actividades relacionadas están principalmente vinculadas a la producción de bienes transables característicos de la producción agropecuaria, piscícola y forestal.

Los rubros económicos que consideramos en nuestra investigación, son:

I. Inversión en las explotaciones.

Una explotación es la unidad técnico-económica de la que se obtiene los productos agrarios. Nuestras explotaciones se configuran a través de la figura jurídica del *ejido*. El *ejido* necesita acciones de sensibilización y reactivación

²⁵⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición, versión Internet. Voz: *función*.

Página web:

<http://www.rae.es/>

Consultada el 10 de mayo de 2005.

²⁵⁵ En la *multifuncionalidad rural* la actividad primaria se caracteriza por ser una *producción conjunta* de bienes y servicios, productivos y no productivos, auténticas *actividades de interés público* que las administraciones han de orientar hacia el *producir mejor y de forma sostenible* en lugar del simple *producir más*.

que le doten de servicios y le hagan atractivo. *“Gran parte del sector agrícola aún enfrenta problemas estructurales serios. Las plantaciones comerciales en el norte de México probablemente puedan adaptarse a la influencia creciente de los mercados internacionales, pero persiste la falta de infraestructura básica, canales de mercado, investigación, capacitación y ampliación de servicios en muchas partes del país donde se localizan las plantaciones tradicionales y de subsistencia.”*²⁵⁶

Al espacio rural se le exige cada vez más y se le ofrece cada vez menos, enfrentando un profundo dilema: Por un lado tienen una urgente necesidad de modernizarse, para lograr ser multi-eficientes, rentables y competitivos; y por otro lado, el gobierno niega subsidios y disminuye el aporte de recursos (por ende de insumos y equipos) que tradicionalmente han sido requeridos para activar el desarrollo rural.

Por ello, es necesaria la inversión en el ejido, modernizándolo en virtud de los resultados desastrosos que el mismo como unidad económica nos ha demostrado, y entre los que encontramos su baja productividad, *“ya que no ha sido capaz de producir lo suficiente como para sostener y mantener en la mayoría de los casos a la familia ejidal; ni de tener ocupado al ejidatario la mayor parte del año, debido en gran parte a la periodicidad fija y al empirismo con que se acostumbra hacer la siembra, las labores de cultivo, y la cosecha de un solo producto.”*²⁵⁷ Esta circunstancia *“trae aparejado un agotamiento en el rendimiento propio de las tierras, debido a la explotación del monocultivo, lo que necesariamente hace que las tierras cada día sean más pobres debido al*

²⁵⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Evaluación del desempeño ambiental: México*, ED. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003, p. 211.

²⁵⁷ LÓPEZ MASTACHE, *Op. cit.*, p. 42.

*agotamiento natural de los propios terrenos así explotados.*²⁵⁸ No es novedosa la idea que sostiene que *“la prosperidad de una nación depende directamente de la riqueza de su agricultura y el progreso de la misma es en función de su rendimiento por unidad de superficie; y éste rendimiento se eleva cuando los productos que en ella crecen dan un beneficio que remunera el trabajo que el labrador ha realizado para conseguirlos y del industrial para transformarlos.”*²⁵⁹

Las inversiones ejidales tienen gran importancia como instrumentos para conseguir el desarrollo rural nacional y mediante la potenciación de los recursos endógenos, la dotación de infraestructura y la puesta en marcha de políticas de fomento de empleo, poder generar productividad con un modelo de desarrollo sostenible y frenar el éxodo rural.

II. Comercialización.

La globalización supone la desaparición de fronteras, entre ellas, de los procesos de producción. La aparición y expansión de las empresas multinacionales, los avances tecnológicos en el transporte, las telecomunicaciones y el aprovechamiento de las ventajas comparativas, han impulsado una mayor vinculación comercial entre Estados.

El BANCO DE COMERCIO EXTERIOR de México explica que la comercialización *“Se concentra en las actividades del comprador. Dichas actividades se basan en la idea de satisfacer las necesidades del cliente por medio del producto y toda una gama de servicios como la creación, entrega y consumo del mismo.”*²⁶⁰ En la dinámica neoliberal, los canales de

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 79.

²⁶⁰ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Glosario de comercio exterior. Voz: “Comercialización”.

Página web:

comercialización son los medios utilizados para diseñar, elaborar, instrumentar y operar programas y estrategias de ventas para la adecuada comercialización de productos, bienes o servicios que permitan a las empresas adquirir y mantener clientes satisfechos en los mercados nacionales e internacionales.²⁶¹

La distribución comercial de los productos rurales viene experimentando un fuerte proceso de concentración en el mundo occidental. El pequeño comercio independiente se ve desplazado por las cadenas de supermercados, que además de alterar el poder negociador y la competencia facilitan las denominadas compras por impulso.²⁶² Dado que la cadena comercial abarca del productor al consumidor, son numerosas las alteraciones a que se ve sometido el producto para adaptarse a los mercados. La dificultad para acceder a los mismos es una característica compartida por la mayoría de los espacios rurales nacionales. Cuando el acceso al mercado es imperfecto o nulo, el agricultor tiene dificultades para vender su producto y garantizar la seguridad alimentaria de su familia. *“Las dificultades a las que se ha hecho referencia en relación con el funcionamiento de los mercados de productos básicos son la lejanía de los productores con respecto a los mercados, la mala calidad de los productos, los altos costos de transporte (debido a los elevados precios de la energía y el carácter rudimentario de la infraestructura), la falta de competencia entre comerciantes y la mala organización de los productores, la falta de información sobre las condiciones de los mercados, la falta de reglas claras de*

<http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/glosario/nvglosario.jsp?seccion=182&letra=c>

Fecha de consulta: 1º de marzo de 2005.

²⁶¹ *Idem.* Voz: “Canales de comercialización.”

Fecha de consulta: 1º de marzo de 2005.

²⁶² Hay una mayor variedad de productos (frescos, refrigerados y congelados, precocinados y listos para consumir), entre los cuales la mercadotecnia permite promociones en puntos de venta con un mayor espacio, equipamiento y especialización.

*mercado y su deficiente aplicación, y las acusadas fluctuaciones de precios durante el año.*²⁶³

Para potenciar la comercialización productiva, la solución se basa en la competitividad que es una cualidad relativa y dinámica condicionada por los aumentos de productividad que son el factor explicativo principal, aunque no el único, de la capacidad de un producto o de un sector para mantener o ganar cuotas de mercado.

En el espacio rural, como en todo sector, la productividad está condicionada por las dotaciones absolutas y relativas de factores que se utilicen en el proceso productivo. Determinar las líneas de mejora de estas dotaciones de factores ha de constituir una de las principales preocupaciones de la Administración Pública, para favorecer nuestra competitividad rural. En este sentido, los nuevos modelos deberán enfrentar y resolver algunos de los problemas esenciales e inherentes de la comercialización agraria: Problemas de eficiencia, problemas de funcionamiento de los mercados y problemas de carácter ambiental.²⁶⁴

²⁶³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), *El papel de la agricultura en el desarrollo de los países MA y su integración en la economía mundial*.

Página web:

http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/Y0491S/y0491s02.htm

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²⁶⁴ *Problemas de eficiencia.*

Son característicos de métodos y técnicas ineficientes. La rentabilidad de las empresas no les permite hacer fuertes inversiones y la abundancia de mano de obra barata desestimula el empleo de altas tecnologías. El equipamiento de la cadena alimentaria (almacenamiento, refrigeración) es inadecuado, lo que provoca pérdidas en productos perecederos. El cambio de modelo iría por consiguiente hacia una mayor tecnificación, de acuerdo con las necesidades sociales.

Problemas de funcionamiento de los mercados.

Se centra en el desequilibrio del poder negociador, por el abuso de poder dominante de ciertas empresas en posición monopolística o de oligopolio. Es el caso de ciertos grupos de fabricantes o grandes cadenas de distribución.

Problemas de carácter ambiental.

El hecho de que aumenten las posibilidades de venta ha estimulado la concentración de la producción en ciertas áreas y el empleo de técnicas de agricultura intensiva lo que está provocando serios problemas ambientales. La respuesta depende en buena medida de la disponibilidad de un sistema comercial que ofrezca sus productos diferenciados resaltando sus

En un mundo en el que los intercambios comerciales se efectúan a escala global, los territorios y las actividades que los generan entran en competencia, tanto en el propio espacio como fuera de él.²⁶⁵ Teóricamente, el funcionamiento del mercado, *motu proprio*, hará que espacios económicos con niveles disímiles de renta converjan, *per se* y paulatinamente, en sus niveles de renta. "No obstante, uno de los grandes inconvenientes que se esconden detrás de la liberalización del comercio internacional es el incremento de las diferencias económicas y sociales entre los países, como ha ocurrido en los últimos años."²⁶⁶ Si bien el incremento del comercio ha sido claramente benéfico para algunos, no se ha producido una plena integración de los países en desarrollo en el sistema del comercio mundial, tal y como en el caso mexicano, lo que nos ha dejado fuera de las ganancias potenciales derivadas de la liberalización del comercio.²⁶⁷

En esta dinámica, la inversión en los sectores de la transformación y comercialización de productos rurales buscará aumentar la competitividad y el valor añadido de dichos productos, contribuyendo a la consecución de uno o más de los objetivos siguientes:

atributos y su carácter respetuoso con el ambiente: Cultivos orgánicos y eco-etiquetado, por ejemplo.

²⁶⁵ Además, no todas las regiones se benefician de las mismas condiciones económicas, sociales ni geográficas para poder competir en un plano de igualdad.

²⁶⁶ LÓPEZ VARGAS, *El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México*, p. 7 "En tanto que expansión de un mercado global, la etapa actual de globalización gira en torno a lo económico internacionalizando e intercambiando todo aquello que sirva a sus intereses de acumulación de riqueza: Las mercancías, los capitales, los modos culturales y las pautas de consumo, acelerándose el proceso bajo los efectos de la evolución tecnológica y del procesamiento de la información. Cuando el mercado globalizado va demasiado lejos en el control de los efectos sociales y políticos, las oportunidades y recompensas de la globalización se difunden de manera desigual, concentrando el poder y la riqueza en un grupo selecto de personas, regiones económicas y empresas, dejando al margen a la gran mayoría de la humanidad." *Idem*.

²⁶⁷ "En este punto es donde la política comercial de un país adquiere un valor trascendental. Hoy en día es muy difícil aprovecharse de las ventajas de la liberalización del comercio manteniéndose al margen de los acuerdos multilaterales y regionales que se celebran en los diferentes organismos y entre los países y áreas de integración." *Idem*.

1. Orientar la producción de acuerdo con las tendencias del mercado nacional e internacional.
2. Mejorar los canales de comercialización y los procesos de transformación.
3. Mejorar la presentación de los productos.
4. Fomentar un mejor uso y/o eliminación de los subproductos o residuos.
5. Favorecer y aplicar nuevas tecnologías.
6. Mejorar y controlar la calidad y las condiciones sanitarias.
7. Proteger el ambiente.

