



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



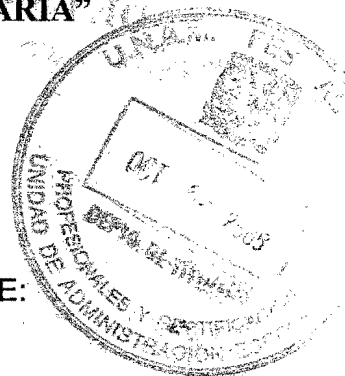
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN,
COMO ORGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL PARA INCREMENTAR EL DESARROLLO Y
FOMENTO AGROPECUARIO Y DAR CUMPLIMIENTO
A LO ESTABLECIDO EN LA LEY AGRARIA”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



PRESENTA

RAFAEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

ASESOR: LIC. ALIVAR HERNÁNDEZ RAMÍREZ

OCTUBRE, 2005

m. 349444



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria.

Gracias a La Universidad Nacional Autónoma de México por haberme dado la oportunidad de estudiar en esta gran institución, de lo cual me siento enormemente orgulloso de haber concluido la Licenciatura en Derecho en La Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

Al Licenciado Alivar Hernández Ramírez

Gracias Profesor por su apoyo en mi trabajo de tesis.

A todos los Profesores de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, que contribuyeron en mi aprendizaje a lo largo de mi carrera y lograr con ello la culminación de mis estudios profesionales, mi más sincero agradecimiento.

A mi madre:

En primer lugar por haberme dado la vida, por darme la fortuna de haber sido tu hijo y con ello tener la oportunidad de estar cerca de una gran mujer que con su ejemplo, su amor, su dedicación, su apoyo y un enorme esfuerzo, ha hecho de mí una persona que te vivirá eternamente agradecida.

Gracias mamita, porque al llegar a esta meta, reafirmo que es el resultado de tu esfuerzo, de que eres una persona de gran importancia en mi vida, de que me siento orgulloso de tener una excelente madre como tú, te ofrezco este logro y espero que en mí veas cumplido un objetivo mas que te cause gran satisfacción e infinita alegría que es lo menos que tú te mereces.

A Chente.

Porque gracias a su apoyo, comprensión y a quien me llena de placer darle la satisfacción y la alegría que estoy seguro le dará por haber terminado mi carrera, gracias también por el apoyo que le ha brindado a mi madre.

A mi esposa y a mi hijo, gracias por su apoyo y comprensión.

A la familia Rodríguez Islas, gracias por su apoyo.

Y por todo lo anterior gracias a Dios.

**“LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN, COMO
ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA
INCREMENTAR EL DESARROLLO Y FOMENTO
AGROPECUARIO Y DAR CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO
EN LA LEY AGRARIA.”**

I N T R O D U C C I Ó N..... 1

CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1. Reseña Histórica del Problema Agrario en México.....	4
1.1. Breves consideraciones económicas y sociales.....	5
1.2. Época Antigua.....	6
1.3. Época Virreinal.....	12
1.4. Época de la Independencia.....	15
1.5. Época de la Reforma.....	18

**CAPÍTULO SEGUNDO.- LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910 HASTA LA
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1972.**

2.1 Movimiento Revolucionario de 1910.....	25
2.2 Ley del 6 de enero de 1915.....	31
2.3 Trascendencia de La Constitución de 1917.....	35
2.4 Organismos que anteceden a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	39
2.5 Ley Federal de Reforma Agraria de 1972.....	41

**CAPÍTULO TERCERO.- EVOLUCIÓN E INCREMENTO DE FUNCIONES DE
LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.**

3.1	Antecedentes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	47
3.2	Base Constitucional y Legislación.....	49
3.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	56
3.4	Estructura orgánica y funciones en general de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA.)	58
3.5	El nuevo Reglamento Interior de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	62

CAPÍTULO CUARTO.- NUEVA LEY AGRARIA DE 1992 Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

4.1	La Ley Agraria de 1992.....	71
4.2	Efectos económicos y sociales de la Nueva Ley.....	75
4.3	Organización de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	80
4.3.1	Secretario del Despacho.....	84
4.3.2	Subsecretario de Agricultura y Ganadería.....	85
4.3.3	Subsecretaría de Desarrollo Rural.....	85
4.3.4	Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.....	85
4.3.5	Coordinación General de Ganadería.....	85
4.3.6	Dirección General al Fomento a la Agricultura; Ganadería; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	85
4.3.7	Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural.....	85
4.3.8	Dirección General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros.....	85
4.3.9	Órganos Administrativos Desconcentrados.....	85

CAPÍTULO QUINTO.- PROYECCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN EL SIGLO XXI.

5.1 Efectos económicos y sociales de la actual Legislación Agraria.....	87
5.2 La Política Agraria Mexicana, el PROCAMPO y la Alianza para el Campo.....	90
5.3 Los Plánes Nacionales de Desarrollo para fortalecer la Economía.....	102
5.3.1 Programa Sectorial Agrario 1995-2000.....	117
5.3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.....	123
5.4 Diversas acciones para ubicar y resolver el desarrollo del campo y los campesinos.....	130
5.4.1 Comparecencia del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	133
5.4.2 La Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural.....	140
5.5 PROPUESTAS.....	143
CONCLUSIONES.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	149

INTRODUCCIÓN.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería , Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; es un órgano de gobierno de gran importancia para incrementar el desarrollo y el fomento agropecuario, y como tal, el motivo del desarrollo del presente trabajo de investigación nos conduce en el Primer Capítulo a entrar al estudio histórico, investigación y análisis de la tenencia y explotación de la tierra, que comprende a las generaciones que han existido desde la conquista española hasta la época de la Reforma, y que ha sido la base de la riqueza, motivo de guerras internas, y ha sido un factor determinante en el ámbito económico, político y social.

Para el desarrollo del Capítulo Segundo hemos procurado hacer un análisis y una somera comparación de los efectos económicos, políticos y sociales que tuvo la legislación en lo referente al campo, a partir de la Revolución de 1910, la importancia de diversas leyes y programas encaminados a resolver el problema del campo, la importancia de la Ley del 6 de enero de 1915, La Constitución de 1917 y en especial el artículo 27 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo el estudio y análisis que nos conduzca a la comprensión actual referente al aspecto histórico y antecedentes de lo que

ahora es La Secretaría de Agricultura, Ganadería , Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación(SAGARPA):

Se ha incluido en el Capítulo Tercero lo referente a que a través del tiempo lo que hoy es La Secretaría de Agricultura, Ganadería , Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha tenido diversos cambios internos, estructurales, funcionales, tratando de adecuarla a las necesidades del país, en base a programas, objetivos y alcance de los mismos, preceptos constitucionales relacionados con la productividad en el campo, decretos que han dado origen a nuevas atribuciones, en base al reconocimiento de las nuevas realidades en el campo, el Reglamento que la rige, así como la base Constitucional de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Así mismo en el Presente trabajo optamos por incluir en el Capítulo Cuarto, como necesidad metodológica de tesis y como para el propio desarrollo de la misma, referencia de la Nueva Ley Agraria de 1992, así como la relación con otras dependencias, estados y municipios; su organización, facultades y atribuciones de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Conduciéndonos el desarrollo de este trabajo en el Capítulo Quinto, al análisis, revisión de programas y diversas acciones para resolver el problema del campo en el siglo XXI.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1. Reseña Histórica del Problema Agrario en México.

A raíz de la conquista de México por los conquistadores, quienes entre otras riquezas se apoderaron del territorio al que llamarían *Nueva España*, el cual contaba con las regiones más ricas y más densamente pobladas, con un sistema o estructura adecuada sobre la tenencia y explotación rural, predominando la forma esclavista y comunitaria por los componentes del pueblo, mismos que beneficiaban a la nobleza y servirán para otros objetivos como el sostenimiento de la guerra y el culto a sus dioses.

Al respecto, Mendieta y Núñez expresa: "...la tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico, en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de que eran susceptibles; pero en la realidad de las cosas se hallaba concentrada en unas cuantas manos; era la base de la preeminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos. El rey, los nobles, y los guerreros eran los grandes 'latifundios' de la época; sus latifundios sólo eran transmisibles entre ellos mismos, formaban -de hecho-, una propiedad que se hallaba fuera del comercio, que mantenía la diferencia de clases y hacía punto menos que imposible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas".¹

El tema de la tierra, hoy como ayer en México, ha sido vital, porque de ella depende la animación de nuestro país, su paz, su alimento, su bienestar; así, cuando hay tranquilidad en el campo, la nación progresa, de lo contrario se encrespa, se altera. A esto se le conoce como el problema agrario o

¹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El Problema Agrario en México*, novena edición, editorial Porrúa, México, 1966.

cuestión de la tierra, es decir, ha sido determinante en el desarrollo de México en sus diversos ámbitos: económico, social y político; también en los ámbitos jurídico e histórico, ya que han sido motivo de guerras internas, así como atraso económico y cultural. Existen ciertas características o principios fundamentales en el problema agrario, que se encadenan sucesivamente a partir de la época de los mexicas hasta nuestros días.

1.1 Breves consideraciones económicas y sociales.

Partiremos del concepto de Derecho Agrario del maestro y jurista Raúl Lemus García, quien considera que en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica.

De donde se sigue que el tema de la tierra ha sido y sigue siendo, desde el surgimiento de la nación mexicana, un problema de paz, bienestar y desarrollo económico, dependiendo precisamente del campo, de lo contrario, nuestra propia historia nos habla de la pobreza, del hambre, de las luchas internas y del desasosiego de los mexicanos.

Es un problema que comprende a toda la República, desde las regiones prósperas, que tienen riego seguro, hasta las zonas de agostadero, frontera del desierto. Además, la cuestión agraria comprende a todas las generaciones que han existido desde la conquista española hasta este siglo XXI, de ahí la problemática del campo y que éste merezca una atención

precisa y resuelta, comprendiendo además la justicia.

Lemus García juzga que el problema agrario hay que considerarlo desde su derivación etimológica, de lo que tenemos que: "problema procede del griego, significando en su origen 'lanzar hacia delante algo'. El latín lo adopta del griego y pasa al castellano significando 'cuestión que se propone con el ánimo de aclararla o resolverla'".²

Consecuentemente, el problema agrario es complejo, ya que reviste un carácter socioeconómico fundamentalmente, implícito el político y el jurídico, que toma realidad en México, a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en la tenencia y explotación de la tierra, y en los deficientes y obsoletos sistemas de seguridad jurídica, que se refleja en la tercera parte de nuestra población que sufre miseria y servidumbre de las familias campesinas, y en un atraso en la economía de la nación, por lo que el camino a seguir son los procedimientos técnicos que proporciona la ciencia, adecuando al sistema jurídico, una política y estructura agraria, para que realmente se dé una reforma agraria.

1.2 Época Antigua.

La tierra hoy como ayer en México, ha sido vital, porque de ella depende la animación de nuestro país, su paz, su alimento, su bienestar; así, cuando hay tranquilidad en el campo, la nación progresa, de lo contrario se encrespa, se altera. A esto se le conoce como el problema agrario o cuestión de la tierra, es decir, ha sido determinante en el

² LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, octava edición actualizada, editorial Porrúa, S. A., México, 1968.

desarrollo de México en sus diversos ámbitos: económico, social y político; también en los ámbitos jurídico e histórico, ya que han sido motivo de guerras internas, así como atraso económico y cultural. Existen ciertas características o principios fundamentales en el problema agrario, que se encadenan sucesivamente a partir de la época de los mexicas hasta nuestros días.

En el Valle de México, se asentaron diversas tribus, formando principalmente tres pueblos: los aztecas o mexicas, los tecpanecas o alcohuas y los texcocanos, llegando a existir supremacía y sometimiento de los dos últimos por los aztecas, extendiéndose también por el gran territorio mexicano.

"El problema de la tenencia de la tierra, fundamental para la comprensión del sistema económico mexica, es uno de los puntos más discutidos de la organización azteca. Parte de las dificultades se derivan de la deficiente comprensión de la terminología que emplean los cronistas... Otras veces, no aparecen los datos que necesitamos. No tenemos referencias incontestables sobre la distribución de las tierras en sus diferentes categorías, lo que es de extrema importancia, ya que condiciona la estructura económica (social y política), de la población..."³

Los historiadores y sociólogos, hacen hincapié en la organización política y social de los aztecas, prevaleciendo una desigualdad de las clases predominantes: nobleza, guerreros y sacerdotes, constituían a la clase aristocrática, y por otra parte, el pueblo y los esclavos; los habitantes

³ DE ROJAS, José Luis. *Ob.cit.*, pág. 102.

carecían de un gran número de derechos, por lo tanto, la organización de la propiedad fue principalmente resultado de las desigualdades sociales, políticas y económicas, de tal manera que el único propietario lo era el rey o gran señor, quien podía transmitir a sus súbditos las tierras, con ciertas limitaciones.

Algunos estudiosos del agrarismo en México, hacen una división tripartita de la tenencia de la tierra:

1. Propiedades de las comunidades o de los pueblos.
1. Propiedades de la nobleza o aristocracia.
2. Propiedades de dominio público.

Propiedades de las comunidades o pueblos.- Eran de dos categorías las tierras: las calpullalli y las altepetlalli. El significado de las primeras, es de "tierra de los calpulli", y calpulli, "barrio de gente conocida" o de "linaje antiguo". Las tierras calpullalli eran de propiedad comunal, y se repartían entre los miembros de los calpulli, para que cada tributario cultivara su parcela junto con su familia. Jamás se dan tierras de éstas a quien no fuera natural del calpulli, aunque podían rentarse a otros para subvenir las necesidades comunes del calpulli con su producto.

Estas tierras no se las quitaban a sus cultivadores salvo que cometieran algún delito o las dejaran de cultivar dos años sin causa justificada. También las perdían si se iban a vivir a otro calpulli o pueblo. Las tierras se transmitían de padres a hijos, con el permiso de las autoridades, aunque los cultivadores sólo tenían derecho sobre los productos de la tierra, sin poder cambiarla ni venderla.

Las altepetlalli tenían mayores problemas; el término significa "tierra del pueblo", y algunos autores las identifican con las calpullalli. Para otros las calpullalli eran tierras "que en España dicen baldías", considerándolas tierras comunales cuyos productos se destinaban a los gastos locales y al pago de tributos.

La condición de los que labraban las calpullalli no está completamente clara, pues los miembros de los calpulli eran los macehualtin libres, en contraposición a los mayeque, pero la diferencia era poca. En el caso de Tenochtitlan, los calpulli tenían tierras, llamadas calpullalli, pero no estaban situadas en el interior de la ciudad sino en territorio conquistado. El producto de estas tierras era destinado a gastos comunes.

Propiedades de los nobles.- La condición de noble parece haber estado ligada en el México antiguo, a la posesión de la tierra, hasta tal punto que sólo ello podía validar dicha condición. Aún así, había muchas diferencias dentro de ellas, pues unos podían disponer libremente de sus tierras, y otros no. Recibían diversos nombres, y procedían de los repartos hechos tras las conquistas.

"En último extremo eran tierras nobles pertenecientes al tlatoni, como las tierras de los tetehuatin se llamaban tecuhtlalli, y las de los pipiltin, pillalli o tecpillalli. Aparecen todas citas en conjunto como tierras de señorío".⁴

⁴ Ob.cit, págs. 105-106.

Las tierras de los nobles estaban cultivadas por los mayeque, que permanecían ligados a la tierra cualquiera que fuera su dueño. Cuando la tierra se situara en un lugar recién conquistado, los mayeque podían ser los lugareños desposeídos que no encontrarán otro modo de asegurar su sustento.

Tierras de dominio público.- Al respecto, hay que considerar que los mexicas "...no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos. En efecto, al rey le era lícito, según se ha dicho, disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitir las en todo o en parte por donación, o enajenarlas o darlas en usufructo a quien mejor le pareciera, aun cuando seguía, por propia voluntad, las tradiciones y costumbres en el caso..."⁵

Vastas tierras con sus productos se asignaban al sostenimiento del ejército en campaña y otras a sufragar al sostenimiento del culto a sus dioses; además se daban en usufructo o en arrendamiento, o colectivamente por los habitantes del pueblo, por lo que eran propiedad de instituciones: el ejército, la clase social, o bien, para administrar la justicia, por lo que se consideraban de dominio público.

El Estado ejercía un control directo sobre estas tierras y sus ingresos, mismos que sostenían el aparato gubernamental. Así, las milchimalli para las necesidades de las guerras, a ellas se han asimilado las yaotlalli, pero otros

⁵ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria*, vigésimo segunda edición, editorial Porrúa, S. A., México, 1989, págs. 16 y ss.

historiadores las atribuyen a las tierras conquistadas al enemigo. Con el nombre de yaotlalli, dicen otros, se conoce a las tierras de guerra "que no eran de nadie, ni sucedía nadie en ellas porque las ocupaba el señor que mantenía la guerra"; estas tierras también recibían el nombre de cacalomilli.

"...Las tierras llamadas tecpantlalli, eran entregadas a los tecpanpouhque, personas prominentes de la administración del Estado, que las recibían como remuneración de sus cargos, y en las que debemos incluir las tierras que se daban a los jueces. Estaban por ello muy próximas a los tlatocatlalli, pues formaban parte de los ingresos del Estado, y sostenían su aparato".⁶

Estas tierras no podían ser enajenadas, ni transmitidas en herencia, pues estaban ligadas a un cargo determinado, de manera que sucedía en su dominio quien el tlatoani designara para suceder en el servicio.

Otras tierras se encontraban en un usufructo que ejercían los jueces y magistrados, con el fin de que ejercieran su cargo con lucimiento, dignidad e independencia.

La situación del pueblo en general, antes de la conquista, no era satisfactoria, pues había un gran número de asalariados cuya condición era semejante a la actual. Sobresalía la posición de privilegio de la nobleza, era la base de la dinámica social azteca, en la que los ascensos estaban, en origen, fundamentados en los éxitos de los guerreros, pero existían varias categorías de nobles. Por otra parte, existía

⁶ *Idem*, pág. 108.

la mayor parte de la población que era el estamento dominado por la nobleza. Estaban agrupados en *calpulli* y su ocupación primordial era el cultivo de la tierra. La existencia del *calpulli* dentro de la ciudad y las actividades desempeñadas por los habitantes. Existía diferenciación entre los *macehualtín*, éste residía en la cantidad de tierra asignada a cada uno.

Otro grupo numeroso e importante de la gente común eran los *mayeque* o *tialmaitl*, los españoles los llamaron renteros.

"Las diferencias entre la forma de vida de los miembros libres de un *calpulli* y los *mayeque* no parecen haber sido importantes. Ello puede haber conducido a que en diversas fuentes no se los diferencia... hay razones suficientes para dudar que los mismos *mexica* vieran a *mayeque* y *calpuleque* como clases sociales distintas".⁷

1.3 Época Virreinal.

Terminada la conquista española de los pueblos indígenas, se hicieron los repartimientos de la riqueza inmóvil, consistente en indios de servicio, los tributos, el sistema de encomienda y las tierras. El virreinato de la Nueva España abarcó un inmenso territorio de límites no acabados de fijar aún en los siglos XVI y XVII.

"Al encontrarse la corona con una economía premonetaria, como la mesoamericana, y al sobrevenir el agotamiento de la riqueza móvil, quedó obligada al repartimiento de la riqueza

⁷ DE ROJAS, José Luis. *México Tenochtitlan. Economía y Sociedad en el Siglo XVI*, El Colegio de Michoacán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 87.

inmóvil; aceptó el reparto de concesiones de tipo feudal, estableciéndose en la Nueva España una estructura de corte semiseñorial, convirtiéndose el conquistador en colono e interesarlo en el cuidado de la tierra y en el aseguramiento de su real anexión a la metrópoli. Cuando el reparto de la riqueza inmóvil se realizó -las tierras, los pueblos indígenas, la encomienda, la esclavitud-, se estabilizó la colonia y el sistema de repartimiento se convirtió en el núcleo y la estructura básica de la economía y de la sociedad de los primeros tiempos novohispanos".⁸

Para defender la conquista y el botín obtenido, se trató de justificarla en lo político y jurídico, con las llamadas Bulas Papales de Alejandro VI, cuya función era, para algunos historiadores, evitar un conflicto entre España y Portugal, y por el otro lado, la evangelización de los indígenas, y los juristas con diversas teorías de Francisco de Vittoria.

La riqueza estable consistía en bienes diversos: pueblos y señoríos, tierras, pensiones y sueldos. Para otorgarlos y gozarlos se crearon las instituciones jurídicas apropiadas que fueron la encomienda, el servicio personal, los tributos y la merced de tierras. Todas sirvieron para la organización de la colonia y para la explotación estable y definitiva.

La ambición por la tierra fue constante entre los españoles y sus descendientes. Muchos lograron en propiedad vastas extensiones, pues se les otorgaron mercedes hasta de 50 estancias de ganado de una sola vez. Pero no siempre las

⁸ MARTÍNEZ MARÍN, Carlos. *El Reparto de la Riqueza. Historia de México, Tomo V*, Editorial Salvat Mexicana de Ediciones, S. de R. L., México, 1978, pág. 1104.

tierras eran explotadas y enriquecidas, sino que se deseaban más por afán de prestigio y de poder que por provecho y enriquecimiento.

El historiador Andrés Lira, cita un extracto de una relación enviada al rey de España por el Licenciado Paz de Vallecillo, de fecha 28 de febrero de 1806: "...muchos españoles han pedido muchos sitios de estancias y caballerías de tierras y se les han concedido por los virreyes y gobernadores mal informados en perjuicio de pueblos de indios, y otros piden algunos para efectos sólo de que no se les entre allí otros, o por entender que ha de venir tiempo en que tengan mucho valor, y no las labran ni cultivan aunque se conceden para eso, y quedan desiertas..."⁹

Así, todo comerciante en esa época colonial buscaba comprar tierras de cultivo, las "grandes familias" poseían complejos hacendarios localizados a lo largo de todo el país. La elite más rica de la ciudad de México era la única que podía permitirse operar con bienes en los rincones más lejanos de la Colonia.

