



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES - ACATLÁN



EL SURGIMIENTO DE LA PROCURADURÍA AGRARIA  
EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA  
EN EL SECTOR RURAL EN EL PERIODO 1990-2000

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA



VICTOR HUGO LÓPEZ SOTOMAYOR



DIRECTOR DE TESIS:

DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



JUNIO DE 2006



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.

## **AGRADECIMIENTOS:**

A mis padres y hermanos con todo mi cariño.

A Elda y Ameyalli, por ser las estrellas que brillan en mi derredor, con todo mi amor.

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional.

Al Dr. Ramiro Carrillo Landeros, por brindarme su apoyo, amistad y un poco de su enorme sabiduría.

A los profesores que me hicieron favor de revisar mi documento de tesis y me apoyaron en todo momento con sus valiosos comentarios, Doctores: Rosa Aurora Espinosa; María de los Ángeles Sánchez-Noriega; Edgar Ortiz y Alejandro Álvarez.

# INDICE

	<b>PÁG.</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>2</b>
<b><i>INTRODUCCIÓN</i></b>	<b>7</b>
<b>Relevancia del Proceso de Modernización Nacional</b>	<b>8</b>
<b>El Problema del Campo Mexicano y la necesidad de la Reforma Constitucional</b>	<b>13</b>
<b>La Procuraduría Agraria</b>	<b>14</b>
<b><i>CAPÍTULO UNO</i></b>	
<b><i>MARCO TEÓRICO. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i></b>	
<b>1.1.-Hacia la formación del Estado</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2.- El surgimiento de los Clanes</b>	<b>18</b>
<b>1.1.3.-La formación de la Tribu</b>	<b>19</b>
<b>1.1.4.-El concepto de Nación</b>	<b>19</b>
<b>1.1.5. Importancia del Estado Moderno</b>	<b>20</b>
<b>1.2.- El mundo antiguo, referencia obligada de las ideas políticas</b>	<b>21</b>
<b>1.3.-El desarrollo de las ideas políticas en la Época Medieval</b>	<b>23</b>
<b>1.4.- Pensamiento político en el Renacimiento</b>	<b>24</b>
<b>1.4.1.-Relevancia del pensamiento político de Maquiavelo</b>	<b>24</b>
<b>1.5.-Aportación de ideas políticas de Tomás Hobbes</b>	<b>26</b>
<b>1.6.-Ideas políticas de Locke</b>	<b>27</b>
<b>1.7.-La perspectiva del pensamiento político de Rousseau</b>	<b>28</b>
<b>1.8.-El pensamiento Hegeliano, como síntesis del pensamiento universal</b>	<b>29</b>
<b>1.9.-Marx, Engels y sus aportaciones políticas</b>	<b>30</b>
<b>1.10.-El pensamiento político de Gramsci</b>	<b>31</b>
<b>1.11.-Kelsen, Jellinek y su perspectiva constitucionalista</b>	<b>32</b>
<b>1.12.- La visión política de Max Weber</b>	<b>34</b>
<b>1.13.-El concepto de Gobierno, de los antiguos a nuestros días</b>	<b>36</b>
<b>1.14.-La ciencia de la Administración Pública</b>	<b>44</b>

	<b>PÁG.</b>
<b><i>CAPÍTULO DOS</i></b>	
<b>DESARROLLO HISTÓRICO DEL SECTOR AGRARIO EN MEXICO</b>	
2.1.- Los orígenes de la civilización de Mesoamérica	49
2.1.1.- Importancia del descubrimiento de la agricultura para los pueblos de Mesoamérica	50
2.1.2.- Trascendencia de la cultura Olmeca en diversas regiones del territorio mesoamericano	51
2.1.3.- El hombre mesoamericano y su relación con la “madre tierra”	52
2.1.4.- El proceso civilizatorio mesoamericano y su proyección hasta nuestros días	53
2.2.- La Tenencia de la Tierra en la Época Precolombina	55
2.3.- Formas de Propiedad Rústicas, de la Colonia a la Época Actual	60
<b><i>CAPÍTULO TRES</i></b>	
<b>LOS GRAVES PROBLEMAS DEL SECTOR AGRARIO Y SU TRASCENDENCIA A NIVEL NACIONAL</b>	
3.1.- El Actual Contexto Rural en México	85
3.1.1.- La Problemática Geográfica del Campo	87
3.1.2.- La Vocación del Suelo en el País	88
3.1.3.- Panorama Social de la Propiedad	89
3.1.4.- Las estadísticas y la realidad	94
3.2.- Los Problemas del agro mexicano y la política hacia el campo	97
3.3.- La Heterogeneidad y Complejidad del Campo Mexicano	100
3.4.- Los Problemas de la dualidad de la agricultura en México	104