III. Esparcimiento.

En el espacio rural las actividades que giran alrededor del sector terciario se consideran cada día más relevantes y el esparcimiento juega un papel clave. El esparcimiento constituye el principal sector de incorporación meta agrícola para la población rural. A medida que ello se hace evidente, y que las zonas empiezan a competir para atraer turistas a su territorio, la preservación de los paisajes y los valores culturales y ambientales se convierte en una prioridad, así como el dotarse de alojamientos, de una oferta gastronómica y de actividades recreativas.²⁶⁸

En este rubro la normativa y el esfuerzo de las instituciones (públicas y privadas) son un importante paso para tratar de frenar el despoblamiento de nuestros municipios rurales con potencial turístico, pues si no hay gente en ellos ni actividades terciarias a realizar se desperdicia la vocación territorial y no se

²⁶⁸ En tal sentido, una actuación administrativa estratégica consistiría en la edición de *folletos temáticos* de promoción turística que transmitan la bondad y proximidad a los principales puntos turísticos rurales. El material promocional puede abarcar: Ecoturismo, Semana Santa, Zonas arqueológicas, Fiestas tradicionales, Gastronomía. Todo este material, unido, se convertirá en una *Gula Rural Integral*.

puede conseguir desarrollo rural. El esparcimiento, como acción global, haría de nuestro espacio rural y de sus municipios, un atractivo.

La consecuencia negativa que potencialmente puede actualizarse, y que ha de evitarse, consiste en que en lugar de la diversificación promovida, lo que se va a alcanzar es la subordinación de actividades del sector primario al terciario. En los ámbitos donde el esparcimiento se convierte en la actividad principal, la producción se relega, acaba desapareciendo o bien se desnaturaliza.²⁶⁹ El mayor efecto positivo es que para los habitantes de las ciudades se genera una atracción grande por el consumo o disfrute de los valores autóctonos de carácter rural.

IV. Servicios financieros.

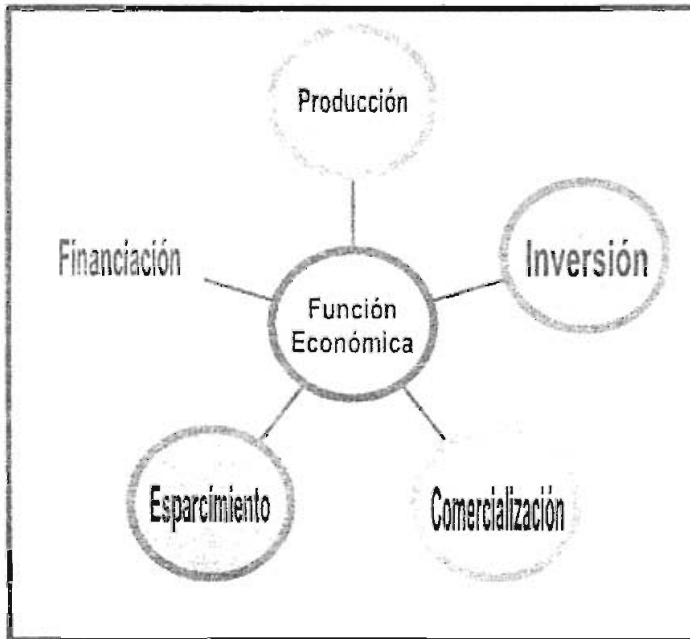
El fortalecimiento de instituciones y servicios financieros rurales es una iniciativa para la reducción de la pobreza, a fin de responder a la petición de los pobladores rurales que se sentían marginados por no tener acceso a recursos de capital. La ausencia de una cultura financiera, además de la falta de instituciones especializadas con recursos suficientes, así como la falta de liquidez a corto plazo y la falta de acceso a capital para inversiones a largo plazo, constituyen de los obstáculos más apremiantes con los que se enfrenta la población rural en sus necesidades económicas y financieras.

Aquí es necesario reactivar la banca de desarrollo para el espacio rural, con esquemas financieros que incluyan criterios de conservación y que estimulen actividades alternativas que promuevan un mayor valor agregado en el espacio. *“Las diferentes instituciones financieras de la administración pública federal deberán desarrollar acciones conjuntas para crear los incentivos que el sector*

²⁶⁹ Mientras que la naturaleza del producto agrario, en tanto que producto pensado para el consumo general es la de un producto necesario, la del producto turístico es accesoria.

rural mexicano requiere, garantizando una oferta de financiamiento con tasas y condiciones accesibles y competitivas que permitan aprovechar el potencial de desarrollo rural.²⁷⁰

Figura 11.
Rubros de la función económica



Fuente: Elaboración propia.

²⁷⁰ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Área de crecimiento con calidad, Objetivos rectores y estrategias.*

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=45>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

4.3.2 Función ecológica.

La *ecología* estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno físico.²⁷¹ Una función ecológica es aquella donde *"El manejo integrado de los recursos naturales se refiere a la forma de apropiación de los elementos de un ecosistema, de tal manera que no agote su característica intrínseca de renovabilidad y que se beneficie en el proceso productivo de los encadenamientos e interacciones de estos elementos."*²⁷²

La función ecológica está vinculada a la producción rural sostenible, la conservación de los recursos naturales y la protección del ambiente. En el espacio rural, la gran mayoría de las actividades giran en torno al elemento *tierra* y al uso del agua; además, estas actividades dependen en alto grado de las condiciones ecológicas en las que se desarrollan. Por su carácter y su dedicación a la agricultura fundamentalmente, los espacios rurales muestran condicionantes, ya que no todos los climas ni todos los suelos son aptos para cualquier tipo, ni técnica, de cultivo. Además, tiene barreras demográficas; ya que tiende al equilibrio entre la población y los recursos.²⁷³

La función ecológica se manifiesta en la decisión sobre los tipos de productos a obtenerse, métodos de cultivo, ubicación de áreas productivas, dimensión de las explotaciones, pues ello tiene una repercusión directa en los ecosistemas.²⁷⁴ Los problemas se han generado mayormente por el desconocimiento que

²⁷¹ *Vid. supra*, p. 55.

²⁷² CARABIAS, *Op. cit.*, p. 30.

²⁷³ Esta ponderación favorece la modificación de las técnicas de cultivos, en caso de superpoblación o subpoblación. La agricultura actual, por ejemplo, ha tratado de superar los condicionamientos climáticos cultivando las especies bajo plástico (en invernadero), o sin tierra (hidroponía).

²⁷⁴ Para efectos productivos, el recurso se utiliza teniendo como única guía la obtención de un excedente inmediato en cuyo cálculo sólo entran los insumos introducidos a los ecosistemas y otros costos de producción, pero no la disminución directa o potencial que los recursos sufren como efecto de la actividad productiva.

existía (y existe) en relación con los procesos que sostienen la vida en nuestro planeta y se manifiestan en tres áreas principales:

1. En la extracción y degradación de los recursos naturales.
2. En la generación de desechos y de aguas residuales no tratadas.
3. En el cambio de uso del suelo para agricultura o ganadería.

Bienes que en el pasado se daban por supuestos (agua potable, aire limpio, ausencia de materias tóxicas o radioactivas en los ámbitos vitales, alimentos sin aditivos o conservadores) empiezan a escasear. Con ello se pone en peligro el bienestar y la vida de grandes sectores de la sociedad e incluso de la misma comunidad internacional en su conjunto.²⁷⁵

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el artículo 3, fracción XII, define al desequilibrio ecológico como: *"La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos."* Ecológicamente considerada, la acción pública se ve condicionada por una serie de factores (externos a la traza ambiental y de carácter técnico, económico y político) que ha de considerar en su actuación. En la elaboración de su política, el Estado debe tener en cuenta:

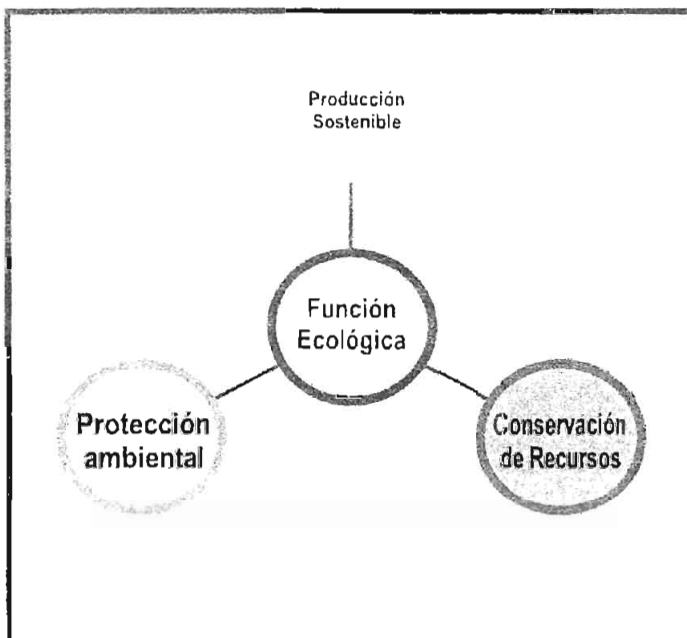
1. Los datos científicos y técnicos. Las instituciones deben basar sus decisiones y acciones ecológicas en el análisis de los datos

²⁷⁵ Durante las últimas décadas se hizo patente que la actividad humana empezó a amenazar seriamente la situación del planeta. Aire y agua contaminados, bosques y caladeros de pesca esquilados, hábitats enteros desnutridos y las especies de los mismos extinguidas son algunos de los síntomas de una situación que viene a sumarse al recalentamiento del planeta. Además, la explosión demográfica potencia la gravedad del problema: *"Está previsto que la población mundial crezca un 50% a lo largo del próximo siglo, pasando de 6,100 a 9,300 millones. La población de las 49 naciones más pobres del planeta se triplicará. A menos que la humanidad encuentre la clave del desarrollo sostenible, el impacto sobre los recursos naturales podría ser devastador."* COMISIÓN EUROPEA. *Op. cit.*, p. 26.

científicos y técnicos disponibles; es decir, aquéllos últimos desarrollos o innovaciones que sean conocidos en el sector de que se trate.

2. Las diversas condiciones del ambiente. Permite que las normas ambientales no sean uniformes sino concurrentes, dadas las distintas condiciones ambientales en cada uno de los territorios.
3. Las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la omisión. Previo a cualquier acción ambiental debe realizarse un balance sobre los efectos positivos y costos junto con las repercusiones negativas para la economía o alguno de sus sectores en atención a la consecución de un desarrollo sostenible.

Figura 12.
Rubros de la función ecológica



Fuente: Elaboración propia.

4.3.3 Función social.

Tengamos presente un hecho importante: La especie que ordena el territorio, la que dispone de los ecosistemas, es la especie humana. Si el hombre abandona el medio natural los ecosistemas no necesariamente van a evolucionar en la dirección deseada. Por eso hay que evitar el despoblamiento del espacio rural, arraigar su comunidad y favorecer la educación y la profesionalización de sus recursos como un sistema para afianzar el desarrollo rural mexicano.