Lo anterior generaba injusticias, pues "los dueños de grandes haciendas utilizaban su poder económico -y político-, para servir como traficantes mercantiles no sólo para sus propiedades, sino también para las haciendas más pequeñas y los ranchos vecinos. Los pequeños productores advirtieron que los propietarios... incapaces de competir contra el poder económico de los propietarios dominantes, comerciaban a través de ellos, transfiriéndoles por tanto las utilidades

⁹ LIRA ANDRÉS. *Historia de México. Economía y Sociedad, Tomo VI*, Editorial Salvat Mexicana de Ediciones, S. de R. L., México, 1978, pág. 1289.

más altas que estaban al alcance de los comerciantes con mayor disponibilidad de granos".¹⁰

Los tratadistas de la materia, coinciden en que la tenencia de la tierra cambió, pero igualmente se distinguen tres tipos de propiedad: la pública, que radica en los Reyes de España; la privada o individual, con las llamadas mercedes reales, confirmación, composición, prescripción, suertes y otras; y la propiedad del pueblo o comunal: tierras realengas, montes, aguas, pastos, tierras de común repartimiento, reducción de indígenas, dehesa, propios, etc.

1.4 Época de la Independencia.

Al terminar el siglo XVIII, la mayor parte de los pueblos indígenas carecían de tierra para su labranza, por lo que se reflejó en grandes inquietudes, no solamente en ellos sino en las demás clases sociales.

Hubo también otros motivos, aunque el fundamental es de origen agrario, por el mayor número de la población que vivía en el campo, sin tierras, así como las injusticias y discriminaciones políticas y económicas de las autoridades administrativas y judiciales.

Por ello, este periodo comprende desde 1810 hasta 1821 en que se consuma la Independencia. El problema agrario era del conocimiento de España, sin embargo, tardíamente empezaron a dictarse medidas para detenerlo, tales como concesión de derechos, supresión de obligaciones o represión por la fuerza de las rebeliones; entre las disposiciones legales, se

¹⁰ DE ROJAS, José Luis. México Tenochtitlan. Economía y Sociedad en el Siglo XVI, Ob.cit, pág. 39.

ordenaba el reparto de tierras y supresión de tributos a los indígenas.

Dentro del ámbito político, eran las diferencias y privilegios entre los españoles criollos y los llamados peninsulares, por lo que aquellos deseaban la independencia de la Nueva España, y así lograr una paz duradera, pero no fue así, pues al contrario, hubo mayores inconformidades, originando agitaciones numerosas y constantes guerras intestinas formadas por dos grupos: por un lado, los criollos y mestizos de cultura europea y los peninsulares, y por otro, los indígenas y mestizos de cultura indígena.

Se formaron así dos grandes grupos, los conservadores y los liberales, para la solución de sus problemas, contando unos y otros con adhesiones; los primeros con los aristócratas y los segundos con los indígenas. Acertadamente expresa el maestro Antonio de Ibarrola: "Iniciado el interminable proceso de la Independencia, que tuvimos inclusive el error de transformar en una convulsión interna... dio Hidalgo dos decretos, el de 5 de diciembre de 1810 fechado en Guadalajara prohibiendo para lo sucesivo el arrendamiento de tierras de los pueblos, cuyo goce se reserva exclusivamente a los naturales. En el segundo quedan abolidas la esclavitud y los tributos para indios y castas".¹¹

Tratando de obrar con justicia, el virrey dictó real orden el 26 de mayo de 1810, a fin de que se le informara cuáles eran los pueblos que carecían de tierras y aguas para proceder al repartimiento de las mismas con el menor perjuicio que sea

¹¹ DE IBARROLA, Antonio. *Derecho Agrario*, editorial Porrúa, S. A., México, 1992, pág. 101.

posible de tercero y con obligación de los pueblos de ponerlas, sin la menor dilación, en cultivo.

Acertadamente juzga el maestro Lemus García, que los pioneros del movimiento reformador agrario lo son: Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, quienes iniciaron este movimiento insurgente, pero además dieron disposiciones. Sin embargo, ya se habían incrementado los fantasmas del problema agrario: el latifundismo laico y el eclesial

Esta época se caracterizó por continuar con el régimen de la tierra implantado por los españoles, pues se desconoció el régimen estructural de las comunidades indígenas, desconociéndoles su personalidad jurídica, continuando ellos con la carencia y despojo de las mismas. Con ello se acrecentó el problema agrario y la defectuosa distribución de la tierra, pues continuaron las luchas políticas y sociales entre españoles peninsulares, criollos y mestizos, para ir arrebatando la tierra de los indígenas.

Por lo anterior, se considera que una de las principales causas del movimiento independentista, fue el problema agrario, pues cambió su estructura a raíz de la conquista española, la cual se fue agravando con la colonia, que desde su inicio fue favoreciendo la concentración de grandes extensiones de tierra en unas cuantas manos, acompañada de despojos de tierras de los indígenas, continuando aún en la época de la Reforma.

Así, el régimen de la propiedad agraria no cambió después de la revolución de Independencia, pues continuó aquélla en poder de cuatro grupos principalmente: grandes

terratenedores, pequeños propietarios, clero y pueblos indígenas; hay que destacar que en este periodo de Independencia, sobresalieron dos hechos trascendentales relativos a la distribución: la desproporción de la tierra y la de la población en el territorio nacional. Las consecuencias de la mala distribución de la tierra dio origen a los latifundios y mayorazgos; la consecuencia de la desproporción de la población, fue la densidad de habitantes en ciertas regiones del país que no cuentan con tierras.

Lo anterior movió a los distintos gobiernos a expedir leyes y disposiciones sobre colonización, la primera de ellas, dictada por Agustín de Iturbide en 1821, fue a favor de militares del ejército de las Tres Garantías; así como la expedida por la Junta Nacional Instituyente de 1823, la Ley de Colonización para Favorecer a los Extranjeros para Establecerse en México, la primera Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824, etc., pero ninguna demostró la solución al problema, pues a los indígenas, a pesar de considerarlos como colonos, por la ignorancia en que existían no hubo forma de mejorarlos.

1.5 Época de la Reforma.

Esta expresión es multívoca, es decir, tiene varias acepciones: para el Derecho Agrario, la *reforma agraria* es el conjunto de principios y disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes reglamentarias, relativas tanto a la concepción misma del derecho de propiedad por lo que afecte a la propiedad rural, cuanto a las diversas clases de procedimientos del reparto de tierras, bosques y aguas.

Sin embargo, es claro lo que expone el Dr. Raúl Lemus García,

al considerar que "...es la acción y efecto de reformar; y reformar proviene del latín, 'reformare' que significa dar nueva forma, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, poner en orden. Consecuentemente, la Reforma Agraria Mexicana', es una institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina..."¹²

Con el inicio y la afloración liberal en México, se originan victoriosas las instituciones emanadas del triunfo ideológico del liberalismo derrotando primeramente el yugo y arbitrario proceder del Santanismo, pues con el Plan de Ayutla desencadenó posteriormente, por la continuación de los privilegios, la llamada Guerra de los Tres Años; soportando los liberales un ataque último y decisivo del partido conservador.

Son Florencio Villarreal y otros militares patriotas, quienes en marzo de 1854 derrotan a Santana, y con la Revolución de Ayutla, se consolidan e inician los primeros gobiernos liberales, proclamándose las primeras leyes con tendencia liberal con el gobierno provisional de Juan Álvarez. Con el gobierno de Ignacio Comonfort, se proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; Comonfort es sustituido por Benito Juárez en la Presidencia de la República, definiéndose así dos grupos: conservadores y liberales, originándose una serie de guerras interiores, y

¹² LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, octava edición actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México, 1998, pág. 19.

produciéndose la Guerra de Reforma, la cual duró varias décadas tratando de buscar el bienestar común y la paz, pero por rumbos diferentes.

Las consecuencias en cuanto a la cuestión de la tierra, fueron que los conservadores se pronunciaron por el respeto a la propiedad privada, las posesiones de la Iglesia y la propiedad comunal de los pueblos indígenas.

Los liberales también estaban a favor de la propiedad individual, pero estaban en desacuerdo con la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y campesinas, por lo que proponían la división de las tierras comunales a fin de aumentar el número de propietarios individuales, y que la Iglesia vendiera sus propiedades, tierras y bienes inmuebles.

La concentración de la tierra en unas cuantas manos, fue una de las características que heredó la época de la Reforma, pues en lugar de disminuir aumentó por todo el territorio nacional, ahora en manos extranjeros, pues con las Leyes de Colonización ofrecían a los extranjeros ventajas para venir a poblar el extenso territorio, considerando que con ello, traerían nuevas técnicas de cultivo y serían más capaces, para mejorar al mexicano nativo, al unirse o contraer matrimonio con ellos, ¡que utópico sueño!

Por otra parte, la Iglesia católica acumuló considerables extensiones de tierra, por lo que se tomaron las primeras disposiciones para desamortizarlas de las manos muertas y constituir con ellas pequeñas propiedades que pudieran ser trabajadas, sin embargo, hubo la resistencia de la Iglesia católica, la que se rebeló contra el gobierno, proclamando

que el que adquiriera las tierras que había poseído, sería excomulgado, por lo que se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos y de Corporaciones Civiles el 12 de junio de 1859.

En los debates del Congreso Constituyente, el problema agrario y los derechos individuales fueron ampliamente discutidos, destacándose varios diputados, entre ellos Ponciano Arriaga, quien pretendía mejorar la situación de la mayoría, principalmente del pueblo hambriento y miserable compuesto por campesinos e indígenas explotados por abusos y arbitrariedades por los poseedores de la tierra y fuentes de trabajo, señalando que su suerte cambiaría si se les reconociera como dueños de un pedazo de tierra que trabajaran.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, garantizó el derecho a la propiedad privada, la cual no puede ser ocupada por otras personas distintas a sus propietarios, a menos que estos otorguen su consentimiento, y sólo por motivos de utilidad pública y previa indemnización podrá ser expropiada; sin embargo, un grave error persistió: desconocer la personalidad jurídica a las comunidades y pueblos indígenas.

En la llamada Ley Lerdo, se estableció que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados al servicio... de la institución".

Con el triunfo de Juárez y la vigencia de las Leyes de

Reforma, se consolidó políticamente el Estado mexicano, y aun cuando la Constitución de 1857 fue un documento de estilo liberal, se repitieron gran cantidad de sus artículos en la Constitución de 1824.

Con la instauración de la monarquía por el príncipe austríaco Maximiliano de Habsburgo, y su fusilamiento en el Cerro de Las Campanas, surge esplendorosamente la República en 1867.

La reforma fue un período esencial para la comprensión del Estado laico y la separación de las atribuciones de las autoridades civiles y eclesiásticas, que marcó la consolidación de las ideas y doctrinas liberales que predominaron en ese México, hasta la consecución de la instauración de la República.

La meta de la reforma, no es otra sino la de la justicia social o la distribución equitativa de la riqueza pública. Ahora bien, en aquel lejano 1917, la riqueza pública se cifraba fundamentalmente sobre la propiedad rural, de ahí el propósito inicial de afectar a esta clase de riqueza como medio para lograr la justicia social entre el campesinado; pero debe alcanzarse ese mismo propósito de justicia social que ahora es imperativo principalmente para los campesinos.

Así, la "reforma agraria" deberá replantearse a fondo, y deberán modificarse o adecuarse sus dispositivos jurídicos conforme a la necesidad de afectar otras manifestaciones de la riqueza del país.

Concretamente, este replanteamiento es necesario y urgente; por supuesto que deberán mantenerse los principios

fundamentales: el principio de la propiedad originaria de la nación no debe alterarse, pero sí debe reconocerse y aplicarse como tal; debe finiquitarse el latifundio, así mismo debe evitarse caer en el minifundismo y debe revitalizarse el ejido.

C A P Í T U L O S E G U N D O

**LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910 HASTA
LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1972.**

2.1 Movimiento Revolucionario de 1910.

El periodo de la dictadura porfirista se inicia con su gobierno de 1876 hasta 1911, con una prolongación de periodos presidenciales que durará más de treinta años.

Los conocedores del problema agrario están de acuerdo en afirmar que: "de la encomienda que nos trajo el conquistador a la hacienda porfirista, el drama es uno: la tierra en posesión de pocos propietarios, en detrimento de los derechos de la población rural, desvalida y olvidada".¹³

Además, tanto interiormente como en el exterior, se reconoce la proliferación de "la miseria y la servidumbre, apoyadas en un régimen que la dictadura profiriera: por eso los campesinos se sublevan una y otra vez lo mismo en Tomóchic, Chihuahua, en 1892; en Viesca, Coahuila, en 1908, y el permanente estado de efervescencia en que se encontraban los yaquis del norte y los mayas del sureste".¹⁴

La intervención de las llamadas compañías deslindadoras, que a partir de 1881 a 1889, deslindaron -despojaron-, 32'200,000 hectáreas, explicará por sí sola la concentración de las tierras en manos de pocos individuos privilegiados.

Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856, expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, la cual consideraba que la falta de movimiento o libre circulación de

¹³ MORALES JIMÉNEZ, Alberto. *Historia de la Revolución Mexicana*, Ediciones de Investigaciones Políticas, Económicas y Sociales del P.R.I., México, 1951, pág. 4.

¹⁴ LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, octava edición actualizada, editorial Porrúa, S. A., México, 1996, pág. 183.

una gran parte de la propiedad raíz era uno de los mayores obstáculos para la prosperidad de la nación.

La Constitución de 1857, prohibió absolutamente a las corporaciones civiles y eclesiásticas adquirir propiedades inmuebles, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, pero ignoró la personalidad de los pueblos indígenas, con graves consecuencias para la posesión de sus tierras.

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859, fue expedida por Benito Juárez. Debido a la intransigencia del clero a obedecer la Ley de Desamortización, el Gobierno se subrogó los derechos territoriales que detentaba el clero bajo cualquier título; así, el régimen inmobiliario se integró por el gobierno como representante del Estado, los grandes terratenientes y el pequeño propietario, inclusive, de las parcelas de los indígenas.

Curiosamente, la Ley Agraria del Imperio, de fecha 16 de septiembre de 1866, que concede el fundo legal y el ejido a los pueblos que carezcan de él, la cual fue rechazada por los conservadores, ya que iba en contra de sus intereses; por ella se trató por primera vez de dotar al ejido, aun cuando el concepto de ejido es aplicable con ella en su sentido español, es decir, dedicado al aprovechamiento común.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, se caracteriza por su extremo individualismo de ese tiempo de la dictadura, que beneficiaba solo a los detentadores del poder, pues ampliaba la

posibilidad de denunciar terrenos, no sólo baldíos, sino también demasías y excedencias.

Otra disposición que determinaron la Revolución Mexicana, y que propiciaron la concentración de la tierra, fue la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos, ya que la efervescencia social que generó, obligó a la dictadura a reconsiderar sus alcances.

Por ello, podemos afirmar que desde la toma del poder de Porfirio Díaz, ya se encontraba en embrión la inconformidad que produciría el movimiento revolucionario, pues los latifundios civiles y religiosos fueron la expresión económica, que derivó en política del porfirismo.

El despojo de tierras a los campesinos, comunidades y pueblos indígenas, aunado a otros fenómenos sociales, movimientos obreros y políticos, desencadenaron la Revolución de 1910, se fueron tamizando ideas y anhelos de la población rural y urbana, se aspiraba a una justicia social y agraria, el reparto y aprovechamiento de las tierras para quienes las trabajaran, y la entrega de las mismas para quienes no las tenían; todas esas inquietudes se plasmaron en los sueños de los buenos mexicanos, en planes y programas, en los impulsos de los caudillos que deseaban cambiar las situaciones de los desposeídos económica, política y socialmente, no ha partir de la Constitución de 1857, sino desde la época colonial.

Como afirma Wistano Luis Orozco en su obra Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, refiriéndose al despojo de tierras de pueblos y pequeños propietarios: *"De aquí un trastorno completo en el propósito de las leyes y en*

los ideales de la democracia; pues mientras el fin supremo de las leyes de baldíos y de colonización es alargar el beneficio de la propiedad agraria a los que carecen de ella, en nombre de esas mismas leyes se arroja de sus posesiones a los pobres campesinos, o se les obliga a rescatarlas mediante dolorosos sacrificios".

"De esta manera, cosas buenas, honestas y justas en la teoría legal o científica, vienen a ser profundamente malas, odiosas y antisociales en las realidades descarnadas de la vida".¹⁵

Según el Censo de Población de 1910, había en el país 840 hacendados, 411 personas clasificadas como agricultores, y 3'096,827 jornaleros del campo. La población total de México ascendía a 15'160,369 de habitantes. La cifra de jornaleros del campo no puede servir para calcular con exactitud matemática el número de familias campesinas, porque en algunas de ellas trabajaban el padre y los hijos mayores clasificados como jornaleros; pero sí es útil para estimar el número de individuos que dependían del salario rural, y que cabe estimar en 12'000,000, o sea, aproximadamente el 80% de la población.

Uno de esos programas fue el del Partido Liberal de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, etc., el cual contiene los principios fundamentales de la Reforma y Justicia Agraria, en él se pugnaba por la equitativa distribución de la tierra, así como facilidades para su cultivo en lo económico, dado que el pueblo es pobre y sus recursos apenas le alcanza para comer, obligándolo a

¹⁵ Cit. pos. SILVA HERZOG. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I, Editorial FCE. México 1960. Pags. 19 y 20

conseguir escasamente los artículos de primera necesidad. Así, la aparición de manifiestos y brotes de rebelión de diversos lugares del país presagiaban la caída de la dictadura porfirista.

Así pues, el movimiento revolucionario de 1910 surgió y triunfó, su trayectoria estaba definida contra la dictadura de Porfirio Díaz, el abuso de terratenientes, la alta jerarquía militar, el aprovechamiento de los capitalistas extranjeros, y pretendía resolver el problema de la tierra y mejorar el aspecto político en las elecciones.

La controversia e inconformidad, así como su inejecución por Francisco I. Madero, se encuentran en su artículo tercero párrafo tercero, pues es lo que más motivó para que los campesinos e indígenas secundaran el movimiento revolucionario, y se dieran levantamientos armados en todo el territorio nacional; dicho artículo expresa:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que se les restituyan a sus primitivos propietarios..."¹⁶

¹⁶ Idem, pág. 92.

Sin embargo, el principal problema de la restitución, dotación y distribución de la tierra, es que quedaba en simples anhelos, sin acciones directas, lo que motivó la separación de Emiliano Zapata, Francisco Villa y otros caudillos; dicho problema se encontraba desde décadas atrás en el pensamiento de los mexicanos, y se actualizaba para dar soluciones.

Francisco I. Madero y Emiliano Zapata, tenían diferentes concepciones del problema de la tierra; el primero consideraba que la revolución se había realizado con la finalidad principal de restaurar las libertades políticas suprimidas por la dictadura porfirista, el segundo pensaba que el movimiento armado era un proceso social que resolvería el problema agrario con justicia, acabando con la desigualdad económica y pobreza de los campesinos.

Zapata señaló en una entrevista con un periodista: "De mi no puede decirse que me lancé a los cambios de batalla empujado por la miseria... tengo mis tierras de labor y un establo, producto no de campañas políticas, sino de largos años de trabajo honrado y que me producen lo suficiente para vivir desahogadamente con mi familia...".¹⁷

A la rebelión de Zapata, la siguen los estados de Morelos, Tlaxcala, México y Guerrero, planteando el Plan de Ayala, el cual aunque limitado, es de gran importancia.

Del asesinato del presidente Francisco I. Madero y del

¹⁷ GUTIÉRREZ, Gabriela. *Emiliano Zapata en la memoria de Anenecuilco*, artículo en la revista *Confidencias*, órgano de difusión de la Reforma Democrática.

vicepresidente Pino Suárez, el autor intelectual fue el embajador Henry Lane Wilson; el General Victoriano Huerta, quien asume finalmente la presidencia, estableció igualmente un régimen dictatorial, provocando malestar y levantamientos populares en el país.

2.2 Ley del 6 de enero de 1915.

El gobernador de Coahuila, Don Venustiano Carranza, desconoció a Huerta como presidente y se levantó en armas, denominando a sus fuerzas armadas Ejército Constitucionalista, pues exigía el respeto de la Carta Magna, la lucha se extendió por todo el país con otros jefes militares: Alvaro Obregón, Francisco Villa, Emiliano Zapata y otros.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza expidió el Plan de Guadalupe, con contenido político, pues pretendía restablecer el orden constitucional; y el 12 de diciembre de 1914, expidió un decreto, conocido también como Plan de Veracruz, dando respuesta así a las cuestiones sociales y económicas, y tratando de encontrar soluciones prácticas a tan especiales cuestiones.

Por Decreto Preconstitucional de 12 de diciembre de 1914, el propio caudillo Venustiano Carranza expidió en el Puerto de Veracruz, la conocida *Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, cuyo autor fue el licenciado Don Luis Cabrera; acertadamente, el escritor e historiador Jesús Silva Herzog, juzga: "conforme a las ideas que había expresado en su celebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los

Consejo Electoral Estatal del Estado de Veracruz, número 24, enero de 1997, pág. 45.

pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días de diciembre de 1912. Esta ley marca el principio de lo que ha convenido en llamar la 'Reforma Agraria Mexicana'.

El mérito de Cabrera es indiscutible, mas es indiscutible también el mérito del señor Carranza por haber aprobado el proyecto, transformarlo en ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad".¹⁸

De los reclamos de la clase humilde, campesinos e indígenas, del pensamiento nato de Emiliano Zapata y del terrateniente liberal Venustiano Carranza, surgen varias disposiciones agrarias promulgadas por éste último para conquistarse la simpatía de los peones, y de gran contenido es la Ley del 6 de Enero de 1915, que en los considerandos se presenta un resumen de la evolución del problema, sus principales disposiciones fueron las siguientes:

- a) Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales apoyadas en la Ley del 25 de junio de 1856, y nulas las composiciones, concesiones y ventas de tierra efectuadas por la autoridad federal a partir del 1 de diciembre de 1876.
- b) Crea la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como las comisiones locales, antecedentes de las comisiones agrarias mixtas, hoy en vías de extinción.
- c) Establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

¹⁸ SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica, editorial FCE. México, 1959, pág. 233.