	<b>PÁG.</b>
<b>3.5.- La poca Inversión de recursos en el campo, un problema permanente</b>	<b>109</b>
<b>3.6- El Problema de la Comercialización Agropecuaria</b>	<b>112</b>
<b>3.7.- Origen y Fundamento de la Reforma Constitucional al Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana</b>	<b>113</b>
<b>3.7.1.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional</b>	<b>114</b>
<b>3.7.2.- Declaraciones y Movilizaciones de Organizaciones Campesinas en torno a la Reforma Constitucional</b>	<b>119</b>
<b>3.8 El Balance de la Política Agraria en el Contexto Actual</b>	<b>121</b>
 <b><i>CAPÍTULO CUATRO</i></b>	
<b>LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y EL PAPEL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA COMO PROPUESTA ALTERNATIVA A LA PROBLEMÁTICA DEL CAMPO MEXICANO (UN MODELO PROPOSITIVO)</b>	
<b>4.1.- La importancia de un nuevo modelo en el campo mexicano</b>	<b>125</b>
<b>4.2.- El dilema: un modelo neoliberal o un modelo productivo</b>	<b>127</b>
<b>4.3.- El desarrollo social y la política de apoyo financiero al campo</b>	<b>130</b>
<b>4.4.- Soberanía alimentaria y desarrollo rural integral</b>	<b>133</b>
<b>4.5- Reconversión productiva y beneficio social</b>	<b>136</b>
<b>4.6.-Política de Comercialización y abasto favorable para la mayoría de los mexicanos</b>	<b>137</b>
<b>4.7.-Política de apoyo al sector forestal</b>	<b>140</b>
<b>4.8.- La nueva Institucionalidad y su relación con las culturas indígenas del país</b>	<b>143</b>

	<b>PÁG.</b>
<b>4.9.- La nueva orientación de las Instituciones gubernamentales del sector agrario</b>	<b>148</b>
<b>4.10.- Nueva Institucionalidad en materia Agraria</b>	<b>153</b>
<b>4.10.1.- La Procuraduría Agraria como expresión de las políticas del Neoinstitucionalismo en México</b>	<b>155</b>
<b>4.10.2.- La Procuraduría Agraria, Institución que debe buscar y procurar justicia</b>	<b>156</b>
<b>4.10.3.- El Servicio Profesional Agrario</b>	<b>158</b>
<b>4.10.4.-Perspectiva de la Procuraduría Agraria en el campo</b>	<b>168</b>
 <b>CONCLUSIONES</b>	 <b>173</b>
 <b>ANEXOS</b>	 <b>181</b>
<b>CUADRO1. México: Producto Interno Bruto (millones de pesos a precios de 93)</b>	 <b>182</b>
<b>CUADRO 2 Resultados de Evaluaciones al Personal del Servicio Profesional Agrario</b>	 <b>183</b>
<b>Gráfica 1 México: Zonas Geográficas</b>	 <b>184</b>
<b>Gráfica 2 México: Vocación del Suelo</b>	 <b>185</b>
<b>Gráfica 3 México: Calidad de la Tierra</b>	 <b>186</b>
<b>Gráfica 4 México: Distribución de la Tenencia de la Tierra</b>	 <b>187</b>
 <b>Artículo 27 Constitucional</b>	 <b>188</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	 <b>197</b>

# **EL SURGIMIENTO DE LA PROCURADURIA AGRARIA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN EL SECTOR RURAL EN EL PERIODO 1990-2000**

## ***INTRODUCCIÓN***

Efectuar investigaciones en el área de la Administración Pública, dándole un enfoque de carácter político, y apoyándose en otras ramas del conocimiento tales como el Derecho, Economía, Historia, Sociología y Antropología, contribuye a comprender cada uno de los procesos histórico-sociales de México; la presente investigación se enfoca al análisis del proceso de desarrollo del campo mexicano, cuyos orígenes marcaron la pauta de una serie de acontecimientos que dejaron huella desde periodos tan remotos como la Conquista de México y la Época Colonial, en los cuales se sentaron bases para las relaciones económicas, políticas, jurídicas y sociales entre los conquistadores y los conquistados, que se tradujo en leyes y ordenamientos que tratarían de normar y regular las actividades en el territorio nacional.