I. Recuperación de población.

En la mayor parte de las políticas de desarrollo rural, la situación de su comunidad ha sido considerada de modo marginal. *“Normalmente, al lado de los esfuerzos por industrializarse, fenómeno fundamentalmente concentrado en las ciudades, se ha buscado el desarrollo de la agricultura, no el de los campesinos.”*²⁷⁶ En éste periodo en que el sector industrial se afirma aceleradamente, el espacio rural y su poblador pierden importancia *“de allí que los campos quedaran despoblados para emigrar a las zonas urbanas en pos de mejores salarios, lo que debido a una falta de planeación, trajo consigo la concentración en las zonas urbanas, multiplicando los problemas existentes a tal grado, que en la actualidad, el hecho de emigrar del medio rural al urbano, es sólo cambiar una pobreza rural por una miseria urbana.”*²⁷⁷

Para producir desarrollo, endógeno y sostenible, es imprescindible la existencia de población local suficiente sobre la cual asentarlo y con la cual mantenerlo.²⁷⁸

²⁷⁶ BERNAL, Fernando (Editor), *El campesino contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*, Segunda edición, ED. Tercer mundo editores, Colombia, 1991, p. 38.

²⁷⁷ LÓPEZ MASTACHE, *Op. cit.*, p. 57.

²⁷⁸ En el último siglo, los mayores procesos migratorios han tenido un mismo punto de partida: Los espacios rurales. Los puntos de acogida de sus emigrantes han sido, en la mayor parte de los casos, las grandes ciudades y los países que ofrecían mayores posibilidades, oportunidades y desarrollo que las áreas rurales de origen. Estos núcleos de atracción han mantenido vivas las

La carencia de un tejido social inserto de manera equilibrada en el territorio es una cuestión por solucionar. En ocasiones, el desarrollo rural se ha visto limitado por el escaso potencial poblacional del que se dispone; especialmente en las entidades federativas con mayor índice de inmigrantes *braceros*. “*El imparable éxodo rural que están sufriendo ciertas regiones... como consecuencia de las constantes transformaciones que experimenta su modelo de producción agraria,... y de la globalización de los mercados, sólo puede detenerse creando las actividades que generen empleo, creen riqueza y fijen población.*”²⁷⁹ El desarrollo rural no es factible sin una movilización efectiva y provechosa de los recursos de mano de obra, tierra y capital.

Actualmente la mano de obra es el principal factor de desarrollo disponible. En general la fuerza laboral familiar es uno de los factores más abundantes con que cuentan los espacios rurales y al mismo tiempo el menos aprovechado (por lo mal remunerado). “*Alrededor de 8.7 millones de personas están actualmente empleadas en la agricultura, comparadas con 9.8 millones en 1990, de los cuales 3.4 millones son productores (principalmente jornaleros, peones y trabajadores sin paga).*”²⁸⁰ Por lo tanto, es necesario encontrar fórmulas que mantengan una ocupación productiva generadora de ingresos durante el año entero y que inviertan la tendencia migratoria del capital social. Las expectativas económicas de México, aun bajo las actuales condiciones externas y en particular las abiertas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea y México (TLCUEM), no garantizan una oferta suficiente de empleos en el sector formal por lo que es probable la continua expulsión demográfica desde el campo hacia

expectativas que tenían desde un principio, impidiendo que se produjera una regresión de estos procesos migratorios.

²⁷⁹ Franco Jubete, Fernando, “Municipio rural y desarrollo local: Un análisis del desarrollo rural en Castilla y León”, en MILLARUELO APARICIO, José y Orduña Rebollo, Enrique, Coordinadores, *Municipio rural. Desarrollo local. I Seminario Iberoamericano sobre municipio rural y desarrollo local*, ED. Ciudad Argentina, Argentina, 2002, p. 59.

²⁸⁰ OCDE, *Op. cit.*, p. 196.

los grupos informales y marginados de los centros urbanos, o las corrientes migratorias hacia Estados Unidos.

II. Relevo generacional.

La juventud es la población comprendida entre los 12 y 29 años, siendo estratégica para el desarrollo del país.²⁸¹ En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoce que *"Los jóvenes representan el grupo de población más importante para el desarrollo económico, social y humano de la nación, tanto por su permanencia en la fuerza de trabajo como por su capacidad de adaptarse y hacer suya una cultura de innovación."*²⁸² La Agenda 21 de la ONU estableció que *"Es una necesidad imperiosa que la juventud de todas partes del mundo participe activamente en todos los niveles pertinentes de los procesos de adopción de decisiones, ya que ello afecta su vida actual y tiene repercusiones para su futuro. Además de la contribución intelectual y de la capacidad de movilizar apoyo que tiene la juventud, los jóvenes tienen una manera particular de analizar las cosas que es menester tener en cuenta."*²⁸³

A nivel nacional como internacional se reconoce que la juventud es naturalmente motor y transformador de su entorno. La importancia de los jóvenes rurales radica en la necesidad de revitalizar tal espacio. *"La migración constante y persistente del campo a la ciudad es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: económica, familiar, social y comunitaria. Siguiendo las tendencias actuales, es posible*

²⁸¹ Cfr. con ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, artículo 2. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha miércoles 6 de enero de 1999.

²⁸² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, El desarrollo social y humano, Objetivos rectores y estrategias.*

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=42>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²⁸³ ONU, *Op. cit.*, artículo 25.2.

esperar que más de 80% del crecimiento poblacional de los próximos 25 años se ubique en las ciudades del país.²⁸⁴ Estas tendencias marcan el potencial abandono rural.²⁸⁵

El relevo generacional ha de favorecer la incorporación de jóvenes agricultores y de jóvenes empresarios rurales, capaces de incorporar una renovada fuerza laboral, una visión de futuro y de asimilar las actuales concepciones empresariales y las nuevas técnicas de gestión.

III. Equidad de género.

La igualdad de género ante la ley se garantiza en el artículo 4, párrafo primero, de nuestra Constitución General, que a la letra dice:

“Artículo 4.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

En el PND 2001-2006 se encuentran dos menciones particulares. En México, *“A pesar de la creciente participación laboral femenina, subsisten numerosas diferencias respecto de la situación de los hombres, tanto en lo referente al salario como en el riesgo al desempeñar empleos precarios.”*²⁸⁶ No obstante la

²⁸⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México: Hacia un despegue acelerado, La transición demográfica.*

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=23>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²⁸⁵ De ello que nuestra Ley Agraria (Artículo 72) disponga que *“En cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, en donde se realizarán actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, para los hijos de ejidatarios, comuneros y avecindados mayores de dieciséis y menores de veinticuatro años. (...)”*.

²⁸⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, El desarrollo social y humano, Antecedentes, Las mujeres.*

Página web:

disposición constitucional, "se mantienen en la actualidad condiciones de dependencia, subordinación, exclusión, discriminación y violencia en las formas de relación entre mujeres y hombres, en los ámbitos familiar, social e institucional."²⁸⁷ En este sentido las mujeres rurales experimentan un menor acceso a los recursos y servicios de producción y gozan a la vez de una condición social inferior.²⁸⁸

Algunos de los factores de discriminación más importantes están arraigados en el entorno cultural rural. En tal contexto, ciertos estudios demuestran tres factores clave para mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales:

1. Acceso a la tierra.
2. Acceso a los servicios financieros y de asistencia técnica.
3. Acceso a un buen nivel de instrucción y a oportunidades de capacitación con el fin de mejorar la competencia técnica y directiva.

IV. Educación y profesionalización.

Ni la recuperación poblacional, ni el relevo generacional ni la equidad de género son suficientes para garantizar la calidad de vida de un espacio, menos aún su competitividad. Favorecer tal competitividad exige actuar intensivamente también sobre la capacidad productiva del factor humano. En esta línea, la Administración Pública debe prestar especial atención en favorecer la

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=41>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²⁸⁷ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, El desarrollo social y humano, Objetivos Rectores y Estrategias*, 5.3.2. *Equidad e igualdad*.

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=42>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²⁸⁸ Como consecuencia de ello, la pobreza rural afecta principalmente a los hogares rurales encabezados por mujeres. Además, en las poblaciones indígenas numerosas, el analfabetismo entre las mujeres sigue siendo un grave problema para la mayor parte de los grupos étnicos.

educación cívica desde la infancia y la formación profesional del hombre rural, aspectos particularmente importantes porque se proyectan sobre una área que, por la propia dimensión, situación y características de la mayor parte de sus recursos y explotaciones, requiere una considerable mejora de la capacidad de conocimiento, gestión e innovación.

Hablando de educación, el actual Plan Nacional de Desarrollo reconoce que en aras de lograr un desarrollo armónico entre los espacio rural y urbano es menester *"Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sostenibles."*²⁸⁹ Por otra parte, estudios de la OCDE demuestran que *"La política de desarrollo rural ha apoyado a las poblaciones pobres, pero ha prestado poca atención a los patrones de uso de suelo. (...) Sólo algunas actividades rurales han combinado objetivos ambientales y de mitigación de la pobreza."*²⁹⁰

La educación desde sus niveles básicos es crucial para lograr una población respetuosa del medio natural así como para alcanzar la multifuncionalidad en el desarrollo rural que defendemos. *"La productividad y el crecimiento de la riqueza de las naciones están determinados fundamentalmente por el desarrollo de las aptitudes físicas e intelectuales de sus ciudadanos; la "inversión" en alimentación, salud, educación, capacitación laboral, desarrollo científico y*

²⁸⁹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Desarrollo social y humano, Objetivos rectores y estrategias*, 5.3.5. *Desarrollo en armonía con la naturaleza, inciso d.*

Página web:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=42>

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

²⁹⁰ OCDE. *Op. cit.*, p. 194.

*tecnológico, constituye la más fructífera asignación de recursos que las naciones pueden hacer para la construcción de su futuro.*²⁹¹

Frente a esta situación, la viabilidad rural se vincula a fuerte introducción de *insumos intelectuales* en el proceso productivo y gerencial. La profesionalización es la única alternativa que vemos posible para contrarrestar la insuficiencia de insumos materiales. Aquí la formación profesional para el desarrollo rural no debe entenderse ni sólo como capacitación ni sólo para profesionistas, debe ir más allá.²⁹² En los países en vías de desarrollo es insuficiente la investigación científico-tecnológica. *“Como consecuencia, la tecnología disponible no está suficientemente adaptada a las condiciones locales y los resultados de la investigación no proponen una variedad de soluciones tecnológicas adaptadas a la diversidad de las condiciones socioeconómicas y agroecológicas existentes en el país, como las diferentes necesidades técnicas de los agricultores de sexo masculino y femenino. (...) Cuando se dispone de tecnología desarrollada por la investigación, varias dificultades obstaculizan su difusión, como el deficiente funcionamiento de los servicios de extensión y capacitación que no están necesariamente orientados hacia los usuarios adecuados.”*²⁹³

Los insumos intelectuales se significan en la adopción de tecnologías que ahorren factores escasos y ocupen mano de obra local; por la mayor productividad del hombre en el aprovechamiento (y no abuso) de la tierra; por la buena administración de los ejidos; por el uso racional de los recursos disponibles; por la

²⁹¹ CALVA, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, ED. Juan Pablos Editor, México, 1999, p. 57.