El proyecto de Constitución, específicamente del artículo 27 propuesto por Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente de Querétaro, fue profundamente discutido, generando una gran efervescencia y sentimientos diversos, al decir de Jorge Sayeg, "el sistema feudal que privó en el agro mexicano durante tanto tiempo y que degeneró en una grave situación social que desembocó en el movimiento de 1910, intensificó los reclamos sociales, por lo que se buscaba un enfoque más acorde y congruente que satisficiera a los desposeídos".¹⁹

Todos los tratadistas coinciden en el reconocimiento de la función social de la propiedad, que imponía que el titular no lo fuera sólo en beneficio de un derecho individual, sino también en atención a la sociedad en la que vive y convive, mediante la obligación de mantener una constante y razonable explotación, anteponiéndole siempre modalidades basadas en el interés público.

Isaías Rivera Rodríguez, en su *Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, considera: "Al comienzo de su obra *Derecho Agrario Revolucionario*, Mario Ruíz Massieu sostiene: 'Una de las áreas del derecho mexicano de conformación más auténtica, es sin duda la del nuevo derecho agrario, que nace y se desarrolla a partir de la Constitución de la República de 1917, como producto inmediato del movimiento revolucionario que dio fin a la dictadura porfirista, aun cuando tiene vestigios todavía más antiguos...'

Por último, en la tercera parte se analizan las instituciones

¹⁹ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. *Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, págs. 62-63.

agrarias vigentes, fundamentalmente las contenidas en el artículo 27 constitucional y en la Ley Federal de la Reforma Agraria, que dan pie al derecho agrario revolucionario'. Hemos tomado el concepto del autor citado como indicativo de la segunda fase de la conformación del derecho agrario, ya que se identifica plenamente con el periodo que se inicia con la ley del 6 de enero de 1915 -primera disposición agraria de vigencia real impulsada por el movimiento armado y posteriormente elevada al rango constitucional al ser incorporada al artículo 27" ²⁰

A partir del artículo 27 constitucional de 1917, el cual ha sufrido diversas modificaciones, se aprecia que la reforma agraria nació ligeramente moderada, dándole especial atención a las restituciones de tierras de las que hubieren sido despojadas las comunidades. Se ordenaba la dotación de predios a los núcleos de población que carecieran de ellos como una forma de encauzar la redistribución de tierras, pero sin afectar para ello la propiedad particular, entendida en su versión moderna de simple despojo.

Sólo serían afectadas, previo procedimiento legal a su venta, los excedentes que los estados determinaran, así como aquellos terrenos que fuesen declarados expropiables, lógicamente, mediante indemnización. La posterior utilización de la figura de la afectación, como se llegó a interpretar años más tarde, no existía. En sus primeras épocas, la reforma agraria o reparto de la tierra se llevó a cabo en forma moderada.

²⁰ Cit. Pos. *Ídem*, pág. 89.

Es en ellas donde encontramos los antecedentes que sirvieron de fundamento a la reforma de 1992, cuyo ejemplo más notable es el fraccionamiento y venta de la propiedad como sanción administrativa por excedencia de superficie. En cierto modo, dicha reforma implicó la toma de principios planteados directamente por el constituyente.

2.3 Trascendencia de La Constitución de 1917.

Consideramos dos aspectos importantes e innovadores de nuestra Constitución de 1917: germinar la Reforma Agraria y proyectar un nuevo derecho, el Social; ahí se plasmaron esas dos características nunca antes observadas en las anteriores constituciones, como productos de un auténtico movimiento social revolucionario, confirmándose en consecuencia, el inicio de una Reforma Agraria, entendida ésta como "una Institución, cuyo objetivo toral se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, y de la Nación en general, lo cual implica cambios importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico, en lo social y en el político".²¹

En lo social, el cambio se plasmó en nuestra Suprema Ley, dándole como carácter especial el Derecho Agrario, pues en *strictu sensu* "sus normas e instituciones son protectoras de la población campesina, económicamente débil, asegurando su convivencia con los otros sectores demográficos de la

²¹ LEMUS GARCIA, RAUL. *Derecho Agrario Mexicano*, editorial Porrúa, S. A., octava edición actualizada, México, 1996, pág. 19.

sociedad sobre la base de justicia y equidad".²² Lo anterior, confirma la potestad del Estado a través de sus tres poderes, dándole íntegramente a la legislación agraria, y en especial a la Nueva Ley Agraria, la característica de orden público e interés social.

A pesar de que el Artículo 27 Constitucional a la fecha ha sido reformado con relación a su texto original del Constituyente de Querétaro, sigue siendo la norma fundamental en materia agraria, sin perder de vista el sentido eminentemente social que la tipificó.

El texto definitivo de ese artículo 27 Constitucional del 5 de febrero de 1917, en su párrafo tercero, contenía parte de esa realidad social que subrayamos y que se vivía en ese tiempo, pues establecía: "La Nación en todo tiempo tendrá derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una equitativa distribución de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola; para el fomento de la agricultura para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en el perjuicio de la sociedad'. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas y/o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se

²² *Ibidem*, pág. 23

les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad...".²³

Pero además, de ser un precedente en materia de procuración de justicia, con el surgimiento de la Comisión Nacional Agraria como Órgano Administrativo del Gobierno para repartir y restituir la tierra, se reconoce que "fue precisamente en los debates del Congreso Constituyente de 1917 cuando se incorporaron los Departamentos Administrativos, como según se dijo hasta la fecha no ha sido ensayado en México... tal parece que el Constituyente pensó que el Departamento Administrativo era sólo una forma transitoria de la centralización administrativa, la cual, por la ampliación de sus funciones llegaría a ser Secretaría de Estado".²⁴

"La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos; la Ley del 6 de enero de 1915, puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales, y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras. En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, se introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación, y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias.

La Ley de 22 de noviembre de 1921, otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar disposiciones agrarias para

²³ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El Derecho Agrario en México*, editorial Porrúa, S. A., décima edición, México, 1988, págs. 298-299.

facilitarle la resolución de los problemas del campo. En el año de 1925, la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario. En 1931, como con secuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente, un nuevo ordenamiento, acorde con la reforma constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas".²⁵

Dentro del ámbito de la Procuración de Justicia -así como de la administración de la justicia-, se desarrollaron importantes modalidades, cambios, rectificaciones sobre la marcha, el sendero de la historia agraria, y consecuentemente, la política, social y económica, que va ampliamente del 6 de enero de 1915 al 6 de enero de 1992.

Consideramos dentro de esos dos aspectos fundamentales iniciales de nuestra Constitución, las reformas, adiciones y modificaciones al artículo 27 Constitucional, en sus fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XV, aprobadas por decreto del 26 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

²⁴ MANZANILLA SCHAFFER, Victor. *Reforma Agraria Mexicana*, editorial Porrúa, S. A., México, 1977, pág. 384.

2.4 Organismos que anteceden a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

La Ley del 22 de abril de 1853, creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, que estuvo encargado tanto de las funciones de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquéllas que pertenecen a la Secretaría de Comercio.

Menciona el maestro Antonio Ibarrola: "el sombrío Pacto de la Ciudadela (1913), hace notar que ya para entonces revestía tal importancia la cuestión agraria, que en él se estableció la creación de una secretaría que habría de denominarse de Agricultura y que se encargaría especialmente de resolver la cuestión agraria. Agotado el contenido del Plan de Guadalupe (Coahuila, marzo de 1913), al ser derrocado Huerta, hubo de dársele adicionalmente un contenido social y económico, lo que se hizo el 12 de diciembre de 1914 en Veracruz. En tales condiciones, se establece que se dictarán leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente fueron privados, facultándose al jefe de la revolución para realizar las expropiaciones necesarias".²⁶

Ese Ministerio se subdividió, por decreto de 31 de marzo de 1917, en Secretaría de Fomento y en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

La denominación de Secretaría de Fomento, fue cambiada por la

²⁵ LÓPEZ NOGALES, Armando y Rafael. *Ley Agraria Comentada*, editorial Porrúa, S. A., segunda edición, México, 1997, pág. XIV.

Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, por el de Secretaría de Agricultura y Fomento. Este nombre lo conservó hasta el 31 de diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 17 de diciembre de ese año, y que entró en vigor el 1 de enero de 1947, le señaló el nombre de Agricultura y Ganadería.

El anteproyecto de ley, en su artículo 38, establecía: "La Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos intervendrán en los asuntos agrarios en la forma y en los casos establecidos en este código y leyes especiales de la materia".

Efectivamente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con objeto de evitar las interferencias que entre ellas se producían.

Ante la falta del agua, tan necesaria para la supervivencia del hombre, animales, vegetación y de todo ser viviente, sólo se contaba en 1933 con la Dirección de Ingeniería Sanitaria de la SSA, por ello, en enero de 1947 se creó la *Secretaría de Recursos Hidráulicos*, cuya principal función era de abastecer del preciado líquido a todo el territorio nacional; instituciones y autoridades colaborarían con ella.

Así, la Secretaría de Agricultura y Ganadería quedó revestida de facultades técnicas adecuadas a sus funciones para el auxilio y progreso del país, colaborando el Departamento de

²⁶ DE IBARROLA, ANTONIO. *Derecho Agrario*, editorial Porrúa, S. A., México, 1976, pág. L68.

Asuntos Agrarios y Colonización en determinar los cultivos que, en virtud de las condiciones ecológicas, fueran más apropiados y remunerativos para determinadas zonas y regiones, estableciendo campos experimentales, fomentando la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras, cuidando del establecimiento de silos, intervendría para lograr la mejor explotación de los recursos nacionales, agropecuarios y silvícolas "...y sostendrá la importantísima política sobre conservación de suelos, bosques y aguas, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos. Olvida el legislador que el ejidatario, aunque sea rara vez, 'trata de desayunar', y que, si no le queda más remedio que derribar un árbol para venderlo a vil precio, lo hará sin tener tiempo, ni siquiera hubo, de escuchar los sabios consejos de la SAG".²⁷

2.5 Ley Federal de Reforma Agraria de 1972.

Una tercera fase que podemos establecer, es a partir de la Ley de la Reforma Agraria hasta la expedición de la nueva Ley Agraria en enero de 1992, toda vez que la primera ley citada, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predicable que operaba con resultados positivos, permitiendo superar los problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentaban en forma aguda en el sector rural.

La Ley evidencía una fundada preocupación por mejorar los mecanismos de la justicia agraria, tomando en consideración

²⁷ DE IBARROLA, ANTONIO. Ob.cit, pág. 310

que, ciertamente, el campesinado ha vivido en un clima de injusticia generado a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la revolución social mexicana.

Respecto a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 1971:

Se sustenta en siete libros básicos: autoridades agrarias y cuerpo consultivo; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrios y responsabilidad en materia agraria; contiene además disposiciones generales y artículos transitorios.

Se señala como importante el reconocimiento y otorgamiento de la personalidad jurídica al ejido, y en relación a nuestro tema, apoyó su acción productiva social en un patrimonio compuesto de tierras, bosques, aguas, recursos naturales y otros, para ser explotados en forma lícita e integral, en un contexto de democracia política y desarrollo económico.

Se consideró como fundamento de la reforma agraria al ejido, comunidad y auténtica pequeña propiedad, ampliándose la protección jurídica con los certificados de inafectabilidad agropecuaria, sumados a la agrícola y ganadera. En esta línea, las prerrogativas y preferencias de los ejidatarios y comuneros se extendieron a los auténticos pequeños propietarios, con terrenos iguales o menores, a los de la unidad de dotación.

Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se le

atribuyeron nuevas facultades organizativas y de planeación económica para el impulso del desarrollo rural, conjugadas con las del Registro Agrario Nacional, y la actividad de éste, con la de los Registros Públicos de la Propiedad respectivos.

La Ley Federal de Reforma Agraria fue reformada el 17 de enero de 1984, quedando el artículo 2 igual hasta la fracción III, y la fracción IV menciona a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su Título Segundo, De la planeación Agraria, Capítulo Unico, artículos 454 al 457, hace referencia a la Secretaría de la Reforma Agraria. En su artículo 454 establece sus funciones: "La Secretaría de la Reforma Agraria organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal y, en general, realizar los estudios que le encomiende el Secretario de la Reforma Agraria para cumplir con las funciones que esta Ley le confiere".

Tiene relevancia el artículo 457, toda vez que se insiste en una planeación agraria y en una rehabilitación de los ejidos, como problema fundamental de la Reforma Agraria.

"Artículo 457.- La Secretaría de la Reforma Agraria realizará los estudios e investigaciones necesarios para prever la posible demanda de mano de obra asalariada regional o local, con motivo de la siembra, cultivo o cosecha de determinado producto, así como los actuales movimientos migratorios

campesinos que con tal motivo se realizan, y la programación de las entidades o zonas que deban tener preferencia para que en ellas se contrate el mayor número de trabajadores, atendiendo a sus condiciones circunstanciales o permanentes".

Juzga el maestro Lucio Mendieta y Núñez que este capítulo amplía claramente el concepto de planeación agraria, ya que no sólo le atribuye dicha función de la rehabilitación de los ejidos, sino que también organiza y desarrolla los mismos y los de las comunidades.

La finalidad del presente trabajo es hacer una somera comparación de los efectos económicos, políticos y sociales que tuvo la legislación a partir de la Revolución de 1910, pasando por la más sobresaliente de la legislación agraria hasta 1991, con los efectos que se proyectó con diversos intenciones en el nuevo marco legal de 1992.

"Así, los ochenta y cinco años en los que prevalecieron los principios legales derivados del artículo 27 Constitucional emanado de la revolución de 1910, la producción agrícola experimentó algunas épocas de auge principalmente en los años 1940 y 1965. Según datos estadísticos, el crecimiento económico en la agricultura mantuvo un promedio superior al 5% anual, al tiempo que los ingresos derivados de la exportación agrícola beneficiaron la balanza comercial de México; destacándose algunos factores macroeconómicos tales como la ampliación del mercado interno de productos agrícolas, el aumento en el territorio nacional cultivado ante un reparto masivo de tierras de 1935 a 1940, la inversión pública y la creación de infraestructura para el

fomento agrícola".²⁸

La totalidad de los tratadistas, estudios, campesinos, etc., están de acuerdo que no obstante los anhelos y postulados del movimiento revolucionario, y en general lo que le acompañó, no se obtuvieron resultados positivos; por ello, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, expresa: "Si se hubiese cumplido este admirable programa en sus términos, con honradez y eficacia, en esta hora ya estaría resuelto el programa, fue desvirtuado desde el principio por las siguientes causas:

- 1.- Defectuosa reglamentación del artículo 27 constitucional,
- 2.- Burocratización agraria,
- 3.- Demagogia, y
- 4.- Inoperancia de las responsabilidades en materia agraria".²⁹

²⁸ HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. La pobreza en México, Revista de Comercio Exterior, vol. 42, número 4, México, abril de 1992, págs.402-411

²⁹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Los Aspectos de la Reforma Agraria, artículo publicado en la Serie de Dinámica del Derecho Mexicano. Volumen I editado por la Procuraduría General de la República, pág. 123. México, 1973

C A P Í T U L O T E R C E R O

EVOLUCIÓN E INCREMENTO DE FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

3.1 Antecedentes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por la Ley del 22 de abril de 1853, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, que estuvo encargado tanto de las funciones de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquellas que pertenecen a la Secretaría de Comercio. Dicho Ministerio se subdividió, por Decreto de 31 de marzo de 1917, en Secretaría de Fomento y en Secretaría del Trabajo.

La denominación de Secretaría de Fomento fue cambiada por la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, por la de Secretaría de Agricultura y Fomento. Posteriormente, surgió la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), perteneciente al sector central de la administración pública federal, encargada de promover la observancia de normas y procedimientos en materia de aguas, bosques y selvas; también debería brindar a los productores del sector agropecuario la asesoría y los apoyos necesarios para obtener mejores resultados en la labor productiva.

Este nombre lo conservó hasta el 31 de diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 17 de diciembre de ese año, y que entró en vigor el 1 de enero de 1947, señaló el nombre de Agricultura y Ganadería.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con objeto de evitar las interferencias que entre ellas se producían.

Posteriormente, por reformas en el año de 1992, el artículo 35 de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal (LOAPF), establecía la denominación de "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", a la que le correspondían numerosas tareas de carácter técnico y de importancia total para el país. En el texto de este artículo, se le quitó lo relativo a los recursos hidrológicos, que durante más de una década tuvo a su cargo, también dejó de atender la materia forestal.

Así, en el Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de julio de 2001, en su artículo 1 se establece que "La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las leyes que resulten aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Concretamente le corresponde:

- La producción agrícola, ganadera y forestal en todos sus aspectos, estímulos fiscales y financieros, así como vigilancia y evaluación sus resultados.
- La producción agrícola, ganadera y forestal en todos sus aspectos, estímulos fiscales y financieros, vigilar y evaluar sus resultados.
- Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola

y ganadera, sanidad agropecuaria y forestal. Establecer controles de calidad. Establecer y dirigir escuelas de agricultura y ganadería.

- Conservar de suelos, programar la irrigación, crear el sistema meteorológico.
- Organizar y regular el aprovechamiento de recursos forestales.
- Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, de cubierta vegetal y población animal.

Hay que meditar sobre la reiterada orden del legislador para que algunas actividades las realice esta dependencia coordinándose con otras; ello tiene ciertas ventajas, pero también propicia la creación de comisiones o comités para atender un asunto, además de provocar inevitables roces entre los mandos medios de las dependencias pretendidamente coordinadas. Asimismo, es de señalarse que el texto de varias de sus fracciones son meras declaraciones de buenas intenciones, en tanto que otras fomentan la complicación de los trámites burocráticos innecesarios.

3.2 Base Constitucional y Legislación.

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. Por medio del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la *satisfacción de las necesidades generales*. La administración de un Estado utiliza medios personales, materiales y jurídicos, es por ello que ésta es el principal instrumento que tiene el Estado para lograr el cumplimiento de sus fines.

Así, el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica para los fines que históricamente se le vienen asignando, éste existe para realizar esos objetivos y se mantendrá en tanto se encomienden esas metas. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del interés público es determinante en las instituciones públicas.

Nuestra Administración Pública Mexicana cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos *centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas*, se precisa su organización, funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual regula dicha actividad; en tanto que la estructura local se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la estructura municipal por la Ley Orgánica Municipal.

La Administración Pública Mexicana ha tenido que evolucionar y cambiar conforme a transformaciones que históricamente han operado en el país en más de siglo y medio de vida independiente. *Las modificaciones han sido consecuencia lógica del crecimiento de la población y de la dialéctica político jurídica, que partiendo del liberalismo e individualismo clásico del siglo XIX, llega a la concepción socioeconómica de nuestro tiempo, en donde nada le es ajeno, fundamentalmente cuando afecta el desarrollo económico o la estabilidad social y política de nuestro tiempo.*

La Reforma Administrativa se inició con los acuerdos del 27

de enero, del 27 de febrero, así como del 30 de noviembre de 2000, por lo que hace a la Secretaría de Agricultura, en donde se establecen comisiones interinas de administración con el propósito de plantear y realizar y poner en práctica las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia, y contribuir a la del Sector Público en su conjunto.

En cuanto a la Reforma Agraria, radica el principio fundamental de la Constitución de 1917 que se consagra en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917. Con las diversas reformas y adiciones de nuestra Constitución, implica otros preceptos como lo son los artículos 2, 25, 26, 27 y 133, fundamentalmente, así como con leyes federales, estatales, reglamentarias, etc.

El artículo 2 Constitucional en relación con la fracción VII párrafo segundo del artículo 27 constitucional, mismo que establece: "La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas".

El artículo 25 de la Constitución Política Federal, se le incluye en el llamado *capítulo económico*; propiamente tiene una declaración de política económica, se refiere a tres puntos específicos: la rectoría económica, los sectores productivos, cuya existencia y actuación quedan garantizados, y las áreas económicas en que pueden participar los sectores privado, social y público.

En su párrafo séptimo establece la participación de los

sectores productivos, y por lo que hace al social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, empresas sindicales, así como comunidades indígenas, con la participación de: "...todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

De ahí la necesidad de lograr una producción integral y más eficaz en relación con el artículo 25 Constitucional, mismo que determina la rectoría económica del Estado, la vigente legislación establece mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica de ejidos y comunidades, al disponer que las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal, fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales, promoviendo su aprovechamiento racional para preservar el equilibrio ecológico y el mejoramiento de condiciones de producción mediante obras de infraestructura.

El sector rural comprende diversas actividades, directas unas e indirectas otras, éstas, con un significado agrícola de tipo técnico y económico que se vienen a establecer como secundarias o auxiliares, y que coadyuvan para las más elementales, como la agricultura, ganadería, forestal, silvicultura y ahora, con la reforma del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la pesca y el turismo; así, las actividades secundarias o conexas serían la pesca y el turismo, el crédito rural, el beneficio de las obras hidráulicas, el seguro agrícola y ganadero, los contratos agrícolas, ganaderos o forestales, las sociedades de ejidatarios y comuneros y pequeños propietarios, etc.

Lo anterior es congruente con la Iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, al manifestar: El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias por medio del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna.

El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos. Buscando nuevos lineamientos financieros, tenemos por ejemplo el Programa de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).

Por lo que hace al artículo 26 Constitucional, éste establece: "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 incorporarlos 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...". Para tal efecto, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la Responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución, por medio de la Ley de Planeación de la federación.

Otros preceptos relacionados con la productividad en el campo son los artículos 25, 26, 28, 73 fracción XXIX incisos D, E y F, 123 apartados A y B, 131 y, fundamentalmente el artículo 27 Constitucionales (y la ley reglamentaria de la fracción XX de este artículo que es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable).

Ahora bien, la reforma constitucional al artículo 27, realizada por decreto del 3 de enero de 1992 y publicado el día 6 del mismo mes, tiene particular trascendencia, ya que introduce cambios sustanciales en los principios de la reforma agraria mexicana, algunos objetados por importantes sectores ligados en el campo, como la eliminación del reparto agrario a través de los diversos procedimientos de la dotación de tierra a los pueblos o la adopción de algunas modalidades que pueden inducir al acaparamiento de la tierra.