La cuestión agraria tuvo un papel preponderante desde la configuración del Estado Mexicano, de ahí la trascendencia de analizar el sentido y significado de la reforma al artículo 27 constitucional, y de los procesos económicos de carácter mundial que desembocan en un nuevo orden mundial en el cual la globalización, la internacionalización de capitales y la conformación de bloques económicos regionales presionan para que en el nivel nacional se adopten políticas elaboradas desde el plano internacional por los principales organismos financieros y multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo, entre otros; aunque los modelos impuestos no correspondan con la realidad existente en las distintas regiones del país.

Un eje central en la presente investigación es el de la modernización de la administración pública en el sector rural en el periodo 1990-2000, la cual condujo a la creación de nuevas instituciones, como resultado de la reforma constitucional; particularmente, el caso de la Procuraduría Agraria, la cual fue creada con la finalidad de actuar como institución de servicio social y defensa de los intereses de los campesinos del país, aunque sus resultados se alejaron de las expectativas que generó particularmente en el caso de los productores rurales, puesto que los beneficios reales obtenidos por el sector rural, como resultado de la actuación de la

Procuraduría, que se encargaría de procurar el desarrollo del campo mexicano, redundó en escasos y hasta nulos beneficios para el sector agropecuario del país.

Desde entonces, el campo mexicano se encuentra en condiciones de crisis cada vez más profunda como resultado de la falta de apoyos reales para la organización campesina. Los fuertes recortes al gasto público orientado a dicho sector, lo cual son el resultado de la política de austeridad que repercute en la progresiva descapitalización del campo, en tanto que las políticas de comercialización de productos agropecuarios orientados al comercio internacional favorecen solamente a las empresas transnacionales, todo ello en detrimento de la economía campesina.

### **Relevancia del Proceso de Modernización Nacional**

De acuerdo con el contexto mundial y nacional, el gobierno mexicano opta por la modernización como estrategia de desarrollo para el cambio y la preservación del orden establecido; de ahí que uno de los componentes de todo proceso modernizador implique estructurar ideas rectoras sobre las cuales se erige el proyecto de gobierno, utilizando un conjunto de medios con la finalidad de alcanzar una nueva realidad, caracterizado por la "innovación gubernamental", aunque la sociedad mexicana no ha sido partícipe de las decisiones en torno del proceso modernizador, y no se ha tomado en cuenta sus propias opiniones y propuestas al respecto. Samuel Huntington, en relación con el desarrollo del orden político y las perspectivas de las sociedades en proceso de transformación, para ser partícipes y guías de sus propios procesos de modernización menciona que:

"Así como los economistas analizan y discuten, dentro de su especialidad, las condiciones y medidas políticas que promueven el desarrollo económico, así también los expertos en Ciencias Políticas deberían tener la posibilidad de elegir como tema de investigación y discusión el análisis de los medios y formas de promover el orden político, aunque existan entre ellos discrepancias acerca de lo aceptable y legítimo de esta meta. Así como el desarrollo económico depende en gran medida, de la relación entre las inversiones y el consumo, el orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Huntington, Samuel P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. México. Ed. Paidós. 1992. P. 10

A través de la obra de Huntington se aprecia la preocupación por los factores causantes de la violencia e inestabilidad política que experimentan las sociedades en desarrollo, siendo en gran medida, resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas. El vacío de poder y autoridad que existe en varios países en proceso de modernización, puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar, pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente.

Lo anterior plantea un gran dilema: o bien, las elites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las elites disidentes las organizan para derribar ese sistema; de donde se concluye que en el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla su futuro.

El encuadre teórico que brinda Huntington en relación con la “modernización” de las sociedades, permite entender en buena medida cual fue la intensionalidad y el eje rector bajo el que se realizaron las medidas de “modernización” del campo mexicano, destacando la estrategia de modificación del marco constitucional, a través del cual se habrían de implementar acciones como la creación de nuevas Instituciones gubernamentales; reconociendo el derecho de los campesinos a decidir sobre el futuro de sus tierras (ya sea mantenerlas bajo el régimen de propiedad social o adoptar la forma de propiedad privada) y orientando la actividad económica nacional, y particularmente las actividades del sector agropecuario, hacia una mayor vinculación con el sector externo, todo ello en detrimento de la mayoría de los productores rurales.