²⁹² Es fundamental valorar el conocimiento además del resultado, comprender su importancia, sus implicaciones y las razones para continuar (o al menos mantener) la formación. Asumir el desarrollo local como labor propia del crecimiento humano y sentir orgullo por la propia actividad, son condiciones todas ellas necesarias para crecer y adquirir una madurez que permita a un territorio vivir por sí mismo.

²⁹³ FAO, *Op. cit.*

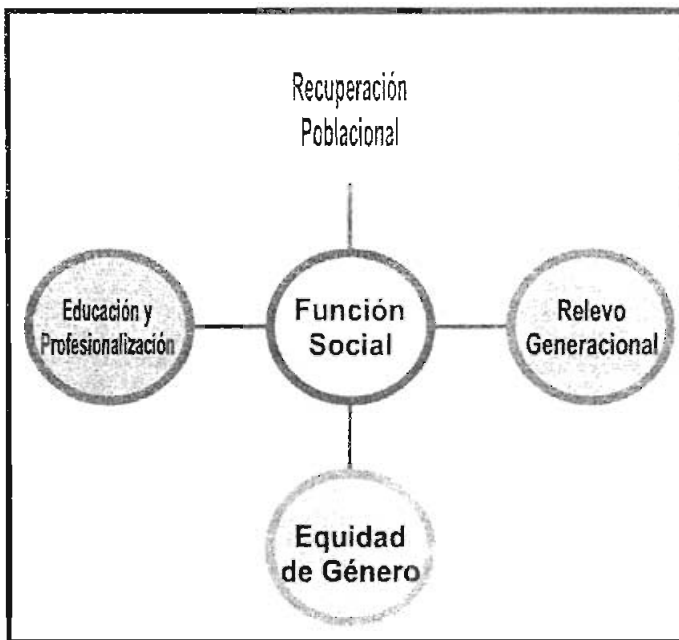
Página web:

http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/Y0491S/y0491s02.htm

Fecha de consulta: 7 de enero de 2005.

disminución de costos de los insumos y revalorización de las cosechas; por la incorporación de valor agregado; por el mejoramiento de la calidad de los productos, el aprovechamiento de los excedentes y por la reducción de los eslabones de las cadenas de intermediación. En este sentido, la normativa rural ha de equilibrar la multifuncionalidad rural en su faceta social: Cohesión del tejido social (arraigo), Educación de la comunidad sobre su interacción ecosistémica y Promoción de los agricultores como profesionales (no todos profesionistas) del espacio rural.

Figura 13
Rubros de la función social.



Fuente: Elaboración propia.

Queda claro: Resulta fundamental reconsiderar el papel capital social rural y la función que desempeñará el espacio rural en las próximas décadas.

4.4 Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.

Quedó señalado que el desbalance económico, ecológico y social del espacio rural puede salvarse a través de un cambio radical en el modelo de desarrollo. Para ellos es imprescindible modificar la mentalidad hacia enfoques solidarios, donde el móvil del desarrollo no sea exclusivamente acumular bienes materiales y el perfeccionamiento surja de la *colaboración* más que de la *competencia*.²⁹⁴

4.4.1 La implementación multifuncional del desarrollo rural mexicano.

Es fundamental delimitar nuestro análisis. No es lo mismo hablar de *desarrollo en países subdesarrollados*, a tratar sobre *desarrollo de zonas subdesarrolladas de países desarrollados*. Como tampoco lo es el estudiar el *desarrollo de zonas subdesarrolladas de países en vías de desarrollo*, como es el caso de México.

La ruralidad de que hablamos en esta tesis es un concepto multidimensional puesto que en él aparecen implicados tres enfoques (social, económico y ecológico), que lejos de ser excluyentes se complementan entre sí. “A *nuestro juicio, el desarrollo económico y social de un espacio determinado, ya se trate de un país, de una región o de un ámbito geográfico más limitado, es el resultado de toda una serie de factores interrelacionados entre sí, pues el impacto de cada uno de ellos considerado aisladamente está fuertemente condicionado por el resto de los factores en cuestión.*”²⁹⁵ El enfoque con el que consideramos el concepto de rural supone tomar en consideración (para la

²⁹⁴ El devenir del espacio rural se apoya en estrechas relaciones entre las comunidades humanas y su entorno. Por ende, existe y se percibe una fuerte presencia social y económica del espacio rural; este rige la vida de buena parte de la población nacional, lo que hace impensable acometer auténticas políticas de desarrollo sin tener en cuenta la fuerte ligazón personal, ética, social, política, jurídica e histórica que conserva el mexicano con la tierra.

²⁹⁵ CARRASCO MORALES, Eva, *La cohesión económica y social en la Unión Europea. Consideración al caso español*, ED. Consejo Económico y Social, Colección: Estudios, Número 1000, España, 2000, p. 45.

elaboración de un diagnóstico, el establecimiento de objetivos y la definición de propuestas), otras actividades no estrictamente agropecuarias pero que juegan un papel principal en el futuro del desarrollo rural, interactuando con la actividad primaria.

La *multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano* supone un avance en la definición de una política auténticamente rural, al incorporar nóveles actividades y prioridades en su diseño. Supone el pleno reconocimiento por parte de la legislación, las políticas y las instituciones del papel *multifuncional* que ha de jugar el espacio rural para ser *multi-eficiente*.

Stricto iure, al Estado mexicano le corresponde desempeñar un papel central en la política de desarrollo del campo, tanto en los aspectos económicos como en los sociales y los ambientales. Es indudable que junto con los efectos directos del mayor crecimiento económico se requieren esfuerzos específicos en apoyo a los grupos cuyas condiciones de vida son las más bajas, y modelos productivos adecuados que eviten la repercusión ambiental. *“Sin embargo, tratándose de la población rural, la estrategia contra la pobreza sólo dará resultados en la medida en que efectivamente se logre un desarrollo rural que se traduzca tanto en un impulso productivo que eleve la oferta de alimentos o materias primas, como en una mejoría permanente de las condiciones de vida de los campesinos.”*²⁹⁶ No obstante, no todo puede correr a cuenta de la Administración Pública ni ser realizado por ella, sobre todo si se busca evitar el paternalismo y promover el desarrollo endógeno y autogenerado.

Para toda la sociedad mexicana, el desarrollo rural representa un reto primario fundamentalmente porque la mayoría de los municipios mexicanos (células estructurales del territorio) son rurales, y la base de la organización política y

²⁹⁶ CARABIAS, *Op. cit.*, p. 24.

administrativa del Estado mexicano es, conforme nuestra Constitución, precisamente el municipio:

“Artículo 115.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (...).”²⁹⁷

En este orden de ideas, los principales retos del desarrollo rural mexicano parten de y se localizan en el municipio; ahí se encuentra concentrada la pobreza nacional. Existen 850 municipios rurales con alta y muy alta marginación, con cerca de 30 millones de pobres, de los cuales 19 millones están en pobreza extrema. La producción rural (agropecuaria, piscícola y forestal) y las actividades vinculadas son una fuente de ingresos muy importante para esos habitantes, además de que la producción primaria es fuente de alimentos fundamental para el resto de la población. Finalmente, la mayor parte de los recursos naturales se encuentra concentrada en los espacios rurales y su conservación depende esencialmente del nivel de desarrollo que puedan alcanzar las comunidades.

4.4.2 Los referentes de la multifuncionalidad rural mexicana.

A pesar de que en las últimas décadas las políticas de desarrollo en México han puesto énfasis en la economía industrial y las áreas urbanas, que la población rural ha disminuido porcentualmente y que el campo representa proporciones

²⁹⁷ Los Estados federados se constituyen con base en la figura del municipio. La Constitución General de la República establece a su vez que el territorio nacional comprende las partes integrantes de la Federación y dichas partes integrantes de la Federación son los 31 Estados y el Distrito Federal (artículos 42, fracción I y 43).

cada vez más bajas de la producción y el empleo, el espacio rural sigue siendo estratégico para la política nacional.²⁹⁸

I. Localización.

El desarrollo rural tiene como punto evidente de destino el espacio rural.²⁹⁹ Destacar el espacio rural como referente imprescindible de las políticas de desarrollo rural y, por tanto, establecer su categoría de presupuesto conceptual constituye no sólo una vieja demanda en pro de la dignificación su suelo, sino también un requisito metodológico de primer orden para afrontar el estudio y desenvolvimiento de la multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.

El nuevo papel de los espacios rurales no sólo va a tener que ver con su actividad económica tradicional, sino también con las nuevas formas en que se organicen sus diferentes intereses, con la diversificación de las actividades. Esto no es casual ya que los procesos de globalización están provocando profundos cambios en los tejidos productivos y en los objetivos, instrumentos y medidas de las políticas económicas y sociales nacionales.

²⁹⁸ "En este orden de consideraciones, tres son a nuestro entender las razones fundamentales que hacen imprescindible la intervención de la Administración en el sector agroalimentario:

- La dificultad extrema de conseguir un equilibrio entre la oferta y la demanda en este sector, sin una intervención pública.
- El carácter de primera necesidad que para el género humano representa la alimentación, por delante incluso de la salud, de la enseñanza, del vestido o de la vivienda y por supuesto de otro tipo de necesidades. La escasez de alimentos desemboca inmediatamente en una inestabilidad social constatada a lo largo de la historia.
- La estructura de producción en el sector agroalimentario es completamente distinta a la del sector industrial o el de los servicios."

ORTEGA SADA, José Luis, *La Unión Europea (UE), La política agraria común (PAC), los acuerdos del GATT y la reforma*, ED. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España, 1996, pp. 27 y 28.

²⁹⁹ Vid. *supra* nuestra delimitación conceptual del espacio rural, p. 19.

II. Sujetos.

A pesar de todo lo expuesto en el cuerpo y transcurso de esta tesis, nos queda una importante duda por resolver: Quiénes tienen que ser los sujetos en el desarrollo rural.

Si bien los pobladores del espacio rural se erigen en comunidades,³⁰⁰ los destinatarios del desarrollo rural son más individuos, a saber:

1. Personas que pasan las 24 horas del día en el espacio rural (Locales).
2. Personas que permanecen 2 días: Fines de semana (Paseantes).
3. Personas que pasan 15 días o 1 a 2 meses con ocasión de los periodos vacacionales (Vacacionistas).
4. Empleados públicos y privados, profesionales y profesionistas, que prestan diariamente sus servicios en el espacio rural (Trabajadores).