Son diversos los argumentos invocados en la exposición, entre otros: que la iniciativa presidencial parte del reconocimiento de nuevas realidades en el campo, que ya no existen tierras por repartir, que es fundamental acabar con el rezago agrario y mejorar la tecnificación y productividad en el ejido, en la comunidad y en la pequeña propiedad.

Ciertamente, como lo menciona el maestro Rubén Gallardo Zúñiga: "Congruente con el movimiento que le dio origen (la Revolución Mexicana), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge los postulados sociales, elevándolos a nivel de "garantías" a favor de los campesinos y los obreros, de acuerdo a lo señalado por los artículos 27 y 123, respectivamente... El artículo 27, es el que le da soporte formal al actual Derecho Agrario... a partir de la Constitución de 1917, y las diversas modificaciones o reformas que en materia agraria se han promulgado, desde luego, la de 1992, en la que por cierto, no sólo se reformó dicho precepto, sino también hubo transformaciones en lo económico, político y social".³⁰

De conformidad con La Ley Agraria y su legislación: en la reforma constitucional, se emitió una nueva ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de febrero de 1992 y reformada posteriormente por publicación del 9 de julio de 1993. Se compone de 200 artículos, menos de la mitad de los que contenía la Ley Federal de Reforma Agraria, repartidos en diez títulos; el Título Segundo relativo a nuestro tema, es el "Del desarrollo y fomento agropecuarios".

³⁰ GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén. *Prontuario Agrario*, editorial Porrúa, S. A., México, 2001, pág. 2.

Correlativamente a la Ley Agraria, se originaron autoridades, organismos, procedimientos y disposiciones legales complementarias, como son: Secretaría de la Reforma Agraria, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Registro Agrario Nacional, modificaciones y otras facultades a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, actualmente, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Reglamento de inafectabilidad Agrícola y Ganadera, Procuraduría Agraria y su Reglamento Interior, Tribunales Agrarios y su Ley Orgánica y Reglamento Interno, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), etc. En fecha 03 de diciembre de 2001 se expide la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 07 de diciembre de 2001, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, esta ley es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de observancia general en toda la República Mexicana, misma que abrogó la Ley de Fomento Agropecuario.

3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Antes de las reformas de 28 de diciembre de 1994, la denominación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para adecuarse a las funciones que le corresponde realizar, de conformidad con la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal, quedando como *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*.

La Secretaría a que se contrae el artículo 35, tiene a su cargo numerosas tareas de carácter técnico y de importancia toral para el país. Antes de la reforma del 30 de noviembre de 2000, ya no se incluía lo relativo a recursos hidrológicos, que durante más de una década tuvo a su cargo; también deja de atender la materia forestal.

La denominación actual que se le dio por reforma al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 30 de noviembre de 2000, es la siguiente: *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*.

Esta Secretaría tiene como objetivo 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, promoviendo de esta manera el empleo en el medio rural. Establece programas que tienden a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

Como atribuciones en el área de la agricultura, realiza los programas de fomento agrícola en zonas estratégicas para el cultivo; hace estudios para el buen manejo de los terrenos de cultivo, verifica que la maquinaria y los sistemas de riego y drenaje sean los adecuados para la producción agrícola, y fomenta la comercialización de los productos agrícolas.

En materia de sanidad vegetal, establece las normas

fitosanitarias -relativas a la salud vegetal-, que deben cumplir estos productos, incluyendo las semillas, y presta asistencia para la prevención y combate de las plagas.

Fomenta el desarrollo de la ganadería, realiza los estudios de genética y reproducción animal para obtener buen ganado, canaliza los créditos para el desarrollo pecuario y la conservación de pastizales. Propone el otorgamiento de estímulos para fomentar la transformación y comercialización de productos pecuarios (relativos al ganado) y forestales.

3.4 Estructura orgánica y funciones en general de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA.).

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), al igual que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), son parte integrante del denominado "Gabinete Agropecuario", y ambas instituciones tienen la finalidad de contribuir al desarrollo agropecuario nacional y a mejorar el nivel de vida de los campesinos (LOAPF artículo 35 y LA artículo 121 último párrafo).

Llama la atención la reiterada orden del legislador para que algunas actividades las realice esta dependencia coordinándose con otras, ello tiene ciertas ventajas, pero también propicia la creación de comisiones y comités para atender un asunto, además de provocar inevitables roces entre los mandos medios de las dependencias pretendidamente coordinadas. Asimismo, es de señalarse por el texto de varias de sus fracciones que son mera declaraciones de buenas intenciones, en tanto que otras fomentan la complicación de los trámites burocráticos.

En términos generales, esta Secretaría tiene como objetivo 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, promoviendo de esta manera el empleo en el medio rural. Establece programas que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas.

Organiza y fomenta las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, y formula la capacitación de los productores rurales. En esta materia, elabora, actualiza y difunde un banco de proyectos, oportunidades e inversión en el sector rural.

Planea y fomenta la producción agrícola (agricultura), ganadera, avícola, apícola, forestal, así como la actividad pesquera. Organiza y encausa el crédito, en coordinación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para estimular la producción en estas áreas.

Además de que fomenta la producción económica del artesanado, las artes populares y de las industrias familiares del sector rural conjuntamente con otras dependencias o entidades.

Propiamente a la actividad de la agricultura, dentro de esta rama, realiza los programas de fomento agrícola en zonas estratégicas para el cultivo; hace estudios para el buen manejo de los terrenos de cultivo, verifica que la maquinaria y los sistemas de riego y drenaje sean los adecuados para la producción agrícola. Fomenta la comercialización de los productos agrícolas.

En materia de sanidad vegetal, establece las normas fitosanitarias (relativas a la salud vegetal), que deben cumplir estos productos, incluyendo las semillas; presta asistencia para la prevención y combate de las plagas.

En cuanto a la ganadería y bosques, fomenta el desarrollo de la ganadería, realiza los estudios de genética y reproducción animal para obtener buen ganado, canaliza los créditos para el desarrollo pecuario y la conservación de pastizales, propone el otorgamiento de estímulos para fomentar la transformación y comercialización de productos pecuarios y forestales.

Realiza programas de emergencia en caso de que peligre la salud animal y forestal, expide normas de calidad para productos forestales y animales, vigilando que se cumplan. Interviene en la prevención y combate de plagas y de enfermedades animales y forestales.

Elabora y lleva a cabo programas de auxilio en caso de incendios en los bosques, para dicho fin, fomenta la organización de comunidades rurales. Aplica los métodos para obtener mejores rendimientos de los bosques de tal manera que se aprovechen racionalmente los recursos forestales y de la flor y fauna silvestre, atendiendo a las restricciones establecidas por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre protección ecológica, y en coordinación con la dependencia mencionada, formula y ejecuta los programas de forestación. Administra reservas forestales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos y jardines botánicos.

En cuanto a los *Recursos Hidráulicos*, se encarga esa Secretaría de ejecutar programas de obras de riego, drenaje, desecación, defensa contra inundaciones, obras hidráulicas -que funcionan por medio del agua, que conduce el agua-, de generación de energía eléctrica. Maneja la explotación de los sistemas nacionales de riego de acuerdo a lo establecido en las normas y con la intervención de los usuarios.

Otorga permisos para aprovechamiento de las aguas nacionales como cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Controla los ríos y demás corrientes, y realiza obras de defensa contra inundaciones; asimismo, para las poblaciones e industria, establece las políticas de abastecimiento de agua potable, el modo de reutilizarlas y las normas para darle tratamiento.

En cuanto a la pesca, dicha dependencia debe fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que se encargue de realizar lo referente a la acuicultura, así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.

Proporciona a los pescadores libres y organizados, la orientación necesaria para mejorar el desarrollo de su actividad; además, brinda asesoría técnica a los productores acuícolas en la prevención y erradicación de enfermedades de los peces, y en lo relativo a análisis biotecnológicos sobre su cultivo y explotación.

Asesora a los sectores público, social y privado en la integración, formulación y evaluación de proyectos de

inversión pesqueros, proporcionando la información necesaria, y regula la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, promoviendo la creación de zonas portuarias y el consumo humano de productos pesqueros, asegurando su abasto y distribución en coordinación con la Secretaría de Economía.

3.5 El nuevo Reglamento Interior de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación .

El Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de julio de 2001, y que abrogó al anterior de fecha 13 de abril de 1996.

Como otros instrumentos legales, dicho reglamento propone actualizar el derecho, en este caso, el oscilante movimiento social, político y económico del campo, ya que no bastan las modificaciones de la ley vigente o la derogación de algunos de sus preceptos que complican más su aplicación, por lo tanto, el conjunto de normas por diversas causas o por los hechos y acciones sociales van resultando obsoletas e inoperantes, la necesidad de redistribuir funciones y el ejercicio de facultades de determinada dependencia con las otras, de conformidad con los Planes Nacionales de Desarrollo, cuyo objetivo primordial es propiciar una auténtica vocación de servicio y estructurar un aparato administrativo ya simplificando, ordenando, o bien, siendo coherente con la realidad y productividad del campo y la economía del país.

La naturaleza jurídica de la Secretaría de Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, depende del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de las demás leyes que resulten aplicables, de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1 del Reglamento Interior de la SAGARPA).

Esto es, establece las bases para la planeación y desenvolvimiento de la política de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de los habitantes del campo, mediante la difusión de estadísticas e información de la oferta y demanda de productos del sector rural; investiga programas y actividades relacionadas con los productos rurales, para el mejoramiento y desarrollo de los habitantes del campo y de la producción rural.

El anterior reglamento de marzo de 1996, contemplaba 66 artículos y ocho transitorios. El artículo octavo abrogó el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de octubre de 1993, derogando las demás disposiciones legales y administrativas que se opusieron a ese ordenamiento.

Sin embargo, es importante la abrogación del Decreto por el que se crean Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación en fecha 15 de abril de 1991, a efecto de adecuar sus atribuciones y funcionamiento sólo a lo dispuesto en el

propio ex reglamento.

Por medio de este instrumento jurídico, se trataron de determinar los objetivos y funciones de la SAGARPA, así como las atribuciones que tiene asignadas conforme al artículo 35, también reformado, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del año 2000.

El reglamento contempla 83 artículos y seis artículos transitorios, 17 artículos más que el anterior, que se estructura en cinco títulos, 11 capítulos y 27 secciones como sigue:

TITULO PRIMERO

DE LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA

- Capítulo I Del ámbito de competencia.
- Capítulo II De los servidores públicos y unidades administrativas.

TITULO SEGUNDO

UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

- Capítulo I Del Secretario de despacho.
- Capítulo II De los subsecretarios.
- Capítulo III Del Oficial mayor.
- Capítulo IV De las coordinaciones generales.
 - Sección I De la Coordinación General de enlace y Operación.
 - Sección II De la Coordinación General de comunicación social
 - Sección III De la Coordinación General de delegaciones
 - Sección IV De la Coordinación General de política Sectorial.

- Sección V De la Coordinación General jurídica.
- Sección VI De la Coordinación General de ganadería.
- Capítulo V De las direcciones generales.
- Sección I De la Dirección General de fomento Agricultura.
- Sección II De la Dirección General de vinculación y desarrollo tecnológico.
- Sección III De la Dirección General de apoyos para Desarrollo Rural.
- Sección IV De la Dirección General de programas regionales y organización rural
- Sección V De la Dirección General de estudios para el Desarrollo rural
- Sección VI De la Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural.
- Sección VII De la Dirección General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros.
- Sección VIII De la Dirección General de Administración, de Riesgos y Proyectos de Inversión.
- Sección IX De la Dirección General de Apoyo al Financiamiento Rural.
- Sección X De la Dirección General de Eficiencia Financiera y Rendición de Cuentas.
- Sección XI De la Dirección General de Desarrollo Humano y Profesionalización.
- Sección XII De la Dirección General de Proveduría y Racionalización de Bienes y Servicios.
- Sección XIII De la Dirección General de Promoción de la Calidad en los Servicios.

TITULO TERCERO

DE LAS DELEGACIONES Y ORGANOS ADMINISTRATIVOS

DESCONCENTRADOS

- Capítulo I Disposiciones Comunes.
- Capítulo II De las Atribuciones de los Delegados.
- Capítulo III De las Atribuciones de los Titulares.
- Sección I De la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca.
- Sección II De Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
- Sección III Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
- Sección IV Del Servicio de Información y Estadística agroalimentaria.
- Sección V Del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
- Sección VI Del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- Sección VII Del Instituto Nacional de la Pesca.
- Sección VIII Del Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

TITULO CUARTO De la Contraloría Interna

TITULO QUINTO

- Capítulo Unico De la Suplencia de los Servidores Públicos.

Este Ordenamiento de la SAGARPA es un instrumento jurídico reformulado de fondo y de forma que contiene disposiciones notorias y diferenciadas respecto a los anteriores, y trata de ser congruente con la realidad del campo.

La naturaleza jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, indica en su artículo 1, que es una dependencia del Poder Ejecutivo

Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 35), las leyes que resulten aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es concordante con el Título Segundo "Del Desarrollo y Fomento Agropecuario" de la Ley Agraria.

El artículo 2, en sus diversas fracciones, le señala diversas funciones y actividades a la SAGARPA, señalaremos las más importantes y de acuerdo al presente trabajo; así, en la fracción I, le atribuye que le corresponde formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, y administrar y fomentar las actividades apícolas, pecuarias, a fin de -y esto es lo trascendental-, elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con otras dependencias.

En la fracción II, y congruente con nuestra triste realidad, destaca el promover la generación del empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la *productividad* y la *rentabilidad* de las actividades económicas, principalmente rurales; toda vez que en los aumentos en la escala de producción jamás podrán verse favorecidos con la aplicación de una política marginada por el poder, y sí en cambio, los que en realidad se beneficiarán serán los grandes productores y las corporaciones agroalimentarias.

Es trascendental el contenido de la fracción III, que por su importancia transcribimos:

II. "Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan

canalizar productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural y pesquero, coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales, acuicolas y pesqueros 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 las organizaciones sociales y de productores del sector agroalimentario".

Esta fracción guarda consonancia con las fracciones X y XV, mismas que substancialmente determinan:

X. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, acuicola y pesquera en coordinación con la Secretaría de Economía.

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

De lo anterior desprendemos que se establece un mecanismo que obliga a ser una coordinación cotidiana entre el gobierno - sus diferentes organismos-, y productores agropecuarios, en virtud de que el campo mexicano requiere de una rectoría estatal responsable y decidida para lograr la eficiencia en la producción.

Así, a través del Ejecutivo Federal y a través de las diferentes dependencias que inciden en la materia agraria, involucren a todos los ejidatarios, comuneros, productores, etc., para solucionar la problemática específica, dado que las circunstancias de los productores agropecuarios es radicalmente diferente al medio geográfico, por lo que en esta labor resulta fundamental la participación firme, efectiva y decidida de unos y otros.

Así, en el artículo 2 del Reglamento Interior de la SAGARPA, que se comenta, se señala que contribuyen con ella en el desarrollo de sus variadas actividades: la Secretaría de Educación Pública (fracción VII), la Secretaría de Economía (fracción X), la Secretaría de Salud (fracción XVIII); la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Fracciones VIII y XXIII), así como la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (fracción XXV); también, aun cuando no se menciona en sus diversas fracciones las Secretarías siguientes: la de Reforma Agraria, así como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que participaron en la elaboración del Programa Alianza para el Campo.

C A P Í T U L O C U A R T O

NUEVA LEY AGRARIA DE 1992 Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

4.1 La Ley Agraria de 1992.

Con la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, se realizaron modificaciones al párrafo tercero y a las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV y XVII, y se adicionó la fracción XX; igualmente se derogaron las fracciones X a XIV y XVI.

En su fracción XX, señala una relación con el párrafo tercero del mismo precepto, pues de manera precisa determina las medidas necesarias para la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura, y de las demás actividades en el medio rural, así como de la pesca -de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, procurando el establecimiento de nuevas estrategias políticas, económicas y sociales en consonancia con el párrafo tercero de dicho precepto; así como la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de fecha 03 de diciembre de 2001, publicada el viernes 07 de diciembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación, y entró en vigor el día siguiente de su publicación.

Además, se correlaciona fundamentalmente con el artículo 2 apartado B de nuestra Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que: "La Federación, los Estados y los Municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas... VII Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que

propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización".

El artículo reformado de manera precisa determina las medidas necesarias para la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura, y de las demás actividades económicas en el medio rural, y de las demás actividades económicas en el medio rural.

Es notorio que la fracción XX comentada, tiene un contenido de interés público, que tienen tanto la producción agraria como su industrialización y comercialización; así, en el ámbito económico se relaciona con los artículos 25 y 26 Constitucionales, este último reformado el 3 de febrero de 1983, de cuyo contenido se desprende un conjunto de facultades a favor del Estado y sus órganos para dirigir la vida económica del país, lo que ha acrecentado la injerencia de la entidad estatal en las actividades económicas que estaban reservadas a los particulares, individual o colectivamente considerados.

Fue abandonada la idea de la escuela filosófica liberal-individualista, que estuvo en auge en los siglos XVIII y XIX, y que consideraba al Estado como mera entidad con funciones de policía. "En este sentido, dado que con ello se acentuaba la desigualdad económica, y por consiguiente, la injusticia entre las clases sociales económicamente fuertes y las débiles, como adecuadamente lo señala el Doctor Ignacio

Burgoa, con el objeto de atemperar dicha desigualdad y de eliminarla en lo posible, el Estado adoptó una nueva postura y asumió una nueva actitud frente a las relaciones económicas. De esa adopción, el Estado se erigió en protector de las clases trabajadores y en impulsor de su mejoramiento económico y social, mediante la instauración de lo que se denominan garantías sociales".³¹

Consideramos que de lo expresado en la citada fracción XX, se desprende que es obligación del Estado promover el desarrollo rural integral, para generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. De ahí la necesidad de fomentar la actividad agropecuaria, forestal y pesquera, y obtener lo necesario para la alimentación -como se estatuye en la reforma del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 30 de noviembre de 2000-, mediante un óptimo uso de la tierra, mediante obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, para lo que són necesarias reformas a las diversas leyes reglamentarias con un carácter de imperativas, a efecto de planear y organizar la producción en sus diversos niveles, así como su industrialización y comercialización; como lo es la ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 07 de diciembre de 2001, y entró en vigor el día 08 de diciembre de ese año.

Para llevar a cabo lo anterior y normar estas actividades, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

³¹ SOSA PAVÓN YÁNEZ, Otto. *Diversos Conceptos del Derecho Agrario* 2. Editorial Porrúa, México, 1999. p. 112

que permite a la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, trabajar en coordinación con otras dependencias oficiales, como en este caso lo son la Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Economía, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, y en sí con las anteriores dependencias del Ejecutivo Federal que integran la Comisión Intersecretarial, como lo refiere el artículo 21 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. en congruencia con el Título Segundo de la Ley Agraria "Del desarrollo y fomento agropecuario".

De conformidad con lo estipulado en la fracción XX del artículo 27 Constitucional, tienen relación los artículos del 4 al 8; el primero, señala la obligatoriedad del Ejecutivo Federal para promover el desarrollo y fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Se considera que para reactivar el retraso productivo del campo, la administración pública federal, principalmente por el Encargado del Ejecutivo como titular y responsable, se propone promover el desarrollo del sector rural; para el caso emplea dos términos "integral" y "equitativo", que son generales y abstractos, lo cual trae como resultado que no se llegue a una situación concreta y determinante con respecto al problema que trata de resolverse: "elevar el bienestar de la población", se entiende que campesina, principalmente, a fin de dar debido cumplimiento a lo que se expresa en el

párrafo primero del artículo 4 de la Ley Agraria; en el segundo se establece, a manera de mecanismo o método adecuado, que las organizaciones de productores podrán, pero sólo podrán, elaborar propuestas, esto es, simples sugerencias de políticas de desarrollo y fomento al campo para que, en resumen, el Ejecutivo Federal sea quien lleve a efecto su aplicación.

4.2 Efectos económicos y sociales de la Nueva Ley.

La tendencia manifiesta que se debe acabar con el paternalismo del Estado, precisamente en el sector rural del país, estos textos contradicen abierta y frontalmente tal aseveración, puesto que los millones de auténticos campesinos que conforman el susodicho sector rural, por ejemplo, en los aumentos en la escala de producción, jamás podrán verse favorecidos con la aplicación de dicha "política" y sí, en cambio, los que en realidad se beneficiarán serán los grandes granjeros y corporaciones agroalimentarias, toda vez que éstos no nada más podrán elaborar las referidas propuestas, sino que tendrán los medios suficientes y eficaces para imponer las condiciones que mejor convengan a sus intereses.

Antes del sexenio actual, se crearon varios programas que finalmente resultaron insuficientes, pero de alguna manera contribuyeron en parte a solucionar parcialmente la problemática del campo mexicano, tales como:

- a) Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), con el objetivo de proporcionar ayuda directa a productores

agropecuarios;

- b) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ACERCA), destinado al apoyo y fomento de la comercialización agropecuaria;
- c) Sistema de Reestructuración de Carteras (SIRECA), para hacer frente al grave problema de las carteras vencidas de los productores; y
- d) Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, "Alianza para el Campo", llevada a cabo el 31 de octubre de 1995.

En la nueva legislación agraria, se asientan mecanismos que facilitan la organización y la expansión de la actividad económica de ejidos y comunidades, al disponer que las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal, fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales, promoviendo su aprovechamiento racional para preservar el equilibrio ecológico, y el mejoramiento de condiciones de producción mediante obras de infraestructura.

Por su parte, el artículo 6 de la ley de manera precisa fija la intervención de dependencias de la administración pública federal en la canalización de recursos de inversión y crediticios, que permitan la capitalización del campo, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, así como facilitar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Tal disposición se correlaciona con el reformado artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, el que refiriéndose a la SAGARPA en su fracción I, determina que le corresponde *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*", (en su fracción XIV le otorga facultades para coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal. Convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país, y en su fracción XVIII, señala su participación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de criterios para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la *producción rural*; así como en las fracciones XIX y XX con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respecto a la construcción de pequeñas obras de irrigación, conservación de canales, tajos abrevaderos y jagüeyes, promoviendo las plantaciones forestales con la participación de los demás gobiernos de los estados, municipios o de particulares. También en la fracción XX inciso g), se estipula la coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, el aseguramiento del abasto y la distribución de dichos productos agropecuarios, forestales y de materia prima a la industria nacional.