La modernización está construida por la concepción política cuya finalidad es cumplir funciones específicas haciendo referencia a la idea general del cambio de estructuras, hábitos y prácticas tradicionales. Por ello, la modernización de la administración pública en México surge de la observación de una serie de transformaciones ocurridas al interior de la estructura administrativa gubernamental la cual se enmarca en México y en otros países, en la etapa histórica conocida como "Desarrollo Estabilizador" caracterizada por la expansión de la actividad económica, a partir de la década de 1960, expresada en un incremento promedio anual del producto interno bruto de alrededor del 8% en nuestro país, con un proceso inflacionario relativamente controlado y el fortalecimiento del sector industrial en franco ascenso. Pero al agotarse y hacer crisis dicho modelo en la siguiente década, se recurrió a una

nueva alternativa basada en fuertes endeudamientos con organismos financieros internacionales, a fin de impulsar proyectos de inversión del sector público y crear numerosas empresas públicas (un fuerte sector paraestatal) lo cual se prolongó hasta fines de 1970.

A comienzos de 1980 la crisis de la economía mundial afectó particularmente a los países en vías de desarrollo, como sucedió en México, lo cual obligó a un replanteamiento respecto del papel del Estado en cada uno de los países. La concentración, centralización e internacionalización del capital condujo a que los organismos financieros internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) plantearan "propuestas de solución" para la problemática del sobre endeudamiento de los países del Tercer Mundo, que fueran plasmadas en las denominadas "Cartas de Intención". Los gobiernos centrales se comprometieron a reducir su déficit financiero mediante el "redimensionamiento del sector público", consistente en la privatización de empresas públicas, la disminución del gasto e inversión pública y el control del proceso inflacionario.

Las acciones en materia de política económica continuarían profundizándose en diversos países, principalmente a partir de los postulados planteados por el denominado "Consenso de Washington" (de acuerdo con el documento presentado por el economista John Williamson, en el que se delineaban las prescripciones para el desarrollo económico en los mercados emergentes) en el que partiendo de un conglomerado necesariamente amplio de nociones diversas referidas a las mejores prácticas impulsadas por los principales ideólogos del FMI, Banco Mundial, Banco de la Reserva Federal y Tesoro de los EE.UU., entre otros, Williamson redujo esta mezcla intelectual a diez recomendaciones:

- 1) Disciplina fiscal
- 2) Reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas que ofrezcan tanto altas retribuciones económicas como potencial para mejorar la distribución del ingreso, tal como atención primaria de la salud, educación primaria e infraestructura
- 3) Reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base impositiva)
- 4) Liberalización de las tasas de interés
- 5) Tipo de cambio competitivo
- 6) Liberalización comercial
- 7) Liberalización de la inversión extranjera directa
- 8) Privatización
- 9) Desregulación (para eliminar barreras de entrada y salida)
- 10)Garantía de los derechos de propiedad.

Así se observa que, de las 1155 empresas públicas existentes en 1982 en el sector paraestatal mexicano, como consecuencia de la política de privatización que prevaleció entre 1982 a 1990, ese número fue disminuido a 350 organismos de dicho sector, lo anterior lleva a la reflexión sobre las tendencias de dicho proceso, el cual en suma ha servido para aumentar la concentración del ingreso en pocas manos, con el consiguiente empobrecimiento de la población nacional urbana y rural. Además, debido al fortalecimiento de las oligarquías financieras, México se vio envuelto en una grave situación económica en la que las clases media y baja fueron las más afectadas, como resultado del proceso especulativo, de una fuerte caída de la actividad productiva y de serios desequilibrios en las principales variables macroeconómicas.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se crearon las condiciones para el cambio y el logro del proyecto de modernización a partir de una serie de reformas constitucionales, principalmente a los artículos 25,26, 27 y 28, así como al artículo 115 constitucional. La modernización de la administración pública en nuestro país se relaciona con el desarrollo de la actividad económica y con la organización de la vida social mexicana, y concede un papel preponderante a la administración pública en México.