III. Caracterización del desarrollo rural.

Las desigualdades regionales se manifiestan muy nitidamente en los más de 2,000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. El espacio rural mexicano se caracteriza por una estructura dual: Plantaciones comerciales por un lado y plantaciones tradicionales, por el otro (algunas pobres, pero con potencial comercial y otras muy pobres apenas con potencial para la subsistencia).³⁰¹ El desarrollo rural en México se ha centrado en el papel gubernamental para el diseño y la

³⁰⁰ *Vid. supra*, p. 26.

³⁰¹ *Cfr. con OCDE, Op. cit.*, p. 194.

instrumentación de políticas para la orientación del desarrollo nacional a través de vías sostenibles.³⁰²

Esta consideración nos lleva a la convicción de que la estrategia de desarrollo rural ha de prever en su elaboración los siguientes aspectos:

1. Coherencia ecológica. Uso de recursos en correspondencia con su vocación y existencia de un balance adecuado entre la extracción de productos y las entradas de materia (Balance material).
2. Estabilidad sociocultural. Tenencia de los recursos sobre la base de una estructura socialmente justa y equitativa (Redistribución de la riqueza).
3. Complejidad infraestructural. Dotación de una infraestructura múltiple, articulada y eficiente que asegure un flujo adecuado de los insumos y los productos (Función administrativa).
4. Certeza y seguridad. La sostenibilidad de todo sistema está sometida a incertidumbre y riesgo, que debe transmutar en certeza y seguridad cuando es transformado por el hombre (Expectativa social).

El desarrollo rural debe experimentar una evolución creciente, apoyada en unos mecanismos y programas de carácter federal y estatal que faciliten este caminar y hagan posible un trabajo conjunto con los agentes rurales. Por ello, es importante que los programas rurales, que son gestionados por las administraciones públicas, estén coordinados y de esta forma generen fuerzas de desarrollo rural convergentes.

³⁰² "En nuestro caso particular, a finales de la década de los 80, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se proclamó como vehículo gubernamental para promover el desarrollo rural sustentable." SALINAS DE GORTARI, Carlos, V Informe de Gobierno, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha martes 2 de noviembre de 1993.

Desde la perspectiva competencial el desarrollo rural presenta hoy día un matiz pluridisciplinar, que lo aproxima a aquellos supuestos donde la competencia se establece por referencia a las *políticas de actuación* y no a sectores concretos (exclusivos y excluyentes). Esto significa que la eficacia de las futuras políticas de desarrollo rural van a depender, en gran medida, de la ordenación coordinada de las diferentes administraciones y competencias que pueden entrar en liza: Planeación económica, producción agropecuaria, ordenación del territorio y ambiente, turismo, justicia, etcétera. Es necesaria la descentralización de las políticas de actuación, de forma que se permita a los Estados esbozar y realizar sus políticas rurales basadas en las propias características socioeconómicas, territoriales y culturales, junto con la participación, cada vez más necesaria, de los Ayuntamientos en la programación y ejecución de las mismas.

Desde la perspectiva del objeto el desarrollo rural supera la didáctica existente de estructuras agrarias, concibiendo de un modo global y complementario los nuevos fines que incorpora. Si bien la política de estructuras agrarias es un presupuesto indisoluble de todo planteamiento serio de desarrollo rural, también es cierto que su consideración no debe entenderse de un modo único (unidireccional) pues la consolidación del modelo rural contemporáneo, definido en un contexto de globalización y liberalización de los mercados, requiere la apertura estratégica a las nuevas demandas y funciones que el espacio puede desempeñar.

IV. Pautas de instrumentación.

La instrumentación para el desarrollo rural nacional ha de operarse en relación con el desarrollo económico, la evolución social y la operatividad ecológica, a través de las siguientes pautas:

1. Reconstrucción permanente de la naturaleza. En una primera etapa, las cuestiones del ambiente y de los recursos naturales fueron considerados simplemente como otra dimensión de la explotación económica.
2. Compatibilidad entre mercados y conservación. Debe considerarse el ecosistema como una dimensión del problema de producción y comercialización de productos agrarios.
3. Reversión de la pobreza rural. Puede lograrse a través de una mayor atención a la reconstrucción de recursos naturales, un entendimiento de los nichos de mercado mundiales para productos orgánicos (socialmente conscientes), y la percepción de que las técnicas de producción alternativa y sostenible son una de las formas viables de arraigar a los productores campesinos a su tierra.

El desarrollo de las zonas rurales mexicanas parte de ciertas premisas:

1. El factor humano. Sobre él pivota cualquier estrategia de desarrollo y debe ser situado en el centro del proceso de cambio, como principal protagonista.
2. La riqueza ambiental. Este medio natural es un legado para futuras generaciones y debemos mantenerlo como parte de nuestra herencia y base de un desarrollo equilibrado.
3. Un desarrollo económicamente sostenible, donde la estructura socioeconómica de los espacios rurales sea capaz de mantener un nivel de población y una dinámica de desarrollo que permita una convergencia entre las zonas rurales y las urbanas.

El desarrollo rural se debe instrumentar con la idea de un desarrollo generador de dinámicas que se mantengan sin necesidad de intervenciones exógenas; o

dicho de otra manera, la búsqueda de vías propias de desarrollo (Autarquía). Lo que parece claro, es que la producción agraria tiende a dejar de ser el eje único (aunque se mantiene como fundamental). La novel *ruralidad* se perfila como el sustituto a la añeja especificidad *agraria*. La novedad radica no en la aparición de *nuevas funciones* en el espacio rural, que evidentemente nunca fueron ajenas al mismo, sino en la actualización del cambio y en el marco en el que se dan: Un espacio rural contextualizado dentro de la globalización y el liberalismo comercial, sujeto a exigencias de competitividad.

En suma, el desarrollo rural a partir de la multifuncionalidad no se trata de una cosa nueva, sino de una nueva manera de ver las cosas añejas.

4.5 Propuestas para la implementación de la multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.

Nuestra Facultad cuenta con un *Reglamento para el funcionamiento de los seminarios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*³⁰³ que en su artículo 17 sanciona:

“Artículo 17.

Para registrar a los alumnos que deban elaborar sus tesis profesionales, los Directores del Seminario no exigirán más requisitos que los que establece este Reglamento. Dichos requisitos son los siguientes:

- a) Que el solicitante haya concluido sus estudios en la Facultad.*
- b) Que el interesado presente un tema de tesis.*

...”

Para la totalidad de carreras, el artículo 18 del *Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México*,³⁰⁴ establece:

³⁰³ Publicado en Gaceta UNAM con fecha 4 de mayo de 1987.

³⁰⁴ Aprobado en sesión del Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 1 de julio de 1997.

“Artículo 18.

Los objetivos de los exámenes profesionales y de grado son: valorar en conjunto los conocimientos generales del sustentante en su carrera o especialidad; que este demuestre su capacidad para aplicar los conocimientos adquiridos y que posea criterio profesional.”

En observancia estricta de estas disposiciones para la titulación profesional, en cumplimiento de la finalidad propositiva de toda tesis recepcional, y animados por la vocación rural de nacimiento, planteamos un conjunto de propuestas para implementar la multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano.

4.5.1 Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano: Propuesta legislativa.

La idea de desarrollo rural presente en el artículo 27 de nuestra Constitución prescribe la facultad civil de explotación agrícola y el deber estatal de protección espacial. Sin embargo es necesaria una reforma jurídico-política en materia rural que conceptualmente supere el de *Reforma Agraria*, ya que se debe considerar no sólo la actividad agrícola, ni sólo al agricultor.

Actualmente, los criterios e instrumentos de actuación rural son recogidos de forma dispersa por la legislación secundaria, a saber:

1. Ley Agraria.
2. Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Y por la de carácter organizativo de las funciones del Estado:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Ley de Planeación.

Pero ello es impráctico; un *conjunto* no siempre es un *sistema*. Proponemos una nueva Ley Rural que establezca el marco jurídico regulador de la actuación de la Administración Pública en el fomento de las explotaciones agrarias y la modernización de sus estructuras, pero también (al mismo tiempo) impulse el arraigo del tejido social a través de actividades extra productivas que pueden realizarse en el espacio rural; además de la trascendencia que tienen las prácticas con que se aborde y fomenta la multifuncionalidad rural.

En estricta observancia de nuestra Constitución Federal, la iniciativa y formación de las leyes nacionales corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal, a ambas Cámaras del Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales; ello de acuerdo con el párrafo primero del artículo 71:

“Artículo 71.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.”

Por ello es que nuestra citada propuesta de creación legislativa fue enviada con fecha 3 de marzo del corriente a los Presidentes de ambas Cámaras al Congreso de la Unión y a los Presidentes de las Comisiones de Desarrollo Rural de las mismas; sujetos facultados constitucionalmente para iniciar y concretar todo proyecto legislativo en nuestro país.³⁰⁵

³⁰⁵ La carta dirigida al C. Presidente de la Cámara de Senadores forma el Anexo 9 de esta tesis. La carta dirigida al C. Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Senadores constituye el Anexo 10 de esta investigación.

La carta dirigida al C. Presidente de la Cámara de Diputados forma el Anexo 11 de esta tesis.

La carta dirigida al C. Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados constituye el Anexo 12 de esta investigación.

4.5.2 Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano:

Propuesta jurídico-política.

De conformidad con la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *política*, (del latín *politicus*, y este del griego *πολιτικός*), es el: "Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado."³⁰⁶

Una de las problemáticas más graves que aqueja al Estado Mexicano es la casi nula creación de empleos, lo que impacta directamente los espacios rurales. En la multifuncionalidad para el desarrollo rural mexicano se trata de promover los diversos ámbitos productivos para crear nuevas alternativas de rentas en las comunidades rurales, de tal forma que el desarrollo influya en los fenómenos locales y en la dimensión nacional.

El primer paso en la construcción de una nueva visión es modificar la imagen a través de la cual se asocia, funde y confunde lo rural con lo agrícola. El espacio rural debe ser visto como el ámbito en el cual se desarrollan un conjunto de actividades socioeconómicas y ecológico-ambientales que rebasan a la agricultura y respecto de las cuales giran varios y variados intereses, conflictos y presiones.³⁰⁷

En todo caso el objetivo es lograr el consenso rural y favorecer un desarrollo multifuncional y sostenible a partir de los siguientes ejes de actuación:

³⁰⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Op. cit.*, Tomo II: h/z, p. 1796.

³⁰⁷ Es evidente que la actividad agrícola (incluyendo la ganadería y las actividades forestales) es la principal. No obstante, hay otras actividades que tienen una importancia relativa las cuales, en general, están asociadas a un mayor nivel de desarrollo.

1. Integración multisectorial.

Lo básico en el espacio rural es lo agrario y sin la permanencia de esta actividad se afectaría el entorno y llegaría a desaparecer lo rural. Con esta idea cualquier actuación pública, aplicada y aplicable, ha de basarse en lo agrario, pero debe complementarse necesariamente con actividades adicionales que posibiliten rentas que permitan el mantenimiento de la población rural en condiciones de calidad de vida e ingresos.³⁰⁸

2. Regeneración social.

El tejido social de las zonas rurales se ha deteriorado a través de la progresiva desruralización de las últimas décadas, así como por la atracción que ha ejercido la ciudad sobre los habitantes del espacio rural. Ello obliga a adoptar medidas para la recuperación y relevo poblacional y mejorar la calidad de vida del hábitat rural.