En resumen, la Legislación Agraria reconoce la necesidad de crear asociaciones entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, incrementar la productividad y la comercialización, y el asesoramiento a los trabajadores rurales, llevando al cabo las acciones tendientes al desarrollo social y equilibrio del sector rural.

Los pretendidos aumentos en la escala de producción, conformaron el objetivo esencial de la reforma que se hizo al artículo 27 constitucional, y en la ley agraria nueva, como reglamentaria de tal dispositivo jurídico reformado, se está estableciendo, en este y otros de sus numerales, la estructura para que operen las medidas de que se trata.

En efecto, en la exposición de motivos se destaca como objetivo principal "revertir el creciente minifundio en el campo" con la finalidad de estimular "una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven la producción y la productividad".

Revertir el minifundio, equivale a facilitar la acumulación de terrenos en explotaciones tanto agrícolas simplemente como agroindustriales, así como ganaderas y forestales en gran escala. Desde el artículo 4, la Ley Agraria de 1992 abre y prepara dilatados cauces a la circulación mercantil de la tierra y a su concentración masiva, con la finalidad de formar inmensas unidades de producción, valiéndose para el caso de la figura jurídica de las sociedades mercantiles, que en realidad serán las propietarias absolutas de los multicitados terrenos rústicos, con lo cual la propia legislación agraria nueva propiciará, y de hecho ya lo está propiciando, la conformación de verdaderos latifundios por acciones, mismos que en un futuro cercano podrían llegar a acaparar, en sólo diez mil novecientas empresas o fincas rústicas, la totalidad de la superficie agrícola, ganadera y forestal.

Esta es la clase de desarrollo integral y equitativo del sector rural, que el Ejecutivo Federal se propone promover,

para que supuestamente se beneficien los integrantes de tal sector. Los apoyos a la inversión durante muchos años, sino es que siglos, fueron negados a los ejidatarios y comuneros; sin embargo, ha entrado en vigor la Legislación Agraria de 1992, o del neoliberalismo social, que actualmente se robustece con la "globalización".

Por ello es necesario instrumentar nuevos modelos de desarrollo agropecuario y agroindustrial con campesinos, en donde tal vez la pequeña agricultura podría llegar a ser mucho más eficiente que la 'granja de gran escala' en el aprovechamiento del factor más escaso, que es la madre tierra. Pero este programa arranca de axiomas económicos y sociales radicalmente distintos de los que postulan los nuevos científicos en la Ley Agraria y el Tratado de Libre Comercio (TLC).

El artículo 7 de la Ley Agraria, expresa: "El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en *comunidad*, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes".

Este precepto se encuentra relacionado con el artículo 6, el cual alude a las entidades y dependencias de la administración pública federal, que tienen principalmente la función de establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, promover la investigación científica, y las demás actividades que se desprenden de dicho dispositivo jurídico.

En cuanto al sentido y redacción del artículo 8 de la Ley Agraria, su contenido por lo menos debiera mencionarse en los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1989-1994 al actual de 2000-2006.

El fundamento constitucional de los anteriores preceptos, inclusive el 7 y el 8, se encuentra en la fracción XX del artículo 27 de nuestra Constitución, cuyo texto es el siguiente: "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, crédito, 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".

Finalmente, conforme a la Ley de Planeación 2001-2006, con la intervención de productores y pobladores del campo, el Ejecutivo Federal debe formular programas de mediano plazo y anuales fijando las metas, programas, recursos, y su distribución geográfica para el desarrollo integral del campo.

4.3 Organización de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Es una Secretaría de Estado perteneciente al sector central de la Administración Pública Federal, artículo 2 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encargada de promover la observancia de normas y procedimientos en

materia de aguas, bosques y selvas; también debe *brindar a los productores del sector agropecuario la asesoría y los apoyos necesarios para obtener mejores resultados en la labor productiva.*

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) al igual que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), son parte integrante del denominado "Gabinetes Agropecuario", y ambas instituciones tienen la finalidad de contribuir al desarrollo agropecuario nacional y a mejorar el nivel de vida de los campesinos de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 121 último párrafo de la Ley Agraria.

La representación, trámite y resolución de los asuntos de competencia de esta Secretaría, recae originariamente en un Secretario de Despacho de los asuntos siguientes:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, y administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo en coordinación con las dependencias competentes (Artículo 27, fracción XX de la Constitución de los EUM y artículos 6 al 8, 71 y 72 de la Ley Agraria);
- Promover la generación del 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, acuícolas y pesqueras;
- Integrar e impulsar proyectos de inversión, que permitan canalizar productivamente recursos públicos y privados al

gasto social en el sector rural y pesquero; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales, acuicolas y pesqueros a través de las acciones de planeación y programación, colocando y coordinando la aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines, así como a los 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 las organizaciones sociales y de productores del sector agroalimentario.

En cuanto a su estructura, está implícita en el capítulo segundo "*De los Servidores Públicos Unidades Administrativas de la Secretaría*", específicamente, en el artículo tercero que a la letra dice:

Artículo 3.- La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría corresponden originalmente al Secretario del Despacho.

Para el estudio, planeación y despacho de sus atribuciones, la Secretaría contará con los siguientes:

I. Servidores públicos y unidades administrativas:

Secretario del Despacho.

Subsecretario de Agricultura;

Subsecretario de Desarrollo Rural;

Subsecretario de Fomento a los Agronegocios;

Oficial Mayor;

Coordinación General de Enlace y Operación;

Coordinación General de Comunicación Social;

Coordinación General de Política Sectorial;
Coordinación General Jurídica;
Coordinación General de Ganadería;
Dirección General de Fomento a la Agricultura;
Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico;
Dirección General de Apoyos para el Desarrollo rural;
Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural;
Dirección General de Estudios para el Desarrollo Rural.
Dirección General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros;
Dirección General de Administración de Riesgos y Proyectos de inversión;
Dirección General de Apoyo al Financiamiento Rural;
Dirección General de Eficiencia Financiera y Rendición de Cuentas;
Dirección General de Desarrollo Humano y Profesionalización;
Dirección General de Proveduría y Racionalización de Bienes y Servicios;
Dirección General de Promoción de la Eficiencia y Calidad de Servicios;

II. Delegaciones en los Estados y Regiones que el Secretario determine:

III. Organos administrativos desconcentrados;

Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca;
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria;
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas;
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias;
Instituto Nacional de Pesca;
Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

La Secretaría contará con una Contraloría Interna órgano

interno de control para la definición de *políticas, planes y programas* del sector; la Secretaría podrá invitar a representantes de las organizaciones sociales y de productores del sector agroalimentario, estableciendo comités, consejos y demás formas de organización que las leyes y este reglamento prevén (lo anterior lo relacionamos con el artículo 4, párrafo segundo: *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*).

La Secretaría además, contará con las unidades subalternas que se señalan en el Manual de Organización General de la dependencia, y de los órganos administrativos desconcentrados.

Cuando en este Reglamento y en sus disposiciones complementarias se establezcan atribuciones a las unidades administrativas, se entenderá que se confieren a favor de sus respectivos titulares.

4.3.1 Secretario del Despacho.

En términos generales, y de conformidad con el Artículo 3 del Reglamento de la SAGARPA, la representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría, corresponde originalmente al Secretario del Despacho (artículo 3), que conforme al artículo 2 consisten en: formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, y administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes, y además, promover la generación del 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, acuicolas y pesqueras; y además la Secretaría contará con los siguientes Servidores Públicos y unidades administrativas, para el estudio, planeación y despacho de sus atribuciones, entre otras con las que se mencionan en los numerales siguientes:

- 4.3.2 Subsecretario de Agricultura y Ganadería.
- 4.3.3 Subsecretaría de Desarrollo Rural.
- 4.3.4 Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.
- 4.3.5 Coordinación General de Ganadería.
- 4.3.6 Dirección General al Fomento a la Agricultura; Ganadería; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 4.3.7 Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural.
- 4.3.8 Dirección General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros.
- 4.3.9 Órganos Administrativos Desconcentrados.

C A P Í T U L O Q U I N T O

**PROYECCIÓN DEL DESARROLLO RURAL
EN EL SIGLO XXI**

5.1 Efectos económicos y sociales de la actual Legislación Agraria.

La referencia a la materia agraria y su problemática, es el artículo 27 Constitucional, sin embargo, el maestro Lucio Mendieta y Núñez comenta: "la falta de antecedentes de la materia en el derecho de otros países, hizo del legislador mexicano un improvisado, que a lo largo de muchos años no pudo, ni ha podido hallar, la formulación definitiva de las leyes reglamentarias básicas de los preceptos agrarios",³² de ese precepto constitucional.

El primer ordenamiento reglamentario de la Reforma Agraria Mexicana, se inicia con la ley de 6 de enero de 1915; una ley simplista, esquemática, en la que se declaran nulas las enajenaciones de tierras pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, realizadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1836 hasta la expedición de dicha ley por Don Venustiano Carranza.

Con base a esas disposiciones de la Ley del 6 de enero de 1915, los grupos de población perjudicados podían solicitar la restitución de sus tierras arrebatadas, pero si no tuviesen los títulos de propiedad o las pruebas necesarias en que fundarla, y carecieran de tierras para subsistir, podían solicitarlas de acuerdo con el artículo 3 de la ley, en calidad de dotación. En realidad, la Ley de 6 de enero de 1915, no hizo sino revivir dos instituciones jurídicas de la época virreinal, la restitución y la dotación de tierras, que

³² MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *Ídem*, pág. 128.

son por ello lo clásico y tradicional de nuestro Derecho Agrario.

El primer ordenamiento reglamentario, fue la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, abrogada por el decreto de 10 de diciembre de 1921, que sirvió de base para dictar el reglamento agrario del 10 de abril de 1922. Este es en realidad el principio de la reglamentación del artículo ya comentado, pues sus disposiciones fundamentales quedaron vigentes a través de la copiosa legislación posterior, y subsisten sus propósitos y fines en otras leyes y reglamentos, que hasta la fecha se han emitido con otras denominaciones.

Como resultado, las disposiciones legales han contribuido a que la reforma agraria desvirtúe el sentido de la Reforma Agraria, ya que después de cerca de 85 años que lleva de ser aplicada, la situación de la mayoría, mejor dicho la totalidad de los ejidatarios y comuneros es tan miserable como antes de la reforma, en parte debido a la pulverización de las parcelas, a la carencia de créditos, de dirección técnica, de agua para riego, de organización de campesinos y autoridades, de abusos e injusticias de líderes y burocracia agraria, de falsas promesas de los políticos corruptos, de auténticos y realizables planes y programas, de un auténtico financiamiento, etc.

La Ley Federal de Reforma Agraria, con algunos defectos, ofreció con preceptos susceptibles de ser enmendados, nuevas y radicales orientaciones para tratar de llevar a cabo una verdadera reforma agraria integral, resolviendo algunos problemas, aclarando lagunas, proponiendo nuevos

procedimientos para dotación y restitución de tierras, tratando de dar realmente un progreso al campo, además de sentar las bases para una organización de ejidos y comunidades con el propósito de hacer de ellos centros de producción que contribuyan a su progreso propio y al de la agricultura nacional.

También propone soluciones para una real transformación de la investigación socioeconómica y la planeación, con el propósito de desterrar así las improvisaciones y las arbitrariedades; en fin, contiene otras muchas innovaciones certeras, incompletas otras, irrealizables algunas de ellas, que de llevarse a la práctica resultaban un sueño, alejándose así una transformación positiva del panorama social, económico y de bienestar para los campesinos y para nuestra patria.

Así, en ese gran espacio que se da en la historia política, social, económica y agraria, que va del 6 de enero de 1915 al 6 de enero de 1992, cambió el mundo, cambió México, antiguas soluciones llegaron a su término, otras se iniciaron -y se apresuraron sin éxito-, hubo relevos, en fin, hay mucha distancia entre las respuestas válidas de ayer a las preguntas de ayer mismo, y las interrogantes graves y sus indispensables respuestas del ahora.

La población aumenta -cerca de 100 millones de mexicanos-, la población de ahora es muy diferentes a los quince millones del ayer, la población en la coyuntura revolucionaria; ha variado la tecnología, y las técnicas y procesos de producción se han modificado de raíz. Pero los campesinos continúan en esa languidez; casi vencidos, desesperados,

emigran de la tierra que los ama, otros permanecen subocupados o desocupados; crece el minifundio entieconómico, estéril; la mayoría de los poseedores del campo cuentan con un promedio de 4 a 6 hectáreas, y en ocasiones con unos cuantos surcos.

Se pregunta el maestro Sergio García Ramírez ¿Qué hacer? No hay alternativas: ir adelante, idear nuevos medios, caminos, soluciones, nuevas reformas que hagan realizables planes y programas, sostenidos por una vigorosa legislación, a fin de correlacionar o enlazar con la transformación particular del campo y con la transformación general de México.

El resultado de las disposiciones legales ha contribuido a que la reforma agraria se desvirtúe; después de cerca de 85 años que lleva de ser aplicada, la situación de la mayoría, mejor dicho, la totalidad de los ejidatarios y comuneros es tan miserable, como antes de la reforma, en parte debido a la pulverización de las parcelas, a la carencia de créditos, de dirección técnica, de agua para riego, de organización de campesinos y autoridades, de abusos e injusticias, de auténtico financiamiento, etc.

5.2 La Política Agraria Mexicana, el PROCAMPO y la Alianza para el Campo.

La reforma de 1992, se dio en circunstancias políticas que hoy nos parecen remotas y extrañas, pero a la vez que se repiten nuevamente, con anquilosados optimismos sociales y económicos, así como sociales, pues creemos que descubrimos una verdad revelada, pero la circunstancia de hoy es otra, muy diferente, por los distintos hechos y fenómenos sociales, pero que no varían propiamente en su contenido, pues menos de

dos años después de la reforma surgió el fenómeno social en Chiapas que aun no resolvemos; esa revuelta tiene un contenido agrario, que aunque no se ha tratado profundamente, ha tenido repercusiones económicas.

La reforma de 1992, ciertamente, tiene aspectos positivos que debemos aprovechar, pero con una condición evidente: que no se paralice más el porvenir del campo con los conceptos que se manejan en la política electorera, con falsas promesas, que no sea falsa la justicia, que no se abruma más a un sector exhausto del pueblo, los campesinos, ni se estorbe el desarrollo equilibrado de los otros sectores.

El nuevo marco institucional en la agricultura, juega un papel importante en el combate de la pobreza que se vive en el campo mexicano, ya que moldea de una forma distinta a las organizaciones en el campo, y cambia las motivaciones de los diversos actores políticos y núcleos agrícolas; asimismo, plantea un nuevo esquema de incentivos que repercuten en el terreno socioeconómico, político y social. Si bien, no puede interpretarse como un programa gubernamental de corto plazo para erradicar la pobreza agrícola, sino que debe ser al menos contemplado como una estrategia que beneficiará el desenvolvimiento de la agricultura, hasta ahora estancada, en el mediano y largo plazos.

Aliviar la pobreza que aqueja a buena parte de la población rural en México, es un reto difícil de lograr, ya que se trata de un sector caracterizado por un fuerte estancamiento; en efecto, no obstante que cerca de una tercera parte de la población del país vive en el campo, y que la agricultura emplea a una cuarta parte de la población económicamente

activa, el sector agrícola aporta porcentajes mínimos del Producto Interno Bruto (PIB) -hace diez años era del siete por ciento-. Asimismo, la agricultura se ha deteriorado desde 1966; quizás los orígenes de ese deterioro sistemático se deban, en buena medida, a la *política agraria*; particularmente negativa han sido una *política errada de precios y subsidios agrícolas*, el haber forzado la autosuficiencia alimentaria a partir del modelo de sustitución de importaciones, y el haber mantenido una *política proteccionista*.

El resultado ha sido una caída en la tendencia del ingreso *per capita*, y serios problemas en la balanza comercial; fiel reflejo es que para 1984, a pesar de las reducciones relativas de los setentas, la pobreza oscilaba entre el 55% de la población. Ya para los ochentas y noventas era claro que si bien la pobreza moderada es un problema urbano, la pobreza extrema es un problema a todas luces rural. Pero más allá de los errores de *política pública* se encuentra el marco institucional que erige a las actividades agropecuarias. Consideramos que la fuente primaria del problema agrario en México, se encuentra el marco regulatorio, es claro que el marco legal y los planes y programas forman parte de una *política macro y microeconómico integral*. Por ello, un buen diseño *económico-político* del mismo es vital dentro del proceso de desarrollo rural y nacional

El 31 de octubre de 1995, en la Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, el Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo, dijo que el conocimiento del Programa Nacional Agropecuario, "Alianza para el Campo", ha sido el resultado del trabajo de las mesas

que componen dicha reunión; que la finalidad es impulsar el campo mexicano; por su historia, por su importancia económica y social, el campo es fundamental para el desarrollo de México, entre otros aspectos.

Expresó que las organizaciones de productores agropecuarios y el Gobierno Federal, daban a conocer un Programa Integral para la Producción Agropecuaria y para el Desarrollo Rural, por lo que dicho programa daba pie a una gran Alianza para el Campo, fundada en la convicción de que se recuperará "la rentabilidad del campo como imperativo de una estrategia económica, y sobre todo, de justicia y de equidad".³³

Expresó además: "La Alianza es integral y pertinente, es realista y ambiciosa, pues es un campo rentable y en plena producción, es indispensable para una cabal justicia social".³⁴

Esta alianza tiene la fuerza de una resuelta participación de *los hombres y las mujeres del campo y de sus organizaciones*, tiene la fuerza del afán de superación de ustedes y de la voluntad de progreso del campo mexicano.³⁵

Los objetivos principales de la Alianza, son aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y... "la productividad es esencial

³³ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. *Alianza para el Campo*, publicación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México, 1995, pág. 5

³⁴ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. *Ob.cit.*, pág. 6.

³⁵ *Ibidem.*

para el desarrollo del campo mexicano. La Alianza establece medios claros para incrementarla a partir de las libres decisiones de los productores agropecuarios. Esos medios son: facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de sus recursos humanos a través de la capacitación".³⁶

De ahí también que la Alianza comprenda un nuevo esfuerzo para solucionar viejos problemas del campo mexicano, aplicaremos programas y acciones precisas para elevar los niveles de vida de los campesinos; *reforzaremos con toda decisión el combate a la pobreza*, acabaremos con el rezago agrario, procuraremos un mejor cuidado de los equilibrios ecológicos.

En PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo), fue instituido en 1993 a fin de apoyar el ingreso de los productores de granos y oleaginosas, en respuesta al nuevo entorno de la apertura comercial; el programa otorga a los productores pagos directos por hectáreas a fin de impulsar proyectos de carácter productivo que permitan incrementar el ingreso y el bienestar familiar de los productores que cuentan con un escaso patrimonio.

El representante del Poder Ejecutivo, aclaró que esa Alianza cumple una forma dinámica y de permanencia decisiva al PROCAMPO, pues establecerá que la cuota básica de apoyo al PROCAMPO tendrá una duración de 15 años, puesto que al esquema básico de apoyos de PROCAMPO se le podrán añadir nuevas modalidades orientadas a la capitalización, a la

³⁶ *Idem*, pág. 7

reconversión productiva y a la preservación de los recursos naturales.

Así, el PROCAMPO pasó a ser el instrumento fundamental para incrementar la productividad, para hacer frente a la apertura comercial y para aumentar el ingreso y el bienestar de los productores; sin embargo, dicha política no se encamina a superar los problemas estructurales del sector, sólo se dirige a atenuar el flujo campo-ciudad. Pero con la desaparición de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), dejó de existir en nuestro país una red.

En esa ocasión, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, manifestó que existe congruencia con los objetivos de la Alianza Para la Recuperación Económica, el PROCAMPO, para establecer al país, haciendo creciente a la economía y creando empleos; además, con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se pretende impulsar el ahorro, la inversión y el empleo, y con los objetivos específicos para el sector agropecuario; recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población, combatir la pobreza, corregir el déficit en la balanza agropecuaria y proporcionar a la población alimentos a precios competitivos.

En los acuerdos de la Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario se establecieron, entre otros, los siguientes:

- La Secretaría se federalizará. El año entrante (1996), se transferirán a los gobiernos estatales, los Distritos de Desarrollo Rural y el 85% de las 125 funciones operativas

de la Secretaría. El Gobierno Federal conservará la formulación de *políticas*, la evaluación, la supervisión, la sanidad animal y vegetal, y la coordinación de los programas especiales.

- Se establece el PROCAMPO definitivo. El esquema de cuota básica, tendrá una duración de 15 años. A partir de 1996 se mantendrá en términos reales.
- Se crea un nuevo programa que se denominará PRODUCE, incluirá tres modalidades para la capitalización, la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales.
- El PRODUCE para la capitalización, consiste en un fondo de apoyo abierto a toda actividad agropecuaria. Son subsidios para la adquisición de implementos agrícolas. Se trata de que cada estrato de productores y cada región, tengan avances a partir de las condiciones en que se encuentren, dando mayor apoyo relativo a los pequeños productores y a la agricultura de subsistencia.

Para los productores más rezagados tecnológicamente y aquellos con potencial productivo, el Gobierno Federal subsidiará hasta el 50% del costo de cosas neumáticas, aspersoras y yunticultores, entre otros implementos y hasta el 20% del costo de tractores.

Para el pequeño y mediano ganadero, el Gobierno Federal subsidiará hasta el 40% en la siembra de pastos. El monto del apoyo obedece a que la ganadería no tiene PROCAMPO.