La discusión en torno a la modernización del sector público se manifiesta en una serie de encuentros de carácter internacional con la participación de representantes gubernamentales y de especialistas en distintas áreas del conocimiento los que se plantean avanzar en el análisis de la realidad, así como en la formulación de posibles alternativas para el mejor funcionamiento de la administración pública. Las expectativas de desarrollo que se reclaman en producción y productividad, así como en el incremento de los satisfactores de convivencia comunitaria y en la calidad de vida campesina, exigen una permanente búsqueda de alternativas económicas, políticas y sociales que se ajusten a las realidades imperantes en el campo.

Como antecedentes de la reforma al artículo 27 Constitucional se encuentra que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, establecieron la necesidad de inducir cambios que liberaran la energía social acumulada y encauzar con base en ello, una reactivación y eficiencia productiva. La modernización del campo, tuvo como principio, otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra, y que sus titulares fueran los que

determinaran sus particulares expectativas de producción, así como los sistemas de trabajo e inversión que mejor respondieran a las posibilidades de los recursos naturales a su alcance, sin que para dichas determinaciones, las autoridades gubernamentales ejercieran tutelajes anacrónicos y nocivos, que inhibieran sus personales iniciativas y los riesgos de organización autogestiva que pueden desarrollar.

El problema que se plantea tiene un amplio campo de investigación y distintas perspectivas de análisis (sin embargo, la delimitación que se hace responde a la idea que se tiene) acerca del fenómeno de modernización de la administración pública, principalmente en relación con una nueva realidad en nuestro país, así como a las respuestas dadas por parte del Gobierno, en el marco de un proyecto modernizador, y de la redefinición del papel del Estado para enfrentar la exigencia social de obtener respuesta a las demandas de todos los sectores.

Durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se realizaron diversas acciones de transformación, las cuales involucraron distintos aspectos de la vida nacional, desde económicos, políticos, sociales y culturales como de tipo administrativo, y fundamentalmente propuestas de modernización del sector agrario. Las demandas de la sociedad civil se incrementaron, como sucedió en el caso de los actores del campo mexicano, en tanto que la capacidad de respuesta a tales necesidades disminuyó bajo la presión internacional.

En el periodo de Salinas de Gortari se observó un fuerte avance en el proyecto de modernización de la administración pública a través de la política de privatización, y de la transformación en las funciones del gobierno. Como ejemplo de lo anterior y parte central del objeto de estudio, tenemos a la Procuraduría Agraria, creada con la finalidad de contribuir a la solución de los problemas agrarios del país, aunque en realidad, desde su aparición fue notoria la falta de atribuciones efectivas, de contenidos reales y de acciones concretas que significaran beneficios inmediatos y reales para la sociedad campesina del país.

Algunas de las graves consecuencias como la pérdida del poder adquisitivo del salario en alrededor del 65 por ciento a finales de la década de 90; con la desactivación de la economía, estancamiento del mercado interno, aumento de los niveles de pobreza en la sociedad mexicana ( y principalmente en el medio rural) que el gobierno reconoció en aproximadamente 45 millones de pobres, así como un

incremento alarmante del fenómeno migratorio a través de la expulsión de mano de obra mexicana hacia los Estados Unidos de América.

El proyecto de “modernización” gubernamental para el campo mexicano, se presentó ante la población nacional como una propuesta factible para el desarrollo de dicho sector, ofreciendo a la sociedad civil una imagen de eficiencia gubernamental, a través del cambio de estructuras, mentalidades, procesos y normas para el funcionamiento de la administración pública. Todo ello se revirtió de manera tal, que las necesidades y demandas existentes en el campo se relegaron en ese pretendido mejoramiento de la operación institucional. Las condiciones de vida y de trabajo de los sujetos agrarios, empeoraron y el burocratismo en la actuación gubernamental persistió.

### **El Problema del Campo Mexicano y la necesidad de la Reforma Constitucional**

En el proceso histórico de formación de la sociedad mexicana se generó un debate entre los actores políticos y sociales más relevantes del país, los cuales postularon sus propuestas desde las trincheras conservadoras o liberales a partir de los intereses económicos, políticos y sociales que defendían cada uno. El eje que guía en el debate de las ideas nacionales, y principalmente de aquellas propuestas para el campo, se basó en el proyecto de modernización a toda costa, sin importar el retroceso en el desarrollo social, el desmantelamiento de la política social, la contracción del gasto público y el incremento de niveles de desempleo entre la población económicamente activa, acentuándose de esa manera la migración de la población rural, hacia el vecino país del norte.