3. Conservación del medio natural.

Su preservación no constituye únicamente una respuesta a una demanda social creciente de mantenimiento de la riqueza ecosistémica del país, sino un elemento fundamental para una estrategia de desarrollo sostenible, donde las actividades vinculadas que se generen (respetuosas con el entorno) sean vectores importantes. Hay que pensar que el espacio rural ha de generar riqueza (desarrollo y no sólo crecimiento) y capacidad de mantener una calidad de vida sostenida.

³⁰⁸ Las medidas deben adaptarse a las características de cada territorio rural. Somos propensos a copiar, sin ni siquiera analizar. Por otra parte, normalmente la información que nos llega de experiencias en otros territorios nos pone de manifiesto los éxitos y no los fracasos (o al menos los obstáculos), de las experiencias que es de donde auténticamente se aprende.

4. Transparencia administrativa.

El Estado debe eliminar los obstáculos que inhiben la iniciativa, la creatividad y la libertad de gestión de los campesinos y debe mostrar una transparencia total en los procesos que afecten al desarrollo rural.

Nuestra propuesta política consiste en la traza de una visión ampliada de lo rural que incorpore las distintas actividades que se desarrollan en el espacio rural y que reconozca la multiplicidad de objetivos y funciones del desarrollo. Esta visión permite un consenso general (no sólo mayoritario) entre los actores del desarrollo rural, ofreciendo un modelo de desarrollo multifuncional consensuado y construido entre todos los representantes sociales, económicos y políticos del mismo. *"Y ello porque todo proyecto de desarrollo integral ha de estar fundamentado en una sólida base política y social, fruto del diálogo de todas las fuerzas vivas de la provincia."*³⁰⁹

4.5.3 Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano:

Propuesta jurídico-administrativa.

Cada periodo histórico presenta particulares retos para los gobiernos, la globalización le da el matiz propio a la circunstancia contemporánea, por lo que la Administración Pública ha de adecuarse a tal coyuntura. *"La reorganización que se requiere debe orientarse, más que a revolucionar la actual estructura a generalizar aquéllas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un*

³⁰⁹ Ruíz Medrano, Ramiro F., "Conferencia inaugural" en MILLARUELO APARICIO, *Op. cit.*, p. 34.

instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada."³¹⁰

Nuestra propuesta jurídico-administrativa consiste en integrar una nueva Secretaría de Estado (que podría denominarse *Secretaría Rural –SER-* o *Secretaría de Desarrollo Rural –SEDER-*) a partir de la fusión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de la Reforma Agraria de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el párrafo primero del artículo 90 Constitucional:

"Artículo 90.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respecto de la creación de órganos federales (Artículos 1, 2, 10, 11 y 14, principalmente).³¹¹

³¹⁰ VÁZQUEZ ARROYO, Francisco, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, Quinta edición, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 73.

³¹¹ Dice la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Artículo 1.

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. (...)"

"Artículo 2.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

Esta no es una posición simplista. Aún y cuando el reparto agrario finalizó en 1992, a la fecha existen juicios en trámite relativos a la añeja figura de la dotación. Más aún, el párrafo segundo del Artículo Segundo Transitorio de la Ley Agraria establece:

"Artículo Segundo.

Se derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley.

En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley."

De tal suerte que para poder realizar la fusión y creación administrativa aludida, sería necesario la creación de una Subsecretaría Agraria dentro del nuevo órgano que dé seguimiento a los juicios agrarios y con ello se asegure la justiciabilidad debida y merecida por los ciudadanos agrarios, y garantizada tanto por la Constitución federal, como por la Ley Agraria.

La finalidad de la Secretaría Rural sería evitar duplicaciones institucionales, precisar responsabilidades públicas y simplificar estructuras administrativas

II. - Departamentos Administrativos, y

III. - Consejería Jurídica."

"Artículo 10.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna."

"Artículo 11.

Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."

"Artículo 14.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. (...)"

4.5.4 Multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano:

Propuesta Jurídico-académica.

En los procesos administrativos del espacio rural confluyen los elementos clave del Estado: Hombre, territorio y poder. Es obvia tal afirmación, pero conviene mantener siempre en mente que a través del poder se concreta la administración pública, que el fin último de toda administración es el progreso y los protagonistas del progreso son las comunidades humanas.

Nuestra propuesta académica consiste en elaborar, reformar y/o considerar la multifuncionalidad rural en los planes estudio de las ciencias sociales relacionadas al espacio rural, con el fin de introducir el planteamiento rural por sobre lo agrario y sobre ésta base formar científicos y elaborar metodologías que aborden de manera multidisciplinaria, íntegra y sostenible, el diagnóstico y la búsqueda de alternativas y procesos para el desarrollo rural nacional a partir de la multifuncionalidad.

En síntesis, el propósito de la multifuncionalidad en el desarrollo rural mexicano es ampliar la visión y las oportunidades respecto de lo rural. En todo caso, el desarrollo rural exige soluciones auténticas, perdurables en el tiempo, no estancadas en la historia.

MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. El Estado es la corporación jurídico-política asentada sobre un área determinada del orbe, cimentada en lazos culturales, dotada de un orden jurídico que puede dominar por coacción física y que agrupa a su población alrededor de un fin común.
2. Los Estados están determinados de manera importante, no determinante, por sus respuestas a los procesos de globalización y neoliberalismo que repercuten en el desarrollo rural.
3. La multifuncionalidad rural busca reducir las diferencias cualitativas de su espacio como única opción a largo plazo para un desarrollo sostenible, equilibrado y competitivo.
4. **El espacio rural es aquella área fuera de la órbita urbana, donde priman los elementos naturales y se asienta una comunidad dedicada particularmente, que no exclusivamente, a labores vinculadas con la tierra.**
5. El Estado desenvuelve su actividad por medio de tres funciones: Ejecutiva o administrativa, que corresponde al Poder Ejecutivo y esencialmente tiene por finalidad la prestación de un servicio público; legislativa y jurisdiccional.
6. La Administración Pública Federal es un sistema institucional dentro del que se desenvuelve la función administrativa por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales.

7. El marco jurídico para el desarrollo rural nacional parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que configura al Estado mexicano y delinea el desarrollo rural axiológica y pragmáticamente; estableciendo al tiempo las bases para la legislación rural secundaria.
8. El desarrollo define objetivos concretos, calificados y cuantificados, y consiste en una mejor satisfacción de las necesidades básicas de las personas, reduciendo sus desigualdades, siendo la sostenibilidad el único criterio global válido para satisfacer las propias necesidades sin arriesgar tal capacidad de futuras generaciones.
9. La sostenibilidad para el desarrollo rural mexicano debe combinar las dimensiones política, como traza para reducir las diferencias sustanciales entre las diferentes comunidades; ecológica, con una utilización mesurada de los recursos naturales; y económica, como inversiones y actuaciones continuas que no necesiten de subvenciones para mantenerse.
10. El concepto de multifuncionalidad rural no existe en México. La pobreza rural puede atajarse a través de la multifuncionalidad rural la que implica un cambio radical en el modelo de desarrollo rural.
11. **La multifuncionalidad rural es una política que define las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social, que pueden realizarse simultáneamente o particularmente, de conformidad con la vocación de cada espacio rural.**
12. La función económica se refiere a las actividades vinculadas a la producción de bienes transables y su contribución para la economía

global; la función ecológica está vinculada a la conservación de los recursos naturales y a la preservación del ambiente; la función social radica fundamentalmente en la cohesión del tejido social y su promoción como profesionales del espacio rural.

13. Es necesaria una nueva Ley Rural regule la actuación de la Administración Pública en el fomento de las explotaciones agrarias y la modernización de sus estructuras, pero también impulse el arraigo del tejido social a través de actividades extra productivas.
14. Es necesaria una visión política ampliada de lo rural que incorpore el consenso de todos los representantes sociales, económicos y políticos del espacio rural para satisfacer los varios y variados intereses, conflictos y presiones rurales.
15. Es necesaria la creación de una nueva Secretaría Rural que evite duplicaciones institucionales, precise responsabilidades públicas y simplifique estructuras administrativas.
16. Es necesario considerar la multifuncionalidad rural en los planes estudio de las ciencias sociales relacionadas al espacio rural, reformando y/o elaborando sus programas con el fin de formar científicos y establecer metodologías que aborden de manera multidisciplinaria, íntegra y sostenible, el diagnóstico y la búsqueda de alternativas y procesos para la multifuncionalidad rural.
17. El desarrollo rural mexicano exige soluciones auténticas, perdurables en el tiempo, no estancadas en la historia. Toda propuesta debe mostrar factibilidad y realismo para ser operativa.

FUENTES

FUENTES

- **Legislación**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
5 de febrero de 1917.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley Agraria.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
26 de febrero de 1992.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
7 de diciembre de 2001.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
6 de enero de 1999.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
28 de enero de 1988.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
29 de diciembre de 1976.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley de Planeación.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
5 de enero de 1983.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Ley General de Población.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha
7 de enero de 1974.

REINO DE ESPAÑA,
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural
en Castilla-La Mancha.
Publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha
núm. 88 de fecha 25 de mayo de 2004.

▪ **Doctrina.**

1. ARISTÓTELES. *Política*, Introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo, Segunda edición, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
2. ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Estructura del Estado*, 3ª edición, ED. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
3. BERNAL, Fernando (Editor). *El campesino contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*, Segunda edición, ED. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1991.
4. BLAIR, Tony. *La tercera vía*, ED. Ediciones El País, España, 1998.
5. BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (Directores). *Diccionario de política*, 2 tomos, Octava edición en español, ED. Siglo Veintiuno Editores, México, 1994.
6. BURDEAU, Georges. *Tratado de ciencia política*, 3ª edición revisada y aumentada, ED. ENEP-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
7. BURGOA O., Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, Undécima edición actualizada, ED. Porrúa, México, 1997.

8. CALVA, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, ED. Juan Pablos Editor, México, 1999.
9. CARABIAS, Julia, et. Al. *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, Primera reimpresión, ED. Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
10. CARMONA LARA, María del Carmen. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina jurídica, Núm. 125, México, 2003.
11. CARRASCO MORALES, Eva. *La cohesión económica y social en la Unión Europea. Consideración al caso español*, ED. Consejo Económico y Social, Colección: Estudios, Número 1000, España, 2000.
12. CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del Estado*, Segunda edición en español, ED. Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
13. CARRILLO HUERTA, Mario Miguel. *El sector agropecuario mexicano. Antecedentes recientes y perspectivas*, ED. Instituto Politécnico Nacional, México, 2001.
14. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Planeación, programación y presupuestación*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica, núm. 145, México, 2003.
15. COMISIÓN EUROPEA. *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*, ED. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Serie: Europa en movimiento, Bélgica, 2002.

16. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho administrativo*, Segunda edición, ED. Limusa, México, 2003.
17. DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco. *Derecho agroambiental. Propiedad y ecología*, ED. Aranzadi, España, 1992.
18. EICHER, Carl K. y Witt, Lawrence W. *La agricultura en el desarrollo económico*, ED. Limusa-Wiley, México, 1968.
19. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Informe de la situación del medio ambiente en México, 2002. Compendio de estadísticas ambientales*, ED. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003.
20. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge (Coordinador). *Diccionario de Derecho administrativo*, ED. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003
21. FERRATER MORA, José. *Diccionario de filosofía*, Tercera edición, ED. Alianza Editorial, 4 tomos, España, 1981.
22. FICHTE, J. G. *Discursos a la nación alemana*, ED. Ediciones Orbis, Argentina, 1984.
23. FOXLEY, Alejandro; Aninat, Eduardo y Arellano, José Pablo. *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
24. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*, Cuadragésimo quinta edición. Reimpresión, ED. Porrúa, México, 1993.
25. GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, ED. Taurus, México, 1999.
26. GÓMEZ GRANILLO, Moisés. *Breve historia de las doctrinas económicas*, Vigésima segunda edición corregida y aumentada, ED. Esfinge, México, 1996.

27. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político*, Segunda edición, ED. McGraw-Hill, México, 1997.
28. JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*, Primera edición en español, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
29. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *Administración Pública Integral. (Instrumento para la superación de la crisis social y económica)*, Tercera edición, ED. Noriega Editores, México, 1987.
30. KAPLAN, Marcos. *Estado y globalización*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica. Núm. 90, México, 2002.
31. KELSEN, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Quinta reimpresión, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
32. LABRA, Armando (Coordinador). *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*, ED. Siglo Veintiuno Editores, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
33. LUNA ARROYO, Antonio y Alcerreca, Luis G. *Diccionario de Derecho agrario mexicano*, ED. Porrúa, México, 1982.
34. MADRID HURTADO, Miguel de la. *Constitución, Estado de derecho y democracia*, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 187, México, 2004
35. ———. *Estudios de Derecho constitucional*, ED. Porrúa, México, 1980.
36. MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*, Precedido de Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario, por Antonio Gómez Robledo, Séptima edición, ED. Porrúa, México, 1981.

37. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo. 3^{er} y 4^o cursos*, Tercera edición, ED. Oxford, México, 2000.
38. MENÉNDEZ, Iván (Compilador). *Clases sociales y desarrollo rural*, ED. Nueva Imagen, México, 1985.
39. MILLARUELO APARICIO, José y Orduña Rebollo, Enrique, Coordinadores, *Municipio rural. Desarrollo local. I Seminario Iberoamericano sobre municipio rural y desarrollo local*, ED. Ciudad Argentina, Argentina, 2002.
40. MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. *La administración pública federal en México*, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
41. MUNGUÍA, Miguel Ángel. *Estrategias de desarrollo rural. El actuar de organismos civiles*, ED. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993.
42. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). *Evaluación del desempeño ambiental: México*, ED. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003.
43. OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho administrativo*, Séptima edición, ED. Porrúa, México, 1997.
44. ORTEGA SADA, José Luis. *La Unión Europea (UE), la Política Agraria Común (PAC), los acuerdos del GATT y la reforma*, ED. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España, 1996.
45. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición, ED. Real Academia Española, 2 tomos, España, 2001.

46. RODRÍGUEZ PRATS, Juan José. *La política del Derecho en la crisis del sistema mexicano*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 95, México, 1986.
47. ROMERO POLANCO, Emilio. *Un siglo de agricultura en México*, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002.
48. ROSAS ARCEO, Alfredo. *La crisis fiscal del presupuesto en México*, ED. Universidad Autónoma de México, México, 1992.
49. ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social o Principios de Derecho político. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen de la desigualdad*. Estudio preliminar de Daniel Moreno, Décima edición, ED. Porrúa, México, 1996.
50. SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Producción y participación política en el campo*, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
51. ----- *México. Un paso difícil a la modernidad*, ED. Plaza & Janés, Editores, S.A., España, 2000.
52. SAMUELSON, Paul A. y Nordhaus, William D. *Economía*, Decimocuarta edición, ED. McGraw-Hill, España, 1993.
53. SANCHO COMÍNS, José (Coordinador). *Desarrollo rural. De los fundamentos a la aplicación*, ED. Paraninfo-Thomson Learning, España, 2002.
54. SANTOYO Horacio, et. Al. *Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural*, 2ª edición revisada, ED. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2002.

55. SERNA DE LA GARZA, José María y Caballero Juárez, José Antonio (Editores). *Estado de derecho y transición jurídica*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 95, México, 2002.
56. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso*, Vigésima edición, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí, ED. Porrúa, México, 1999.
57. ----- *Derecho económico*, ED. Porrúa, México, 1981.
58. SORENSEN, Max. *Manual de derecho internacional público*, 7ª reimpresión, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
59. TAMAMES, Ramón y Gallego, Santiago. *Diccionario de economía y finanzas*, Undécima edición revisada y ampliada, ED. Alianza Editorial, España, 2000.
60. VALADÉS, Diego. *Constitución y política*, Segunda edición, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 109, México, 1994.
61. ----- *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie: Estudios Jurídicos, Núm. 24, México, 2002.
62. VARIOS AUTORES. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tercera edición, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.
63. VARIOS AUTORES. *El libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural. La agricultura del futuro: Un compromiso de todos*, ED. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España, 2003.

64. VARIOS AUTORES. *Grandes discursos*, ED. CONACULTA-Océano, México, 1999.
65. VARIOS AUTORES. *La globalización y las opciones nacionales. Memoria*, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
66. VARIOS AUTORES. *Modernización del Derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, número 146, México, 1993.
67. VARIOS AUTORES. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico*, ED. Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos de Norteamérica, 1998.
68. VÁZQUEZ ARROYO, Francisco. *Presupuestos por programas para el sector público de México*, Quinta edición, ED. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
69. VILLAR MIR, Concepción y Carbonell Sebarroja, Jordi. *La agricultura europea y la política agraria comunitaria*, ED. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, España, 1996.
70. WATERSTON, Albert. *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, Primera reimpresión, ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
71. WEITZ, Raanan. *Desarrollo rural integral. El enfoque de Rejovot*, 2ª edición, ED. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1981.
72. YUSUF, Shahid; Wu, Weiping and Evenett, Simon (Editors). *Local dynamics in an era of globalization. 21st century catalysts for development*, ED. World Bank, Oxford University Press, United States of America, 2000.

▪ **Diccionarios y enciclopedias**

Enciclopedia Jurídica Omeba, Varios tomos, ED. Driskill, Argentina, 1986.

Webster's new international dictionary of the english language unabridged, ED. Encyclopaedia Britannica, United States of America, 1993.

▪ **Hemerografía**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de mayo de 2001.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio de 2002.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Acuerdo Nacional para el Campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias*.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de abril de 2003.

LARA PATRÓN, Rubén Jesús. *El Estado mexicano en su proyección exterior*, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

LÓPEZ MASTACHE, Miguel Ángel. *La organización e industrialización en el campo*, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971.

- LÓPEZ VARGAS Miguel Ángel. *La inviabilidad de la Constitución Europea*, Trabajo Modular I: Parte General, Estudios en Derecho comunitario, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2004.
-
- El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México*, Trabajo Modular II: Derecho Económico, Estudios en Derecho comunitario, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2004.
- SALAZAR URIBE, José Manuel. *La participación social en la gestión ambiental*, Tesis profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. *V Informe de Gobierno*, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de noviembre de 1993.
- VARIOS AUTORES. *Materiales de Enseñanza del curso Contratación y mercados financieros internacionales*, IV Edición de los Cursos de Postgrado en Derecho para Iberoamericanos, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2004.

▪ Internet

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
 Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
 Página web:
<http://www.bancomext.com>

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
(SAGARPA).

Página web:
<http://www.sagarpa.gob.mx>

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Página web:
<http://www.semarnat.gob.mx>

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

Página web:
<http://www.sra.gob.mx>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).

Página web:
<http://www.iadb.org>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICO (OCDE).

Página web:
<http://www.oecd.org>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).

Página web:
<http://www.oas.org/main/spanish/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU).

Página web:
<http://www.un.org>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA
ALIMENTACIÓN (FAO).

Página web:
<http://www.fao.org>

UNIÓN EUROPEA (UE).

Página web:
<http://www.europa.eu.int/>

BASAVE KUNHARDT, Jorge.

La autosuficiencia alimentaria garantiza la seguridad nacional, Dirección General de Comunicación Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Boletín UNAM-DGCS-740, Octubre 1 de 2003.

Página web:

<http://www.unam.mx>

DÍAZ MÜLLER, Luis T.

Globalización y principio de jurisdicción universal: Un estudio de caso, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Página web:

<http://www.juridicas.unam.mx>

FRESCO, Louise O.

El futuro de la agricultura, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Página web:

<http://www.fao.org/>

LABASTIDA OCHOA, Francisco.

Intervención de México, en FAO, *Cumbre mundial sobre la alimentación, Intervención de los participantes, México*.

Página web:

<http://www.fao.org/>

ANEXOS

ANEXO 1. MISIVA AL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

México, D.F., a 3 de marzo de 2005

C. VICENTE FOX QUESADA,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
PRESENTE.

Distinguido Señor Presidente, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosa y pacíficamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la política de los Estados Unidos Mexicanos.


El objetivo de la multifuncionalidad es redefinir las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que la globalización cultural y el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar un desarrollo rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la actividad ejecutiva corresponde en primer lugar a la Presidencia de la República, y siendo usted Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, mucho le estimaré la opinión que me pueda obsequiar a fin de enriquecer mi tesis.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,


MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad. 04350, México, D.F.
5658-5596.

RECEBIDO
VICI CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

MAR 03 2005 3 PM 02

RECEBIDO VICI
VICI CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ANEXO 2. OFICIO DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Palacio Nacional, a 05 de abril de 2005.

FOLIO: 201392817-53



Sr. Miguel Angel López Vargas,
AV. UNIVERSIDAD NO. 2014, PANAMÁ I-801
04350 COPILCO UNIVERSIDAD, COYOACAN, DISTRITO FEDERAL

Estimado Miguel Angel:

El Presidente Vicente Fox recibió la carta en la que solicita intervención con el fin de que se le proporcione la información que requiere para continuar su proyecto de tesis.

El Presidente me dio instrucciones para que enviemos a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, una copia de su petición a fin de que ahí se vea la forma de poder ayudarlo.

Más adelante dicha instancia le enviará una respuesta sobre su asunto, de la cual estaremos pendientes para informarle al Presidente.

Atentamente
El Coordinador de la Red Federal
de Servicio a la Ciudadanía

Una firma manuscrita que parece ser "Benigno Aladro Fernández", escrita en tinta negra sobre un fondo blanco. La firma es fluida y se extiende por encima y por debajo de una línea horizontal.