Por otra parte, la Secretaría de la Reforma Agraria, junto con las organizaciones, llegó a los acuerdos siguientes:

- De manera simultánea, se desahogarán hasta su finiquito las minutas de asuntos planteados por las organizaciones campesinas, en términos de Ley, y con amplio sentido social.
- Se promoverá que en los Consejos Agrarios Estatales se conformen espacios plurales, con la participación y coordinación de organizaciones rurales e instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, para la atención de los problemas agrarios.
- El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, con la participación de las organizaciones de productores rurales, participará en la capacitación y el fortalecimiento de la organización de los sujetos agrarios.
- Se constituirán los "Fondos para el Desarrollo Agrario", para apoyar la circulación de la tierra y la capitalización y el desarrollo agrario.

Sin embargo, a una distancia de siete años aproximadamente, tanto el PROCAMPO como la ALIANZA PARA EL CAMPO y sus diversos programas, acuerdos y modificaciones, carecen de una real confianza, la producción ha decaído y crecido el desaliento de la actividad económica, se ha fortalecido el desfederalismo tanto de los Estados como de los Municipios, y

son notables las dudas sobre resultados positivos.

Siendo el *Programa Nacional Agropecuario del 31 de octubre de 1995*, parte fundamental de la Alianza y base del PROCAMPO para la recuperación económica ha dado mucho que desear, y que deja inconsistente la nueva política agropecuaria, desarticulando notablemente la producción con las necesidades del mercado; sin fundamentar las orientaciones sobre las prioridades nacionales en términos de cultivos y regiones, encontrándose disminuidos, en cambio, los subsidios, careciendo asimismo de capitalización con graves perjuicios a pequeños y medianos productores, etc., todo ello palpable con las manifestaciones de campesinos en los estados y en la propia Ciudad de México.

El Tratado de Libre Comercio América del Norte y el Desarrollo Agropecuario de México.

Ante la globalización de mercados y la creciente interdependencia económica que hoy día se vive, México, Estados Unidos de Norte América y Canadá decidieron, dentro del marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), conformar una zona de libre comercio con objeto de expandir sus relaciones comerciales y económicas. Así, el 14 de diciembre de 1992, los jefes de gobierno de los tres países suscribieron el denominado *Tratado de Libre Comercio para Norteamérica (TLC)*, el cual se aprobó en noviembre de 1993 por el Congreso estadounidense y el Senado mexicano, después de que el Parlamento canadiense hiciera lo mismo. El objeto de dicho tratado, es el de regular las relaciones comerciales de esas naciones, que en las últimas décadas se habían sido cada vez más intensas y dinámicas.

Además, se consideró que el TLC contribuiría a que el comercio internacional se realizará en forma más ordenada, al estar cimentado sobre reglas claras y precisas que proporcionen mayor seguridad y certidumbre, estableciendo bases para la solución justa de controversias

Como instrumento de libre comercio, se considera a aquél mediante el cual dos o más Estados acuerdan reducir o suprimir las barreras arancelarias y no arancelarias (las barreras arancelarias son los impuestos que deben pagar los productos de un país para ingresar a otro; las barreras no arancelarias están constituidas por cuotas y restricciones sanitarias), existentes en su comercio, con objeto de fomentar el crecimiento de las exportaciones y las inversiones, así como de aumentar y mejorar los empleos y salarios de cada país.

De ahí que los esfuerzos de desarrollo de exportaciones, se orienten a que los campesinos, a través de asociaciones agrarias y de empresas productoras de frutas y hortalizas procesadas, cárnicos, jugos, miel, café y alimentos estilo mexicano, mediante acciones de adecuación de oferta, diferenciación de producto y nuevos canales de distribución, consoliden su presencia en los mercados mencionados.

Desde la perspectiva del desarrollo agropecuario de México, pocos o nulos resultados se han obtenido, es más, hasta han sido contraproducentes, pues conforme a lo proclamado públicamente por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, se buscó:

a) Incrementar nuestra competitividad internacional;

- b) Asegurar el acceso de nuestras exportaciones al mercado estadounidense, con quien realizamos el 70% de nuestro comercio exterior;
- c) Estar en posibilidad de captar mayores flujos financieros, de inversión y crédito que generen empleos y financien el desarrollo;
- d) Tener acceso a los últimos avances tecnológicos;
- e) Incorporar el mayor número de empresas a las actividades de exportación.

Manifestó el Secretario de esa Secretaría: "El tratado establecerá, en los tres países, reglas claras y permanentes que regirán los intercambios comerciales y estimularán la inversión. Ello proporcionará certidumbre y confianza a los inversionistas en la planeación de sus proyectos de largo plazo".³⁷

En tanto que el Secretario de Relaciones Exteriores sostiene que: "frente a esa nueva distribución del poder económico a escala mundial, México reafirma su estrategia de apertura y diversificación comercial, a la vez que mantiene su decisión de no formar parte de bloques herméticos ni integrar zonas comerciales cerradas".³⁸

³⁷ ÁLVAREZ SOBERANIS, Jaime. *El régimen de las inversiones en el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos de América. Repercusiones para la participación de México en la creación de la zona de libre comercio de América del Norte*, artículo de la Revista Mexicana de Justicia, editorial Procuraduría General de la República, número 4, México, 1994.

Los esquemas contemporáneos de integración económica, presentan un rasgo común: persiguen la realización de un modelo valorado y compartido por los Estados participantes, acerca de lo que debería ser en un tiempo futuro y predeterminado, la estructura de sus relaciones económicas recíprocas.

Todo TLC tiene por propósito, como su nombre lo indica, el establecimiento de una zona de "libre comercio", es decir, de un espacio económico ampliado (mercado), que permita incrementar los flujos comerciales, éste es un instrumento jurídico de base que consagra el vínculo asociativo entre los Estados partes.

Sin embargo, después de dos décadas de experimentación del decálogo milagroso del Congreso y de Washington en México, con el que supuestamente alcanzaríamos un desarrollo económico y entre uno de sus ámbitos en el agropecuario, en cierta forma superiores a las del modelo económico precedente al neoliberal, en la última década de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, presentado por sus promotores como la vía rápida para el ingreso de México al primer mundo, tanto a la tierra prometida de las altas tasas de crecimiento, como la vía de acceso al selecto grupo de países de alto ingreso, ha venido a desilusionarnos y tener hasta efectos contraproducentes para el campo mexicano.

Sin entrar en datos estadísticos sobre porcentajes de desempleo, ahorro interno bruto y del PIB, que son decrecientes en México, así que el círculo virtuoso entre el

³⁸ ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. *Ob.Cit.*

crecimiento económico sostenido y la elevación consistente de los coeficientes de inversión productiva y ahorro interno, que la economía mexicana había experimentado durante el modelo económico precedente al neoliberal, no ha vuelto a ser reencontrado.

En esta panorámica es claro que, así como se moderniza el marco multilateral de comercio, el sistema jurídico de los diversos países tendrá también que perfeccionarse, compatibilizando las normas internas con las que rigen el comercio internacional, con el fin de evitar conflictos y permitir que éste sea más ágil y fluido.

Asimismo, no se trata de construir utopías sino de abandonar la utopía neoliberal, es decir, el sueño irrealizable de un país próspero, equitativo y estable mediante el libre accionar de la mano invisible del mercado. Tampoco se trata de regresar a estrategias económicas del pasado; se trata de construir el futuro, sobre todo en el ámbito agropecuario, con los pies firmemente asentados en las realidades del presente, en las enseñanzas del pasado, y en las experiencias internacionales contemporáneas de desarrollos económicos exitosos.

5.3 Los Planes Nacionales de Desarrollo para fortalecer la Economía.

¿QUÉ SON? CONSIDERACIONES GENERALES:

El Plan Nacional de Desarrollo "...es la planificación o la previsión científica del futuro". Se basa en los datos fundamentales sobre los 'recursos' cuidadosamente recogidos y analizados; es una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de

propósitos o faltas de unidad en la orientación general".³⁹

Narciso Sánchez Gómez señala que: "la planeación es el análisis y la selección de alternativas, para el logro de un resultado o de un objetivo específico a través de la aplicación de los mejores métodos. Hablar de planeación de la administración pública, significa realizar una labor inteligente, reflexiva y congruente con las aspiraciones, demandas y necesidades del pueblo, para que el resultado del quehacer público sea válido, eficaz y útil en el logro del bien común".⁴⁰

En el ámbito legal es: "un instrumento técnico jurídico de que se vale el Estado para escoger y realizar las mejores opciones del desarrollo público nacional", es una labor de la inteligencia, razonamiento y conocimiento, que realizan los sectores involucrados para impulsar y encausar las diversas actividades económicas del país (artículo 26 Constitucional).

El término plan, está reservado para el "plan nacional de desarrollo", según la legislación, y determina 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 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, teniendo las características siguientes: *temporal (quinquenal), obligatorio, publicable,*

³⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*, editorial Oxford, tercera edición, México, 1999, pág. 206.

evaluabile, rectificable y susceptible de observaciones legislativas o parlamentarias.

El plan, en tanto acto jurídico, se dirige a los subalternos del Presidente de la República; en caso de que contenga disposiciones de naturaleza reglamentaria, estará dirigido a todos los gobernados de manera abstracta e impersonal.

Se correlaciona el plan con el "programa", que significa la exposición que fija la línea de conducta que ha de seguirse, o conjunto de instrucciones preparadas de un modo que un individuo, ordenador, máquina u otro aparato automático, puedan efectuar una sucesión de operaciones determinadas. Por lo tanto, los programas son las diversas vertientes del plan llevadas al detalle, pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales. La Ley de Planeación establece como clasificación: programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Un plan de desarrollo económico y social, es elaborado por la administración pública, en cualquier sistema político en que se estructure.

La Ley de Planeación (29 diciembre de 1982, publicada el 5 de febrero de 1983 en el *Diario Oficial* de la Federación), nos da el concepto de lo que debe entenderse como planeación:

"Art. 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las

⁴⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, S. A., México, 1998, pág. 337.

atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen".

Ahora bien, se reconocen dos clases de planes:

1. Imperativos, se dan en las economías socialistas.
2. Indicativos, se dan en las economías de mercados.

En ambos se trata de un acto del Poder Ejecutivo (artículo 4 de la Ley de Planeación), y en la teoría económica y administrativa, se establece una diferencia entre *planificación* (sistema socialista, que es imperativa, y *planificación* *indicativa*, que es propia del sistema capitalista).

El plan lo emite la administración pública federal (Federación como persona jurídica), por lo que la planeación es un asunto de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual también intervienen, mediante "el *sistema nacional de planeación democrática*", también las demás dependencias y entidades de la administración pública federal.

Así, el *sistema* está integrado por las unidades que tengan asignadas las tareas en esta materia dentro de cada órgano administrativo, pero pueden intervenir particulares y otros entes públicos tanto en las consultas para su elaboración, como en los actos de coordinación.

Ley Federal de Competencia Económica.

En el sexenio de 1988 a 1994, se consolida en México una economía neoliberal, lo que implicó abandonar políticas proteccionistas de la industria del país, de sustitución de importaciones y de subsidio a las clases más desprotegidas; ello y otros factores de carácter internacional (como la globalización del mercado), condujeron a abrogar, además de otras, a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de diciembre de 1950. El lugar de esa legislación benefactora lo vino a ocupar, en parte, la Ley Federal de Competencia Económica (1992), cuyo objetivo general es tutelar la libertad de comercio, y combatir para ello las prácticas que la lesionen.

La aplicación de dicha Ley, se lleva a cabo por la *Comisión Federal de Competencia*, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que cuenta con autonomía técnica y operativa, y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones; la autonomía abarca también dictar sus resoluciones.

La planeación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos regiones, instituciones).

Así, el sector agropecuario mexicano no es ajeno a esta problemática situación, ya que como hemos afirmado anteriormente, prácticamente todas las reformas a los marcos

legales y normativos, desde hace ya casi cuatro décadas, han tenido como objetivo propiciar un ajuste estructural de ese sector, que desde esta panorámica permita vislumbrar y enfrentar los retos de la actual 'globalización'.

Antecedentes de la Planeación.- La planeación del desarrollo económico y social surge en 1926, en la hoy disuelta URSS; posteriormente, países no socialistas adoptaron ese sistema para prever sus acciones de gobierno; en México, a pesar de existir antecedentes significativos, la planeación es relativamente reciente (1980).

El modelo económico adoptado en los años recientes por México, obliga a pensar en cómo la lógica del comportamiento de los mercados define, cada vez con mayor peso específico, las principales actividades productivas y los *sistemas de producción*.

Para ello, hemos tratado de plantear las razones -algunas de ellas-, de ese ajuste necesario, además de adentrarnos en el medio rural y conocer más a fondo sus principales problemas estructurales, mismos que se presentan en aspectos como "la *cuestión agraria*" en sus diferentes aspectos: modalidades de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad, el reparto, el minifundismo, la composición de los suelos y sus cambios, la infraestructura en el campo, la tecnología utilizada, y como resultado fundamental, la productividad, cuyos resultados positivos serán el mejoramiento de los habitantes y trabajadores del campo, disminución efectiva de la pobreza, una realidad social y efectiva justicia agraria.

Salta a la vista que comprendemos las características

sociales del medio rural en donde habitan 2.6 millones de familias en extrema pobreza, que representan dos terceras partes de la pobreza extrema de todo el país. En un ajuste estructural influenciado sólo por la lógica de los mercados, se estaría condenando a ese sector de la población a continuar en una realidad muy incierta.

Por lo tanto, la eficaz medida en términos de productividad y competitividad, no necesariamente implica la participación de los productores en los mercados (interno y externo), establecidos por la globalización de la economía; la productividad y la competitividad, también pueden ser el resultado de la eficiencia en las economías de autoconsumo, practicada por una parte considerable de los campesinos en México.

Consecuentemente, en las economías de autoconsumo también es posible revertir algunos de los problemas estructurales del sector, tales como la inseguridad en los derechos de propiedad, el minifundismo, la productividad, etcétera. Se justifica el reclamo del pueblo a reorientar y complementar sus políticas de los gobiernos, para dar mejores respuestas a sus gobernados; en cierta forma, no se pretende una negación al modelo económico adoptado ni a las políticas instrumentadas, se busca aportar nuevos y prácticos elementos que, debidamente argumentados y fundamentados legalmente, permitan desde todos los ámbitos dar una atención adecuada a todos los campesinos según sus características.

La Política Agrícola Complementaria de que hablan algunos tratadistas y economistas, se vincula a los procesos de reestructuración productiva establecidos en los consensos de

los Programas "PROCAMPO" y "Alianza para el Campo 1995-2000". Principalmente, este último toma en cuenta las restricciones estructurales presentes en el sector, y en consecuencia, reconoce que requiere una atención especial.

Se presenta como una Política con un enfoque coherente, permitiendo ligar dos de los temas extremos revisados y acordados en la Alianza para el Campo: certificación de derechos agrarios e incremento a la productividad (mediante la eficiencia de las unidades de producción).

La Política Agrícola Complementaria, tiene como meta favorecer la consolidación de los progresos ya alcanzados en la reforma de la política agrícola mexicana, iniciada hace casi trece años; establece con mayor agilidad las condiciones para la autosuficiencia alimentaria, para el aumento de los ingresos agrícolas, para disminuir la pobreza rural y para reducir las diferencias regionales de productividad y empleo.

"Tiene como objetivo articular, en los hechos, las líneas de la política agrícola vigente, estableciendo un puente entre las acciones encaminadas a otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y las acciones destinadas a estimular el desarrollo tecnológico para incrementar la productividad y la competitividad".

"La Política reconoce al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), como uno de los principales instrumentos de política agrícola, que permite desarrollar los derechos de propiedad mediante la creación y el fortalecimiento de un registro adecuado de tierras, a través del cual se posibilita a los

productores gozar de apoyos gubernamentales y los incentivos a aprovechar racionalmente y de forma sostenible".⁴¹

¿Cuáles son las razones de la Política Agrícola Complementaria?

Se fundamenta en que la tarea del gobierno consiste, generalmente, en propiciar la productividad y desarrollo del sistema agrícola, así como fortalecer al *Procede*; además, crear un ambiente más competitivo para el desarrollo de la agricultura, propiciar un cambio de actitud en el campesinado para que él mismo busque afanosamente la solución de los conflictos agrarios por tierras -que limitan su crecimiento-, y la regularización de éstas.

El propio campesino inducirá tales comportamientos, cuando descubra que ello lo coloca en condiciones preferenciales de apoyos e incentivos gubernamentales, en beneficio de sus actividades productivas y de mejorar tanto el bienestar de su familia como la mejora de su ingreso.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

De conformidad con el Artículo 8 de la Ley Agraria que expresa: "En los términos que establece la *Ley de Planeación*, el *Ejecutivo Federal*, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivo, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo

⁴¹ VILLALOBOS LÓPEZ, Gonzalo. *La Certificación de Derechos Agrarios en México. Hacia la Definición de una Política Agrícola Complementaria*, Artículo

integral del campo mexicano".

El *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se debió de mencionar en el precepto transcrito, ya que en aquél están inmersas, propiamente dicho, las bases en que se apoyó la reforma que se hizo al artículo 27 Constitucional, cuyo decreto relativo fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de enero de 1992, según se aprecia en los párrafos siguientes:

"PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

ACUERDO NACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS.

MODERNIZACIÓN DEL CAMPO. El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo, es indispensable su modernización mediante la puesta en práctica de múltiples decisiones, entre otras, las siguientes: la descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; la concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado; y el ejercicio de una firme política para promover y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado, y el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias,

publicado en la Revista de la Procuraduría Agraria, número 11, México, 1998, págs. 52-54.

existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones y de servicios entre otros. Con la descentralización se busca que la modernización del campo sea adoptada como una prioridad por los gobiernos estatales y que, en ejercicio de su soberanía, ejerzan la responsabilidad que les corresponde en la dirección del desarrollo agropecuario, con el apoyo del Gobierno Federal. Modernización al campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar al campo requiere, también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos. Se trata, en síntesis, de liberar la energía social acumulada en el campo mexicano, a partir del fortalecimiento de las estructuras y formas de organización que hayan demostrado eficiencia para emprender una cruzada nacional que promueva su reactivación y eficiencia productiva".

"La Política agrícola de mediano plazo, se desenvolverá en dos vertientes principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores. Se actuará con el reconocimiento de que, mientras siga existiendo el elevado rezago rural, los problemas más apremiantes del desarrollo seguirán siendo en una alta proporción, los que se manifiestan en el campo, por lo que este ámbito será de atención prioritaria. En el campo hay

escasa disponibilidad de tierras para una población en aumento que está emigrando en busca de trabajo. En el largo plazo, la agricultura deberá ser capaz de asegurar ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población, y a la vez proveer alimentos y materias primas en las condiciones que demanda una económica cada vez más competitiva en el exterior. Estos dos propósitos solo serán compatibles en la medida que aumente la productividad".

"Por ello, es prioritario revertir el deterioro del sector agropecuario. En el corto plazo la estrategia debe apoyar la estabilidad de precios y proteger el bienestar de la población de bajos ingresos en general, y de los campesinos en particular".

"La estrategia de largo plazo, buscará desacelerar y ordenar la emigración, contrarrestando las fuerzas de expulsión del sector agrícola y fomentando las oportunidades de empleo no agrícola en el propio campo y en núcleos de población de tamaño medio, de acuerdo con una política poblacional que promueva la explotación suficiente de los recursos territoriales. Asimismo, es preciso fortalecer la existencia social en el medio rural sobre todo para no descuidar el bienestar de los campesinos con menores dotaciones o carentes de tierras. Por otra parte, se impulsarán los productos de exportación y todos aquellos en que se tengan ventajas corporativas que nos permitan fortalecer la balanza comercial agropecuaria".

"Habrán de aprovecharse las amplias posibilidades que ofrece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de observancia general en toda la república mexicana para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, promoviendo las condiciones para un desarrollo rural integral, generando con ello empleos y bienestar de las personas que de alguna manera u otra se dediquen a actividades del rurales o del medio rural, fomentando con ello la actividad agropecuaria, siendo sujetos de esta ley los ejidos, Comunidades, Organizaciones o Asociaciones de carácter Nacional, Estatal, regional, Distrital y Municipal o Comunitario de productores del medio rural.

Es de interés público el Desarrollo Rural Sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización, bienes y servicios y demás acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población del medio rural. La ley de Desarrollo Rural Sustentable fue expedida mediante decreto de fecha 03 de diciembre del año 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 07 de diciembre de 2001 y entró en vigor el día 08 de diciembre de 2001, y con la entrada en vigor de esta ley se abrogó la ley de Fomento Agropecuario publicada en el Diario Oficial de La Federación el día 02 de enero de 1981.

Debido a la necesidad de que los campesinos decidan y conduzcan su propia superación, se abandonarán las actitudes paternalistas, que son anacrónicas e ineficaces. Para ello, se promoverán decididamente los procesos de organización productiva y capacitación técnica, de manera tal que los productores asuman su responsabilidad en la programación de

los trabajos, la selección de los cultivos, y las decisiones vinculadas a la producción del campo...".

"Los programas operativos anuales correspondientes, funcionarán a la manera del *Convenio Único de Desarrollo*, con el empleo unitario y coordinado de los recursos del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores, para alcanzar los objetivos de los convenios de concertación...".

"Por la diversidad y dispersión de los participantes rurales, el esfuerzo nacional de planeación debe cobrar especial impulso en el campo, con una clara orientación hacia áreas donde se realiza la producción y donde se manifiestan las necesidades y demandas de los productores. Ello implica convertir a distritos de desarrollo rural, y en particular a los centros de apoyo, en unidades y medios eficaces del Sistema de Planeación Democrática".⁴²

Solo con cierta ingenuidad podemos pensar que se ha llevado a cabo plenamente dicho Plan Nacional de Desarrollo, inclusive respecto a los proyectos a largo plazo; sin embargo, no desconocemos como otros, la complejidad del problema agrario, que como lo advierte el Doctor Raúl Lemus García: "...es una cuestión compleja de carácter socioeconómico, fundamentalmente manifestada en la realidad del país, a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en los deficientes y anticuados sistemas de explotación, que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias

⁴² *Idem*, págs. 71-74.

campesinas y en un atraso general en la economía de la Nación, la cual debe resolverse por medio de los procedimientos técnicos que proporciona la ciencia".⁴³ Algunos de cuyos matices disminuyeron, pero los más se agravaron por la inacción o por tratar de resolverlos hacia el corto plazo -Ley del 6 de enero de 1916-, se continúa en ese gran peregrinar a la tierra prometida, uno de esos espacios fue éste Plan Nacional de Desarrollo.