Por contraparte la sociedad civil organizada, presentó una resistencia cada vez mayor a las acciones del aparato gubernamental, mediante el ejercicio del análisis, el debate amplio y planteamiento de propuestas alternativas a ese proyecto gubernamental, centrandó el análisis y la discusión no en la apariencia sino en la esencia de las necesidades, es decir, la sociedad civil y sus organizaciones realizaron un ejercicio cotidiano, sistemático y permanente de análisis de la situación nacional, regional y local, con lo cual fue posible ofrecer sus alternativas para contribuir al desarrollo del país.

La lucha de la sociedad mexicana expresada en el movimiento de la Revolución Mexicana, y específicamente las demandas de tierra y libertad

enarboladas por los campesinos (mediante la exigencia de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; lucha contra los grandes terratenientes y reparto agrario), tuvo como consecuencia el fortalecimiento de las organizaciones del campo y la recuperación de la memoria histórica campesina a partir de la reflexión.

El artículo 27 Constitucional que surge del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, incorporó la obligatoriedad de que se restituyeran sus tierras a los pueblos que se asumieran como propietarios de éstas, incluyendo con dicho ordenamiento los preceptos de la Ley del 6 de enero de 1915 (la cual contenía los postulados relativos a la restitución de tierras a los campesinos, así como a la necesidad de cumplir con el reparto agrario); las acciones del reparto agrario no favorecieron el desarrollo del campo mexicano, ya que las necesidades que tiene la sociedad campesina rebasan en mucho las acciones aisladas que ha realizado el gobierno a través de las distintas administraciones.

En la actualidad, la realidad del campo contradice fuertemente los supuestos logros que se manejan en el discurso oficial, y queda claro que se requiere con urgencia de instrumentar políticas con una visión correcta de la problemática rural, así como mediante la ejecución de acciones en las que participen los diversos actores que confluyen en el campo, respetando en todo momento la voluntad y las decisiones que éstos tomen.

La presente investigación se justifica en la necesidad de analizar y reconocer los aciertos de las acciones en materia de política pública que se han efectuado en relación con el sector rural mexicano; así como la contrastación con los errores, debilidades y rezagos que se manifiestan como resultado de la reforma constitucional al marco jurídico agrario y al funcionamiento de las instituciones públicas que tienen sustento en dicho ordenamiento.

### **La Procuraduría Agraria.**

De acuerdo con el marco legal agrario, la Procuraduría Agraria surgió como una Institución para la procuración de justicia agraria en el país, enfatizando su actuación en la regularización de la tenencia de la tierra. La falta de voluntad política por apoyar a la sociedad campesina se manifiesta en la inexistencia de una propuesta coherente y bien sustentada para lograr el desarrollo rural integral; la insuficiencia de recursos que se destinan en apoyo a la actividad agropecuaria y el burocratismo que

aún existe en la actuación gubernamental y sus instituciones cuyo saldo ha denotado ausencia total de compromiso social con el campo mexicano.

El objetivo de esta investigación, es el de profundizar en el análisis de la evolución del problema agrario en el país, analizar las causas que originaron el surgimiento de la Procuraduría Agraria en el país, el tipo de respuesta de las organizaciones campesinas, así como las fortalezas y debilidades institucionales que ésta presenta en el desempeño de sus funciones para generar una serie de reflexiones y conclusiones respecto del actual fenómeno de modernización de la administración pública y sus consecuencia para el campo mexicano en general, así como el impacto en la vida de los campesinos más pobres.

En este contexto se llevan a cabo las acciones por parte de los diversos actores sociales en el proceso de evolución del campo mexicano, y de ahí se derivan las hipótesis que regirán durante el desarrollo de la presente investigación, y las cuales se plantean lo siguiente:

- El proceso de modernización de la administración pública en México, como alternativa del Estado mexicano a los problemas nacionales, tendrá pocas posibilidades de éxito como resultado de su incongruencia con la realidad del campo mexicano.
- La modernización de la administración pública en México tiende a generar un nuevo paradigma, que parte de su tránsito hacia un modelo de administración denominado "modelo de gestión pública", mismo que manifiesta sus limitaciones por carecer de propuestas integrales de desarrollo.
- La actuación de la Procuraduría Agraria responde a la necesidad que tiene el Gobierno Mexicano de lograr una nueva legitimidad ante la sociedad nacional, aunque lo más probable es que sus resultados sean limitados.
- La propuesta gubernamental de modernización del campo mexicano conlleva el riesgo latente de que surjan graves problemas por la falta de apoyos a la actividad del sector agropecuario y se incremente la migración interna y externa.