Benigno Aladro Fernández

Nota: Para solicitar información de su asunto, favor de comunicarse al teléfono 55-22-76-00

ANEXO 3. OFICIO DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DIRIGIDO AL SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En su respuesta favor de mencionar el
FOLIO: 201392817-53
Palacio Nacional, a 05 de abril de 2005.

**C. Javier Usabiaga Arroyo,
Secretario de Agricultura, Ganadería, Des. Rural, Pesca y
Alimentación**

En virtud de corresponder al área de responsabilidad de la dependencia a su digno cargo, me permito enviar a usted, para su atención, el asunto dirigido al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por el Sr. Miguel Angel López Vargas, quien solicita intervención con el fin de que se le proporcione la información que requiere para continuar su proyecto de tesis.

Le agradeceré se sirva comunicarnos la resolución correspondiente al caso. Asimismo, aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente
**El Coordinador de la Red Federal
de Servicio a la Ciudadanía**

Una firma manuscrita que parece ser "Benigno Aladro Fernández", escrita en tinta negra sobre un fondo blanco. La firma es fluida y se extiende fuera de un óvalo que la rodea.

Benigno Aladro Fernández

c.c.p. Sr. Miguel Angel López Vargas
AV. UNIVERSIDAD NO. 2014, PANAMÁ I-801
04350 COPILCO UNIVERSIDAD, COYOACAN, DISTRITO FEDERAL

ANEXO 4. MISIVA AL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA

México, D.F., a 10 de marzo de 2005.

C. FLORENCIO SALAZAR ADAME,
SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.

Distinguido Señor Secretario, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la administración pública de los Estados Unidos Mexicanos.

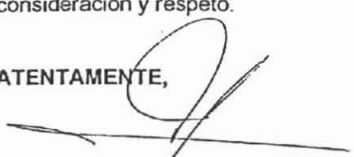
El objetivo de la *multifuncionalidad rural* es redefinir las actividades del poblador del *espacio rural* a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario y forestal, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que tanto la globalización como el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar el desarrollo del espacio rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la Administración Pública Federal es centralizada y los negocios del orden administrativo de la Federación están a cargo de las Secretarías de Estado, y siendo usted Secretario de la Reforma Agraria de los Estados Unidos Mexicanos, mucho le estimaré la opinión que al respecto me pueda obsequiar.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,



MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad.
04350, México, D.F.
5658-5599.



ANEXO 5. MISIVA AL SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

México, D.F., a 10 de marzo de 2005.

C. ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ,
SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.

Distinguido Señor Secretario, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la administración pública de los Estados Unidos Mexicanos.


El objetivo de la *multifuncionalidad rural* es redefinir las actividades del poblador del *espacio rural* a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario y forestal, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que tanto la globalización como el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar el desarrollo del espacio rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la Administración Pública Federal es centralizada y los negocios del orden administrativo de la Federación están a cargo de las Secretarías de Estado, y siendo usted Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales de los Estados Unidos Mexicanos, mucho le estimaré la opinión que al respecto me pueda obsequiar.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,


MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad.
04350, México, D.F.
5658-5596.



ANEXO 6. MISIVA AL SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

México, D.F., a 10 de marzo de 2005.

C. JAVIER BERNARDO USABIAGA APROYO,
SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y
ALIMENTACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.

Distinguido Señor Secretario, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la administración pública de los Estados Unidos Mexicanos.

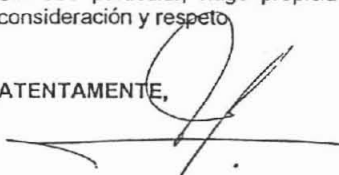
El objetivo de la *multifuncionalidad rural* es redefinir las actividades del poblador del *espacio rural* a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario y forestal, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que tanto la globalización como el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar el desarrollo del espacio rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la Administración Pública Federal es centralizada y los negocios del orden administrativo de la Federación están a cargo de las Secretarías de Estado, y siendo usted Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de los Estados Unidos Mexicanos, mucho le estimaré la opinión que al respecto me pueda obsequiar.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,



MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad. 04350, México, D.F.
5658-5596.

**ANEXO 7. OFICIO DE INDAUTOR SOBRE MULTIFUNCIONALIDAD EN EL
DESARROLLO RURAL MEXICANO.**



SECRETARIA
DE
EDUCACION PUBLICA

**DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR
SUBDIRECCIÓN DE REGISTRO DE SOCIEDADES DE GESTIÓN
COLECTIVA Y ANOTACIONES MARGINALES**

México, D.F., a 11 de mayo de 2005
Oficio N° DRPDA/SRSGCAM/OF-449/2005
Referencia: Trámite No. 03-2005-042012430000-11

**C. MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS
P R E S E N T E.**

Con relación a la solicitud de antecedentes registrales recibida en las oficinas de este Instituto, bajo el folio al rubro citado, me permito informarle que con fundamento en los artículos 162, 164, fracción II, 208 y 209, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor, se realizó la búsqueda exhaustiva en la base de datos del Registro, no encontrándose antecedentes de inscripción de la obra titulada **"MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO"**, en la rama **LITERARIA**, por lo que esta autoridad no se encuentra en posibilidad de expedir la copia certificada que solicita.

ATENTAMENTE

**ADRIANA FERNANDA PAREYON GALVÁN
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE REGISTRO DE
SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA**

ANEXO 8. OFICIO DE INDAUTOR SOBRE MULTIFUNCIONALIDAD RURAL



**DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR
SUBDIRECCIÓN DE REGISTRO DE SOCIEDADES DE GESTIÓN
COLECTIVA Y ANOTACIONES MARGINALES**

México, D.F., a 11 de mayo de 2005
Oficio N° DRPDA/SRSGCAM/OF-450/2005
Referencia: Trámite No. 03-2005-042012422500-11

**C. MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS
P R E S E N T E.**

Con relación a la solicitud de antecedentes registrales recibida en las oficinas de este Instituto, bajo el folio al rubro citado, me permito informarle que con fundamento en los artículos 162, 164, fracción II, 208 y 209, fracción III, de la Ley Federal del Derecho de Autor, se realizó la búsqueda exhaustiva en la base de datos del Registro, no encontrándose antecedentes de inscripción de la obra titulada "MULTIFUNCIONALIDAD RURAL", en la rama LITERARIA, por lo que esta autoridad no se encuentra en posibilidad de expedir la copia certificada que solicita.

ATENTAMENTE

**ADRIANA FERNANDA PAREYÓN GALVÁN
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE REGISTRO DE
SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA**

ANEXO 9. MISIVA DIRIGIDA AL C. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES.

México, D.F., a 3 de marzo de 2005.

**C. DIEGO FERNÁNDEZ DE CEVALLOS RAMOS,
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES
EN LA LIX LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.**

Distinguido Senador, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosa y pacíficamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la política de los Estados Unidos Mexicanos.


El objetivo de la multifuncionalidad es redefinir las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que la globalización cultural y el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar un desarrollo rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la actividad legislativa corresponde al Congreso de la Unión, y siendo usted Presidente de la Cámara de Senadores en la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, mucho le estimaré la opinión que me pueda obsequiar a fin de enriquecer mi tesis.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,


MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad. 04350, México, D.F.
5658-5596.



ANEXO 10. MISIVA DIRIGIDA AL C. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL DE LA CÁMARA DE SENADORES

México, D.F., a 3 de marzo de 2005.

**C. JOSE ANTONIO AGUILAR BODEGAS,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL EN LA LIX
LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO
DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.**

Distinguido Senador, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosa y pacíficamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo de la multifuncionalidad es redefinir las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que la globalización cultural y el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar un desarrollo rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la actividad legislativa corresponde al Congreso de la Unión, y siendo usted Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural en la LIX Legislatura de la Cámara de Senadores, mucho le estimaré la opinión que me pueda obsequiar a fin de enriquecer mi tesis.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,



MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad. 04350, México, D.F.
5658-5596.



ANEXO 11. MISIVA DIRIGIDA AL C. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

México, D.F., a 3 de marzo de 2005.

**C. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA,
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN LA LIX LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.**

Distinguido Diputado, el suscrito es oriundo de Jojutla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosa y pacíficamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la política de los Estados Unidos Mexicanos.


El objetivo de la multifuncionalidad es redefinir las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que la globalización cultural y el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar un desarrollo rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la actividad legislativa corresponde al Congreso de la Unión, y siendo usted Presidente de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión de Los Estados Unidos Mexicanos, mucho le estimaré la opinión que me pueda obsequiar a fin de enriquecer mi tesis.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,



MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco, Universidad. 04350, México, D.F.
5658-5596.

**ANEXO 12. MISIVA DIRIGIDA AL C. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
DESARROLLO RURAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

México, D.F., a 3 de marzo de 2005.

**C. J. MIGUEL LUNA HERNÁNDEZ,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL EN LA LIX
LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO
DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
PRESENTE.**

Distinguido Diputado, el suscrito es oriundo de Jojulla de Juárez, Morelos, y egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me permito dirigir respetuosa y pacíficamente a usted, con fundamento en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, para manifestarle una inquietud cívica y académica.

Sucede que estoy elaborando mi tesis profesional titulada **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** en la que trato la *multifuncionalidad rural*, tema inexistente en la legislación, la doctrina y la política de los Estados Unidos Mexicanos.

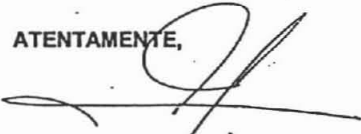
El objetivo de la multifuncionalidad es redefinir las actividades del poblador del espacio rural a través de tres funciones genéricas: Económica, ecológica y social. Así, la multifuncionalidad rural implica la evolución social, el desenvolvimiento económico agropecuario, la actualización turística rural, la protección ambiental y la sostenibilidad, al mismo tiempo. La **MULTIFUNCIONALIDAD EN EL DESARROLLO RURAL MEXICANO** supone la diversificación de actividades dentro del espacio rural nacional con el objeto de multiplicar sus fuentes de rentas.

Es mi interés que, en el contexto de competitividad que la globalización cultural y el liberalismo comercial exigen al Estado contemporáneo, se potencie la capacidad de México para concretar un desarrollo rural a través de la multifuncionalidad.

Dado que la actividad legislativa corresponde al Congreso de la Unión, y siendo usted Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, mucho le estimaré la opinión que me pueda obsequiar a fin de enriquecer mi tesis.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para manifestarle la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE,


MIGUEL ÁNGEL LÓPEZ VARGAS.
Av. Universidad 2014, Panamá I-801.
Col. Copilco-Universidad. 04350, México, D.F.
5658-5596.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA

11 MAR 2005

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA



TESIS BOLIVAR
Bolívar • 290 – C Col. Obrera
C.P. 06800 México, D.F.
Tel . 5578-6866
Suc. Iztapalapa 5614-1595
www.tesisbolivar.com.mx