No basta planificar y programar con buenas disposiciones de los gobiernos, tampoco enmarcar nuevas políticas, como la federalización de la Secretaría a partir de la Alianza para el Campo, tratando de orientar el funcionamiento flexible de las instituciones, ni las participaciones de la gente del campo, debe revestirse con una real dinámica para propiciar a una verdadera libertad económica y de competencia; igualmente, se nota inaplicabilidad en la certeza de los ingresos de los productores, en combatir con valentía al reto de la comercialización, en las ampliación de las infraestructuras productivas en áreas como la irrigación, técnicas, sistemas de transporte, incremento de la mecanización, etc.

Lo anterior nos lleva a concluir el poco éxito de su viabilidad pues así lo muestran los hechos, la triste realidad, es que en las acciones que en parte se han corregido con la nueva Ley Agraria de 1992, debe existir mayor congruencia con lo planificado, que debe ser compatible con los planteamientos y con intervención de todas las organizaciones de productores.

⁴³ LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, editorial Porrúa, S. A., novena edición actualizada, México, 2000, pág. 24.

5.3.1 Programa Sectorial Agrario 1995-2000.

Su antecedente inmediato, lo ubicamos en el artículo 2 de la Ley de Planeación, mismo que sintetiza:

"Art. 2. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en la política, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida social; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que

proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Ahora bien, la base Constitucional de la planeación en nuestro país fue precisada claramente con la reforma del 3 de febrero de 1983, en que se publicaron los nuevos textos de los artículos 25 y 26, especialmente el segundo que está dedicado sólo a la planeación.

El artículo 26, cuyo contenido es materia de la presente ley, establece resumidamente, que se organizará un sistema de planeación del desarrollo económico en el que participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal; ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución de dicho plan. Consideramos que con anterioridad a 1983, la posibilidad de planear el desarrollo socioeconómico estaba dentro de los límites constitucionales, sin necesidad del nuevo artículo 26, específico para el plan.

El 10 de enero de 1996, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, en el que se establece:

"De acuerdo con lo estipulado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación y el 8 de la Ley Agraria, se elaboró al presente Programa Sectorial Agrario, sujeto a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y conforme a los Lineamientos para la Formulación de los Programas de Mediano Plazo, emitidos por

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público... El programa establece las políticas, estrategias y líneas de acción o para conducir los esfuerzos de las instituciones del sector agrario, apoyar la coordinación de programas con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios e inducir y concertar la participación de los sectores social y privado".

En los términos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se pretende imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad, a efecto de que se alcancen objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades, las que se definen a partir de los recursos disponibles. La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la Constitución.

Este plan señala como prioridad fundamental de la administración pública federal y estatal, la de mejorar la vida de las familias del campo mexicano a través de renovadas estrategias de fomento productivo y abatimiento a la pobreza.

Sin embargo, dichas estrategias no lograron su objetivo; para algunos fue un rotundo fracaso, pues el nivel de vida lejos de haberse mejorado, cada día se vino deteriorando más, estando lejos de haber erradicado el abandono y desolación del campo, así como la pobreza del campesino mexicano.

Basta mencionar que el campo es el mayor exportador de mano de obra a los Estados Unidos de Norteamérica, lo que trae

como consecuencia, entre otras cosas, la desintegración familiar; se argumenta que en cambio importamos dólares, lo cual es cierto, pero con un muy alto costo; para defender dicho plan, se menciona por la administración pasada haber logrado algunos avances, logros y fortalecimiento de nuestra nación en algunos temas, entre ellos la estabilidad macroeconómica, conseguida hasta el momento, así como un mayor respeto a la voluntad democrática de los ciudadanos, asuntos que, en lo general, se reconoce como avance prioritariamente de la sociedad, con la combinación de la voluntad del gobierno.

Contrariamente, quedan por resolverse graves problemas existentes en el campo mexicano, cuyos productores hasta hoy, en lo general, tan sólo fueron vistos por la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y su estructura operativa, como tierra fértil para cultivar votos que beneficiaron y benefician a los que detentan el poder, observando que, si bien algunos de los programas y acciones ejecutadas por la SAGAR y la SAGARPA tienen un objeto en el papel muy loable y de un beneficio para los núcleos de población y agro-productores, también es cierto que existe una gran discrecionalidad en la aplicación de los mismos, pues han sido empleados, sobre todo, con fines político electoreros, con resultados magros en algunos casos y deficitarios en gran parte.

También es cierto que, respecto de la política agroalimentaria, el campo mexicano, a partir de la década de los ochenta, enfrenta una crisis donde priva la más amplia desigualdad, retrasos tecnológicos y rezago social debido a una política de apertura e integración con el mercado

internacional, donde el ingreso al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), y los tratados de libre comercio, expone a los productores nacionales del sector agropecuario en condiciones de competencia muy poco equitativas y en exceso agresivas.

Para compensar ese deterioro del sector agropecuario, consideramos que se requiere de una verdadera y real política de *planeación y programación integral*, de *fomento a la producción* y a la *comercialización*, a la *industrialización de los productos del campo mexicano*, tomando siempre como un principio rector, la *vocación de la tierra* y las condiciones agronómicas, climáticas y ecológicas que garanticen la sustentabilidad y rentabilidad de los cultivos.

Se ha llegado a razonar que la SAGARPA ha dejado de ser cabeza de sector, para convertirse en un simple ente operador de la Secretaría de Comercio y de la Secretaría de Hacienda. La política agropecuaria debe ser orientada, primordialmente, a fomentar la *producción* para satisfacer el mercado interno, donde la *introducción o importación* de productos homólogos sólo sea en caso de *déficit reales*, evitando siempre importaciones por encima de los cupos ya autorizados, en ocasiones violatorios del Estado de derecho mexicano, como son las famosas cartas paralelas firmadas por la ex Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a espaldas del gobierno y del pueblo mexicano, que actualmente postran a nuestra industria azucarera y a la industria de la producción de leche en el país.

Respecto a la Alianza para el Campo, si bien es cierto que su finalidad es buena, por otra parte podemos afirmar que le

falta mayor participación social, profesionalización de los que encabezan las Dependencias del sector de desarrollo agropecuario de las entidades federativas y una mayor participación de los ayuntamientos municipales; por ello, se deben buscar fórmulas de aportación de los productores y simplificar los trámites correspondientes, de tal suerte que la tramitología no haga nulatorios los beneficios de dichos programas.

Por lo que hace a los programas directos de apoyo al campo (PROCAMPO), cuyo propósito fue el de apoyar a productores de granos y oleaginosas para incrementar su productividad de ingresos, cabe decir que las cifras que el propio informe contiene, informan que la producción se ha estancado, por ejemplo, el frijol en 1995 tuvo un rendimiento por hectárea de 623 kilogramos, y en 1999 de 638, lo que representa un incremento marginal del 2.4%, con lo que se acredita claramente que estos apoyos no se vieron reflejados en el aumento de producción.

En cuanto a la política de comercialización, en lo general este programa es positivo, sin embargo, se observa una extraordinaria discrecionalidad; un claro ejemplo, es lo que sucedió en Sinaloa, con un padrón de 137 mil productores, el gobierno federal aportó 180 millones, mientras que en el estado de Guanajuato, con un padrón de 180 productores, sólo se recibió un apoyo por 40 millones de pesos.

Respecto al financiamiento para el desarrollo rural, en los últimos años la disminución del monto total otorgado por el sistema bancario al sector agropecuario es marcada, pues mientras que en el año de 1995 se otorgaron 55,506 millones

de pesos, en el año de 1999, sólo se asignaron 58 mil millones de pesos en términos reales, considerando la inflación acumulada en el periodo 95-99 que fue de 133.9%, por lo que se hubiese requerido para ese año de 1999, un monto de 129,828 millones de pesos, tan sólo para mantener el mismo valor real que en el año de 1995.

Por todo lo anterior, lejos de tener un panorama alentador de que se esté en las condiciones dadas para un 'despegue', encontramos un campo abandonado, un campo desolado, una herencia de 12 millones de mexicanos en *extrema pobreza*, un promedio de edad de 54 años, donde los jóvenes no quieren mantenerse en el campo porque no encuentran alicientes para arriesgarse en sus comunidades, pueblos fantasmas donde sólo un 32% de los ingresos propios corresponde a actividades del campo, en tanto que un 68% proviene, principalmente, de dinero enviado por familiares que trabajan en el extranjero.

Ésa es nuestra realidad; un panorama desolador, trágico en el campo mexicano, como herencia de las pasadas administraciones y equívocos de la actual.

5.3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Por Decreto publicado el 30 de mayo de 2001 en el *Diario Oficial* de la Federación, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y con la finalidad de cumplir con los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas de dicho plan, con la participación de las dependencias y entidades de la administración federal, se promoverán las acciones necesarias para contar con finanzas públicas, y con la finalidad de cumplir con el desarrollo del país y mejora en

la calidad de vida de la población.

Se establece que, en virtud de las transiciones del México contemporáneo, los países del mundo enfrentan los retos de la globalización y del cambio tecnológico, pocos se encuentran inmersos en procesos de cambio simultáneo tan profundos y tan diversos como México.

Además, reconoce que las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas que constituyen un *factor de producción* que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como su desarrollo económico que debe hacerlo con el proceso de urbanización. La simultaneidad de estos *dos procesos*, explica la acelerada expansión del sistema de ciudades mexicanas en el siglo XX; en 1900, únicamente la décima parte de la población vivía en las ciudades, proporción que se elevó a dos terceras partes en 2000, lo que significa universo de 49.2 millones de mexicanos urbanos.

Lo que antecede es otra causa de la falta de crecimiento en la productividad de los campesinos, núcleos de población y productores, toda vez 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.

Siguiendo las tendencias actuales, es posible esperar que más del 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 regionales se manifiestan muy nítidamente en los más de 200 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.

Los retos del cambio en México, están enmarcados en cuatro grandes procesos de transición, lo que nos obliga a redefinir metas, rediseñar instrumentos y adecuar mecanismos de toma de decisiones. Estas cuatro transiciones son:

- la demográfica,
- la social,
- la económica y
- la política.

Las transiciones condicionan de manera profunda, por un lado, la capacidad estatal para reorientar y conducir el cambio social, y por otro, la manera como la sociedad expresa sus demandas, articula sus intereses y se vincula con el Estado.

"4.11.2 Adecuaciones a las Secretarías de Estado. Algunos de los cambios a la estructura de gobierno, fueron propuestos a la administración federal anterior, y promovidos en el Congreso de la Unión. Estos cambios dan respuesta a esta nueva forma de gobernar y de responder con fuerza y esperanza a los retos que plantea el México contemporáneo. Entre estos

cambios destaca por su importancia la reforma al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000".⁴⁴

Para lograr un manejo integral de la política alimentaria, se transfirió el fomento de la actividad acuícola y pesquera a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

El apoyo al desarrollo agropecuario rural, se encuentra muy relacionado con una "propuesta de un crecimiento con calidad" -como nueva fortaleza de la economía mexicana-, que se inscribe en este Plan; reconoce que la economía mexicana ha alcanzado en los últimos años una 'nueva fortaleza' ante crisis internas y externas, y que ello considera un gran activo para la Administración Pública Federal y para su programa económico.

Esta nueva fortaleza permitió una transición sexenal sin crisis cambiaria, sin fuga de capitales, sin contracción económica, sin una nueva crisis bancaria.

Sin embargo, la estabilidad económica sigue siendo frágil. El modelo ha llevado a la revaluación real del peso, a la contracción del mercado interno por el lento crecimiento de los salarios reales, y a la progresiva distorsión de precios relativos entre bienes comerciales y no comerciales.

Por todo esto, hay consenso en que esta nueva fortaleza no podrá sustentarse sin una decidida acción del gobierno, que atienda más a fondo las deficiencias estructurales de

⁴⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, págs. 35,46, 54-55.

competitividad, inclusión, desarrollo regional y uso responsable de recursos naturales.

"La 'globalización' de la economía demanda renovar la nueva fortaleza de la economía mexicana para poder confrontar los riesgos de contagio por crisis internacionales, y pasar del 'blindaje económico' para la transición política del año 2000 y de la constitución de reservas internacionales a ultranza, a esquemas más creativos y duraderos de control de riesgos para la estabilidad y el crecimiento".⁴⁵

Podríamos decir que, en un sentido amplio, *globalización es la continua y creciente interrelación (interdependencia e integración) económica, política y social del mundo*. "En distintas épocas, el fenómeno de la globalización ha recibido diferentes nombres; por ejemplo, la tendencia de acabar con las normas y medidas económicas de los Estados se denominó en los años setenta 'desregulación'. En los ochenta, 'mundialización' significaba la creciente interdependencia de las economías nacionales, y en los noventa, el término 'globalización' poseía tintes económicos referidos a un mercado global único, sin barreras locales de ninguna especie".⁴⁶

En tanto que el neoliberalismo es un producto histórico generado por las contradicciones de su propio desarrollo, puesto que, en la medida que las empresas se han globalizado, han apoyado su crecimiento en los mercados externos. Esto es, el capitalismo de hoy, el de la 'globalización', basa su

⁴⁵ *Idem*, pág. 81.

⁴⁶ SILVA Y GUTIÉRREZ, Luis G. *Globalización, una Decisión de México*, editorial Infinito, México, 2002, pág. 14.

dinámica en las exportaciones y en las inversiones del exterior, lo cual ha generado un desequilibrio en las economías, y ha hecho que los trabajadores hayan perdido poder, mientras que los empresarios se han visto enormemente favorecidos y han controlado las innovaciones tecnológicas.

Para México, aceptar y dar efectividad a "...la globalización como una decisión propia, es decir, autónoma y soberana de México, y no como una imposición externa o del devenir de la historia, implica hacer un inventario de nuestros recursos y posibilidades productivas, esto es, aprovechar nuestra experiencia, nuestra privilegiada ubicación geográfica para comerciar, los acuerdos comerciales internacionales, los de naturaleza jurídica para la explotación comercial de nuestros recursos marítimos, todo ello sobre la base de principios de un desarrollo sustentable...",⁴⁷ como debemos profundizar más adelante, en ese arduo caminar hacia el bienestar de todos, especialmente de la gente del campo.

Igualmente, 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 disponibilidad adecuada de crédito, por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplias expectativas de penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitan aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes.

⁴⁷ *Ídem*, pág. 103.

Mediante nuevos conocimientos y tecnología de avanzada, se buscará que los productos agropecuarios mexicanos cumplan con las más estrictas normas de calidad y certificación de inocuidad internacionales.

El nivel de ingresos de los trabajadores del campo y las condiciones de trabajo, son peores que en los otros sectores, más de 47% de quienes laboran en el agro reciben menos de un salario mínimo, y menos de 2.83% de los asegurados en el IMSS son trabajadores del sector rural. El análisis de los grupos excluidos del desarrollo, señala que los índices extremos de pobreza se han concentrado básicamente en la población indígena, y en particular, en las mujeres.

Como estrategia para el financiamiento del campo, se considera la creación de instituciones financieras rurales no bancarias, por lo que se debe "promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología".⁴⁸

"El proceso de desarrollo del país debe ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación. Asegurar el desarrollo incluyente debe traducirse en una inequidad en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos y autoempleos, en mejores ingresos, mejor calidad de vida, más microempresas competitivas. En pocas palabras, es necesario democratizar la

⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, págs. 96-97.

economía".

"Se buscará apoyar en el sector rural la inversión en tecnologías adecuadas, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal, que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar procesos de reconversión de productores primarios y nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo; todo ello de acuerdo con el entorno socioeconómico, cultural y ambiental de estas comunidades".⁴⁹

5.4 Diversas acciones para ubicar y resolver el desarrollo del campo y los campesinos.

A once años de haber reformado el artículo 27 Constitucional, y de tener una nueva legislación agraria, las condiciones del campo, podemos asegurar, son lamentables; las estadísticas de pobreza, marginación, baja productividad y descapitalización, nos indican claramente que no se han satisfecho los planes nacionales de desarrollo, ni en términos generales se ha cumplido lo preceptuado en el Título Segundo, Capítulo I de la Ley Agraria.

El carácter Constitucional que se le concedió a los núcleos agrarios, y la personalidad jurídica que actualmente ostentan, no ha significado nada para la gente del campo, y únicamente se han vuelto a reconocer y regularizar situaciones existentes.

⁴⁹ *Idea*, pág. 98.

Con lo anterior, y con las facultades que se otorgaron a ejidos y comunidades para ordenar su tierra y decidir el destino de la misma -seguridad jurídica-, no se han obtenido los efectos que se esperaban, por el contrario, los resultados han sido más graves y adversos -como todos los percibimos-; como por ejemplo, ahora la indiscriminada compra-venta de tierras ejidales y comunales por inmobiliarias sin escrúpulos, funcionarios e instituciones como el CORETT, que presionan al cambio del uso del suelo, promueve la devastación de los recursos naturales y la especulación con tierras susceptibles al crecimiento urbano.

Se hacen enormes esfuerzos para lograr la organización económica a través de figuras asociativas, y para hacer más eficiente la actividad productiva, por ejemplo, con la constitución de innumerables sociedades de solidaridad social, uniones de ejidos y sociedades de producción rural, lo que se traduce en acrecentar los archivos de las diversas dependencias. La asociación para la producción, y los incipientes apoyos institucionales coordinados con alto grado de efectividad, se han derivado de acuerdos coyunturales y no de compromisos dictados por marcos normativos específicos y políticas públicas de largo plazo. Se reconoce la labor efectuada por organismos no gubernamentales, tales como la FMDR y la IMEDER, que tratan de aligerar la carga del campesinado.

¿Qué acciones se deben efectuar? ¿A quienes incumbe participar? ¿Cuáles serían las formas de lograr efectividad? Estas son sólo algunas de las pocas interrogantes que nos planteamos, para ir avanzando en esa peregrinación por buscar una mejor la vida rural. Entre otras acciones que hay que

realizar, se debe lograr que la sociedad en su conjunto comparta la convicción de que actualmente con la 'globalización', la reforma agraria representa un aspecto central para organizar la actividad productiva y de conservación en el medio rural, pues tiene como sólida base la propiedad de la tierra.

Dar certeza y efectividad para que el gobierno federal, estatal y municipal, de que las relaciones sociales que se dan en torno a la tierra constituyen, la piedra angular para dar consistencia a cualquier tipo de actividad que se desee desarrollar en el medio rural. La importancia de la problemática agraria, estriba en concientizar los programas y acciones de tal forma que, asistido por las aportaciones de la sociedad y los principales actores en los asuntos rurales, tengan el valor de su experiencia en la aplicación de las disposiciones de la legislación agraria vigente.

También redimensionar el proceso de reforma agraria a través de modificaciones y adecuaciones al marco jurídico, que regula el funcionamiento de las dependencias, instituciones y las relaciones de los sujetos del sector. Puesto que el estudio y análisis acucioso de las propuestas y acciones encaminadas a mejorar el marco jurídico agrario, se debe basar en técnicas de derecho comparado, de técnica jurídica y legislativa, que darán los elementos para decidir si debe enriquecerse o modificarse la actual legislación o debe ser sustituida.

Construir una legislación agraria para la seguridad y el desarrollo productivo, que propicie los negocios rentables para los campesinos y empresarios, el ordenamiento de toda la

propiedad rural del país, la regulación geográfica de los usos del suelo, la defensa de la propiedad social, privada y rural, la procuración expedita y transparente de la justicia agraria, la defensoría de los campesinos ante los actos de autoridad, la distribución racional de la población, que fomente la participación de la sociedad rural y de la organización campesina, la formación del capital humano, la autogestión campesina, la elevación de calidad de vida de las familias campesinas y la preservación del medio ambiente, así con una legislación agraria que vaya acorde con los requerimientos de los tiempos actuales.

Por consiguiente con el nuevo orden jurídico en materia agraria será el resultado de un intenso trabajo de reconstrucción de consensos y consecuentemente se reflejará el interés de la nación, de la sociedad y la pluralidad de nuestro país.

En otras palabras, crear una legislación agraria moderna con vigencia, que responda a las demandas presentes y futuras de la sociedad actual, a las exigencias de un México moderno que aspira a un crecimiento de justicia y equidad, y que tiene un compromiso generacional con los mexicanos y mexicanas del mañana. Elaborar en resumen, una legislación agraria que responda a los intereses de todos los habitantes del campo, en especial de los campesinos, los ejidatarios, comuneros, colonos agrícolas y ganaderos, minifundistas, indígenas, avocindados, jornaleros agrícolas y propietarios rurales.

5.4.1 Comparecencia del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En la Quincuagésima Octava Legislatura de la Cámara de

Diputados, y en la instalación de trabajo del Sector Agrario, el 12 de septiembre de 2000, con el objeto de analizar el sexto informe del gobierno, tuvo que comparecer el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el Ingeniero Romárico Arroyo Marroquín, quien se refirió a las principales orientaciones de la política agropecuario y desarrollo rural, sus programas e instrumentos, los principales logros de los productores, tratando de mostrar una panorámica antes, y el avance logrado por el actual representante del Poder Ejecutivo.

Se refirió, por lo que sabemos, que en el México rural se localiza el 26 por ciento de la población nacional -a la fecha es el 27 por ciento-, y el 24 por ciento es económicamente activa. Expresó que a participación de las actividades agropecuarias en la economía, en contraste con esta proporción de la población y las condiciones de rezago que todos reconocemos en muchos de los núcleos de población, ejidos y comunidades rurales del país, configuran uno de los mayores compromisos en materia de justicia social.

Asimismo, la política sectorial reconoce también la heterogeneidad de las *unidades productivas* y las condiciones climatológicas, con objeto de incluir en sus estrategias y acciones lo pertinente para los distintos estratos que integran el universos de *productores*.

Se admite que el sector se caracteriza por un acentuado minifundismo, en el que solo un 35 por ciento de las unidades de *producción* cuentan con escala y nivel tecnológico o con potencial que les permita una adecuada vinculación con el mercado, pero una gran parte de ellas han enfrentado

limitantes en cuanto tecnología, financiamiento, capacitación, orientación e insumos para lograrlo.

Una verdad sabida, es que dos terceras partes de las unidades de producción agrícola cuentan con menos de cinco hectáreas, y más de una tercera parte, con superficies menores a dos. En este estrato se sitúan, principalmente, productores de autoconsumo con acentuadas tendencias de deterioro en los recursos naturales y prácticas productivas ancestrales.

En cuanto a la ganadería, que resintió los efectos de la apertura comercial desde 1986, sin contar con ningún apoyo para enfrentarla, se encontraba también en un proceso de deterioro productivo, con bajos niveles de tecnificación en la mayoría de las explotaciones.

Manifestó que con realismo, había también que reconocer las limitantes de las principales estrategias que por muchas décadas nos permitieron incrementar la producción alimentaria del país, tales como la construcción de la infraestructura hidroagrícola, que nos dotó una de las diez mayores del mundo.

Con optimismo, expresó que en la presente administración se manifiestan con fuerza, grandes cambios en el contexto en el que se desarrolla social y económicamente el sector rural. En materia agraria, se cuenta con nuevas bases de seguridad de la tenencia de la tierra, para la organización de las comunidades, ejidos y núcleos de campesinos, y para su vinculación por el resto de la economía.

Con ello, la política de comercio exterior, la desregulación

de la economía y transformación del modelo de intervención del Estado en ella, hacía necesario redefinir la política sectorial y sus instrumentos. Se planteó como propósito de la política, mejorar la economía de las familias rurales, mediante el incremento de la producción a mayor ritmo que la población, lo que permite también fortalecer la seguridad alimentaria del país, y general, los excedentes exportables.

Además, se propuso por la administración pública, como ejercicio de la estrategia, el incremento de la productividad por la vía de la tecnificación y la productividad, para que el avance se dé sobre bases firmes, a efecto de apoyar a los productores para obtener de su dotación de recursos naturales y patrimonio productivo, una mayor contribución a su economía, y para fortalecer su competitividad, así enfrentar los nuevos retos en nuestros propios mercados y aprovechar las oportunidades que les abren los tratados internacionales.

En cuanto a la atención a propósitos de productividad y de salud pública y acceso a mercados, se dio una alta prioridad a la sanidad agropecuaria y la investigación, y se orientó a atender las demandas específicas de los productores, quienes se organizaron en fundaciones en cada estado para resolver problemas y aprovechar oportunidades.

Se impulsaron los programas de empleo temporal para mitigar los efectos de la estacionalidad del empleo en el campo, y para promover el trabajo que aplican los productores a la construcción y mejoramiento de la infraestructura de sus propias parcelas, de terrenos de uso común, grupos y comunidades. Se implantaron los programas emergentes para fenómenos meteorológicos, para asistir a los productores en

los momentos de mayor necesidad y apoyarlos para su más pronta reincorporación.

Con base en las orientaciones anteriores, se implementó la política mediante convenios de concertación con todos y cada uno de los gobiernos estatales, en términos de corresponsabilidad, de federalismo y desconcentración, así como de transparencia, y se instrumentó a través de programas para defender el ingreso, para subsidiar la inversión, apoyar la comercialización y actuar ante contingencias, así como para atender a los productores en regiones de mayor rezago.

Con el PROCAMPO, se benefician 9.9 millones de productores, que representan el 64% del total de los productores agrícolas y ganaderos, y se han aplicado equivalentes al 4.5% de PIB agropecuario, para cubrir los pactos correspondientes a 14 millones de hectáreas por año.

Afirmó que con la participación de las organizaciones, del gobierno federal y los gobiernos estatales, se definió e instrumentó la Alianza para el Campo, que es el primer mecanismo de subsidio para la inversión de los productores en sus propias unidades, decidida y realizada por ellos mismos, por lo que se pone así, en sus manos y en las de las autoridades estatales, la definición de prioridades y la administración de los recursos.

Mediante la Alianza para el Campo, los agricultores reciben hasta el 45% de los recursos necesarios, para construir sistemas tecnificados de riego, pueden adquirir y reparar tractores a los menores costos a nivel internacional; un mayor número usa semillas certificadas, practica labranza de

conservación, se impulsa la sanidad y la reconversión productiva, se incorpora cada año un mayor número de iniciativas de los productores y sus autoridades, a los esquemas de subsidio para la inversión productiva.

Por ello, consideran que la política y los programas de esa administración, están sustentados en una amplia participación de los sectores público y social, y los avances de producción en comercio exterior, crecimiento y diversificación del sector, son logros de los productores en ese ámbito.

Opinamos que se ha visto nuevamente, a través de diversos gobiernos y administraciones, un ir y venir de planes de desarrollo, de programas para el campo mexicano, todos llenos, aparentemente de buenos deseos. Sin embargo, la realidad del agro de la mayoría de los productores, de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, y en general, de los campesinos y sus familias, continúan de mal en peor, evidenciado el fracaso de las estrategias y programas neoliberales.

A pesar de que por los medios de comunicación, en declaraciones unilaterales, se diga que se impulsa fuertemente el desarrollo rural integral, ; ello es falso!, se combinan acciones al fomento productivo con las de combate a la pobreza. Se señala que los programas de apoyo se han dirigido a fortalecer las condiciones económicas de los campesinos y a apoyar la *productividad* y el bajo ingreso de los productores, ejidatarios y comuneros, principalmente de bajos recursos.

Por ejemplo, se señala que en el periodo 1994-2000, la

producción de granos y oleaginosas registró un crecimiento medio anual del 1.2%, y en cambio para el mismo periodo, la tasa media de crecimiento anual de la producción de hortalizas, frutales y carne fue del 8.8%, 2.6% y 4.2%, respectivamente.

De estas cifras, se infiere que el campo mexicano sigue en la misma lógica de comportamiento que lo ha llevado al atraso. Las políticas agropecuarias no se han dirigido a revertir la estructura productiva existente, siguen creciendo los cultivos más rentables y los dirigidos a la exportación, y se mantiene el rezago de la producción de granos básicos, porque estos tienen bajos niveles de rentabilidad y, por lo tanto, no reciben apoyo que los favorezcan.

Consideramos que la política hacia el campo, debe ofrecer condiciones de rentabilidad a favor de los granos básicos para que la inversión se dirija hacia este tipo de cultivos, y así poder satisfacer la demanda interna de estos productos a bajo costo. Sin embargo, observamos a través de este trabajo, que la política económica prevaleciente ha venido operando, precisamente, en sentido contrario.

Con la desaparición de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), dejó de existir en nuestro país una red de comercialización que distribuya lo que se produce internamente, pues existen zonas del país que son superavitarias en su producción, y que al no lograr comercializar sus productos, sus precios se les desploman y son víctimas de importaciones sin aranceles o de coyotajes, de coyotes y especuladores que atentan sobre los ingresos de los campesinos, los niveles de capitalización del campo

mexicano y el abasto nacional.

Lo anterior explica en buena medida el lamentable crecimiento de nuestra agricultura en todos los renglones, el bajo crecimiento de la productividad que presenta el sector en su conjunto, y la falta absoluta de apoyo al campesino, lo que los coloca en desventaja con otros países.

Así pues, en materia agropecuaria es a todas luces, negativa la pretendida modernización del campo mexicano, y su correspondiente inserción en el mercado mundial en condiciones de alta competitividad, es una mera falacia que existe en los planes nacionales e desarrollo, en los informes y documentos oficiales del Ejecutivo Federal.

Para muestra basta un botón: PROCAMPO, que fue una propuesta para reactivar a actividad de los campesinos pobres, ha servido únicamente para ser manipulados los procesos electorales en busca del voto de los que detentan el poder. Su inoperancia e insuficiencia presupuestal, son evidencias claras del enorme desprecio de la tecnoburocracia que sienten los habitantes pobres del campo,

5.4.2 La Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural.

Consideramos que para el Desarrollo productivo del campo, y como anhelo de todo mexicano, es necesaria la creación de diversos organismos no gubernamentales en México, ya que pueden constituir un notable apoyo para los campesinos en general; en algunos países existen de manera amplia bajo diversas modalidades y fines, como defensa de los derechos del hombre. Así, se han creado en México comisiones, centros, comités, movimientos, grupos, etc., a pesar de que la mayoría

consideren que constituye una actividad en la que sólo debe intervenir el Estado, pero no es así, ya que también debe serlo de la sociedad en su conjunto.

Como cualquier movimiento social, la formación de estos organismos ha evolucionado de múltiples formas, por ejemplo, levantamientos armados, el periodismo y medios de comunicación, sin embargo, su común denominador ha sido la búsqueda de espacios que sirvan como lugar de apoyo y orientación de las inquietudes de la población, y no de forma individual como la actuación del maestro Francisco Soyo y Gama, considerado por los propios zapatistas como su apóstol.

Como ejemplo de un organismo no gubernamental, tenemos la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A. C. (FMDR) y el Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural, A. C. (IMEDER).

Respecto al FMDR, recordemos que en el campo mexicano hay en la actualidad 27 millones de personas, la tercera parte de la población, y 17 millones de ellos viven en extrema pobreza.

Esta fundación, es una asociación civil no lucrativa, creada y sostenida por la iniciativa privada, con más de 37 años de experiencia, y que tiene como misión contribuir al desarrollo integral de las familias campesinas de bajos ingresos.

Directamente o a través de sus Centrales de Desarrollo, la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural ofrece diversos servicios a las organizaciones campesinas, así como a organismos públicos, privados o de la sociedad civil involucrados en el desarrollo del sector rural. Todo esto

respaldado por la experiencia de la FMDR y su capacidad probada para diseñar, ejecutar y evaluar programas de capacitación y desarrollo del campo.

Algunos de los servicios que ofrece, son:

1. Servicios a empresas cooperativas rurales.
2. Servicios financieros.
3. Servicios educativos y de capacitación.
4. Servicios de consultoría y estudios regionales.

Por ejemplo, los servicios a empresas cooperativas rurales, en los que los grupos campesinos organizados en esquemas de tipo cooperativo, reciben asesoría técnica y administrativa para el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos productivos, asistencia en la gestión de recursos, educación y capacitación. Las Centrales de Desarrollo son las encargadas de prestar estos servicios.

En cuanto a los servicios financieros, se considera que en las regiones donde opera la FMDR ofrece una amplia gama de servicios financieros a las empresas rurales interesadas en obtener financiamiento para operar proyectos en el campo, a través de su Sociedad Financiera.

Otro organismo no gubernamental es el Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural, A. C. (IMEDER), que en cierta forma, es un organismo de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, asociación civil que desde el año de 1963, consciente de la problemática del campo mexicano, inició su participación en la promoción integral de la población rural de bajos ingresos, con el propósito de aumentar el nivel de vida de las familias rurales.

Cuenta con 35 Centrales de Desarrollo que apoyan la formación de empresas cooperativas en 22 estados de la República. La diversidad de problemáticas regionales y la creatividad de los miembros del Movimiento FMDR, empresarios, profesionistas y campesinos, han generado a lo largo de más de 30 años de experiencia, una gran riqueza metodológica que ha sido sistematizada en la propuesta educativa que actualmente ofrece el Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural, IMEDER. A finales de 1999, la FMDR alentada por los resultados alcanzados en la implementación de los programas educativos, y por la magnitud de la problemática del campo, decide transformar su Dirección de Educación en el Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural, con el propósito de impulsar y fortalecer el trabajo educativo y la influencia de la FMDR en el medio rural y en las instituciones del sector. El IMEDER busca contribuir al desarrollo integral de personas, familias de bajos ingresos en el medio rural, y a lograr su inclusión en los procesos de desarrollo, mediante programas de formación y capacitación. Pone énfasis en el fortalecimiento de capacidades y en la formación integral para el desarrollo de empresas cooperativas que satisfagan las necesidades de sus asociados, y responden a las exigencias de un entorno cada vez más competitivo en el marco de una economía de mercado.

5.5 PROPUESTAS.

PRIMERA.- El problema de la tierra, su tenencia y su producción, ha sido vital, sobre todo en la paz social, en la política y en la economía, y por otra parte, en la alimentación; consecuentemente, el progreso de México, aunado

a una multitud de disposiciones jurídicas, no ha resuelto la vida, principalmente en el campo; por lo que considero que debe legislarse al respecto, de manera urgente, eficaz y llevar a cabo el desarrollo y fomento agropecuario para el beneficio de la clase campesina.

SEGUNDA.- A través de las revoluciones de 1810 y 1910, se trató de aliviar o solucionar la problemática por medio de la Ley del 6 de Enero de 1915, donde se consideró el surgimiento realista de la reforma agraria, y elevar esa disposición al carácter Constitucional en el artículo 27. Así, la "Reforma Agraria" deberá replantearse a fondo, y deberán modificarse o adecuarse sus dispositivos jurídicos conforme a la necesidad de afectar otras manifestaciones de la riqueza del país. Es necesario un replanteamiento, desde luego sin perder los principios fundamentales: tenencia y seguridad jurídica.

TERCERA.- Es necesario reactivar el retraso productivo del campo, por la administración pública federal, es decir, promover el desarrollo del sector rural, ya que el artículo 4 de la Ley agraria, en su párrafo primero, utiliza los términos "Integral" y "equitativo", que son generales y abstractos, lo cual trae como resultado que no se llegue a una situación concreta y determinante con respecto al problema que trata de resolverse: "elevar el bienestar de la población". A fin de darle el debido cumplimiento a lo que se expresa el citado artículo 4, en el párrafo segundo se establece, a manera de mecanismo o método adecuado, que las organizaciones de productores, solo "podrán" elaborar propuestas, esto es, simples sugerencias de políticas de desarrollo y fomento al campo para que, en resumen, el Ejecutivo Federal sea quien lleve a efecto su aplicación, por

lo que se propone modificar la redacción de dicho artículo y otorgar mayor participación de los campesinos.

CUARTA.- Considero que No basta con haber reformado el artículo 27 Constitucional y tener una nueva legislación agraria, las condiciones del campo continúan lamentables; las estadísticas de pobreza, marginación, baja productividad y descapitalización, nos presentan claramente que no se han satisfecho los diversos planes nacionales de desarrollo, ni en términos generales se ha cumplido lo preceptuado en el Título Segundo, Capítulo I, de La Ley Agraria. Tampoco se ha consolidado ni fructificado el carácter Constitucional de los núcleos agrarios ni el reconocimiento de su personalidad jurídica, puesto que únicamente se han vuelto a reconocer y regularizar, situaciones anteriormente existentes.

QUINTA.- Es necesario fortalecer y motivar la creación de diversos organismos no gubernamentales en México, ya que pueden constituir un notable apoyo para los campesinos en general, tales como la creación en México de comisiones, centros, comités, movimientos, grupos, etc., como ayuda para los campesinos, y llevar a cabal cumplimiento la ley de Desarrollo Rural sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 07 de diciembre de 2001, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación; y no obstante que para la mayoría debe considerarse como una actividad en la que sólo debe intervenir el Estado, es indispensable que la responsabilidad la asuman todos mexicanos.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- Nuestra propia historia nos habla de la pobreza, del hambre, de las luchas internas y del desasosiego de los mexicanos. La cuestión agraria comprende a todas las generaciones, dado que la Nación tiene una composición pluricultural desde los pueblos indígenas, tanto en las comunidades, como en los ejidos y los pequeños propietarios, que han sido desde la conquista española, hasta este siglo XXI, por lo que se precisa una atención especial al campo, sin desconocer la complejidad en buscar soluciones adecuadas, por lo que la tenencia y explotación se reduce a una debida justicia de los que trabajan la tierra, y que repercuten un bienestar en todos los ordenes.

SEGUNDA.- La evolución de las leyes agrarias desde la Ley de 1915, reflejó y le dio una panorámica más trágica al dilema del campo; posteriormente, una sucesión de leyes y normas, como La Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920 que trajo como consecuencia la emisión de numerosas circulares expedidas hasta entonces, la Ley de 22 de Noviembre de 1921 que otorgó atribuciones al Ejecutivo Federal, la ley del patrimonio Ejidal, que vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica, la Ley de Dotaciones y Restricciones de Tierras y Aguas, la Ley de 23 de Abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua, e intentó diseñar el juicio agrario. En 1931, con el surgimiento de la procuración de justicia así como de la administración de la justicia, continuaron diversas e importantes modalidades, cambios, rectificaciones sobre la marcha y el sendero de la historia agraria; consecuentemente, la política social y económica, va

ampliamente desde el 6 de enero de 1915 al 6 de enero de 1992, con la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la expedición de una nueva Ley Agraria.

TERCERA.- Diversas denominaciones se le han dado al órgano administrativo para atender las necesidades del agro mexicano; el antecedente inmediato fue la Ley del 22 de Abril de 1853, que creó el Ministerio de Fomento de Asuntos Agrarios y Colonización, en la que se le atribuyeron nuevas facultades organizativas y de planeación económica para el impulso del desarrollo rural, conjugadas con las del Registro Agrario Nacional y la actividad de éste. Por reformas en el año de 1992, el artículo 35 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecía la denominación de "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", y finalmente, el Reglamento Interior de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2002, que en su artículo 1 la establece como "Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación".

CUARTA.- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en términos generales, tiene como objetivo formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, promoviendo de esta manera el empleo en el medio rural. Establece programas que tienden a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas. Organiza y fomenta las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y

silvícolas, y formula la capacitación de los productores rurales. En esta materia, elabora, actualiza y difunde un banco de proyectos, oportunidades e inversión en el sector rural.

QUINTA.- No es suficiente el reconocimiento del Estado mexicano y de la sociedad en su conjunto, de la pobreza y miseria que existe en el agro mexicano, pues en esta época de "globalización", la reforma agraria representa un aspecto central para reorganizar la actividad productiva y conservación del medio rural, pues tiene como sólida base la propiedad de la tierra; en los programas y planes gubernamentales debe haber la certeza de que las relaciones sociales que se dan en torno a la tierra constituyen la piedra angular para dar consistencia a cualquier tipo de actividad que se desee desarrollar en el medio rural.

BIBLIOGRAFIA

1. *Alianza para el Campo*. Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, México, 1995.
2. CLAVIJERO, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*, editorial Porrúa, S. A., México, 1980.
3. CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Décima edición actualizada, editorial Porrúa, S. A., México, 1991.
4. DE IBARROLA, Antonio. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.
5. DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Tercera edición, editorial Porrúa, S. A., México, 1990.
6. DE ROJAS, José Luis. *México Tenochtitlán. Economía y Sociedad en el Siglo XVI*. Tercera edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
7. DÍAZ CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Fernández Editores, S. A., 1961.
8. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.
9. *Diccionario de la Lengua Española*. Décimo novena edición, editorial Espasa Calpe, Madrid, 1970.
10. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1992.
11. ECKSTEIN, Salomón. *El Ejido Colectivo en México*. Primera edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
12. ESCRICH, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y*

- Jurisprudencia*. Segunda Impresión, Editora e Impresora Norbajacaliforniana, S. A., México, 1974.
13. ESPINOSA VELASCO, Guillermo. *Los Indígenas y la Justicia Penal*. Artículo publicado en la Revista de la Justicia Mexicana. La Procuración de Justicia. Problemas, Retos y Perspectivas, P.G.R., México, 1994.
 14. *Estudios Agrarios Número 8*. Revista de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1999.
 15. GONZÁLEZ, Pedro. *Historia de la Cuestión Agraria en México*. Editorial Porrúa, México, 1978.
 16. KAPLAN, Marcos. *Estado, Sociedad y Derecho*. Revista Mexicana de Justicia, número 4, nueva época, P.G.R., México, 1992.
 17. LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Octava, edición actualizada, editorial Porrúa, S. A., México, 1996.
 18. LIRA, Andrés. *Historia de México, Economía y Sociedad, Tomo VI*. Editorial Salvat Mexicana de Ediciones, S. de R. L., México, 1978.
 19. *Manual Operativo del Visitador-Conciliador*. Criterios del Comité Jurídico, Criterio 10, Procuraduría Agraria, México, 1996.
 20. MARTÍNEZ MARÍN, Carlos. *El Reparto de la Riqueza. Historia de México. Tomo V*. Editorial Salvat Mexicana de Ediciones, S. de R. L., México, 1978.
 21. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana*. Primera edición, editorial U.N.A.M., México, 1969.
 22. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El Problema Agrario en México*. Novena edición, editorial Porrúa, México, 1966.
 23. MORALES JIMÉNEZ, Alberto. *Historia de la Revolución*

- Mexicana. Ediciones de Investigaciones Políticas, Económicas y Sociales del P.R.I., México, 1951.
24. OSORIO TREJO, Jesús. *Efectos Económicos y Sociales de la Nueva Legislación Agraria*. Revista Mexicana de Justicia, número 4, nueva época, P.G.R., México 1993.
 25. QUINTANA ROLDÁN. Carlos y SABIDO PENICHE, Norma. *El Derecho Agrario entre los Aztecas*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.
 26. RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Traducción: Wenceslao Roces, Tercera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
 27. SILVA HERZOG, Jesús. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
 28. SOTOYOMAYOR GARZA, Jesús G. *El Nuevo Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1996.
 29. GALLARDO ZÚNIGA RUBÉN, *Prontuario Agrario*. Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición Actualizada. México 2004.
 30. GALLARDO ZÚNIGA RUBÉN, *Ley Agraria Comentada*, Editorial Porrúa, S. A. México 2002.

LEGISLACION

1. *Ley Agraria Comentada*. Amando y Rafael López Nogales. Segunda Edición, editorial Porrúa, S. A., México, 1997.
2. *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios*. Legislación Agraria Actualizada, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.
3. *Reglamento de la Procuraduría Agraria*. Legislación Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1997.
4. *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*. Legislación Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1997.

5. *Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Legislación Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1997.*
6. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1997.*
7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1996.*
8. *Código Civil del Distrito Federal y para toda la República en materia Federal. Editorial Porrúa, S. A., México, 1997.*
9. *Código Federal de Procedimientos Civiles Comentado. Genaro David Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero. Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.*
10. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., México, 2005.*