Para demostrar las hipótesis que guían esta investigación, el trabajo fue dividido en cuatro capítulos y en conclusiones de la investigación efectuada (mismas que se presentan al final del documento).

El capítulo uno contiene el *marco teórico* - referido a los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública- en él se presenta el análisis y proceso de evolución del pensamiento político desde los clásicos de Grecia y Roma; además del pensamiento contemporáneo y del análisis en relación con la importancia que tiene la Administración Pública en el desarrollo social; y es la plataforma en la que se sustenta la presente investigación.

El capítulo dos lleva por título "*Desarrollo histórico del sector agrario en México*", en él se realiza un análisis de la evolución que ha tenido la tenencia de la tierra en el país, desde la época precolombina hasta nuestros días, destacando la originalidad de las culturas prehispánicas a propósito de la tenencia de la tierra y la relación hombre-tierra; así como las figuras jurídicas que se crearon en la Nueva España a partir de la Conquista de México, las cuales estuvieron sustentadas en la concepción occidental que reivindica el derecho de conquista y el ejercicio pleno de la propiedad privada, aún pasando por encima de los derechos originarios de los antiguos pueblos quienes reconocían y respetaban la propiedad comunal como uno de sus elementos culturales fundamentales, lo cual les fortalecía su sentido de pertenencia.

Asimismo se considera que el contenido de este capítulo contribuye al análisis y conocimiento en mayor grado, respecto de la problemática histórica de la tenencia de la tierra en el país, así como de las formas de dominación que se han ejercido en el campo mexicano y su vinculación con la demanda permanente de justicia social del campesinado mexicano.

El capítulo tres denominado "*Los graves problemas del sector agrario y su trascendencia a nivel nacional*", presenta un trabajo de diagnóstico respecto de la situación que guarda el sector rural en el país, en relación con la calidad, cantidad y características jurídicas de la tenencia de la tierra, así como respecto de la situación económica, social y cultural en que viven los grupos de pobladores del ámbito rural del país, desarrollándose el aspecto de la relación entre el gobierno y los campesinos, en lo referente a los apoyos gubernamentales para el campo y los problemas de comercialización existentes.

El capítulo cuarto denominado “*La Búsqueda del desarrollo rural integral y el papel de la Procuraduría Agraria como propuesta alternativa a la problemática del campo mexicano (Un modelo propositivo)*”, desarrolla una serie de propuestas alternativas con la finalidad de lograr un mejor nivel de vida entre la población rural, partiendo de un replanteamiento entre las relaciones existentes gobierno-campesinos, así como señalando una serie de opiniones en materia de política pública con la finalidad de contribuir al desarrollo del campo mexicano, elevando la calidad de los servicios que prestan las instituciones públicas entre la población campesina, y especialmente mejorando el desenvolvimiento de la actividad institucional de la Procuraduría Agraria.

En el apartado de *conclusiones* se recogen los grandes aspectos de la problemática del campo mexicano, la visión tanto de los campesinos, como del gobierno en relación con las alternativas y acciones que deben desarrollarse para alcanzar una mejor calidad de vida entre la población rural y nacional, se plantean reflexiones respecto de los procesos de modernización llevados a cabo y el impacto de éstos al interior de la población mexicana urbana y principalmente rural.

## **CAPITULO UNO**

# **MARCO TEÓRICO. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **1.1.-Hacia la formación del Estado**

El Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias, derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa), su aparición se considera como un hecho reciente en la historia de la humanidad. Los registros fósiles muestran evidencias del homo sapiens de hace 40 mil años, mientras que uno de los primeros entes estatales de que se tiene noticia cierta es Mesopotamia hacia el año 3000 A.C. El primitivo Estado mesopotámico descubrió que centralizar el control y todas las funciones directivas ofrecía enormes beneficios militares. Hacia el año 2300 A.C., Saragón de Akkad ya dirigía esta capacidad militar encaminada a la creación de un sistema imperial.

Los conocimientos y experiencias de las formas primitivas de organización social aún subsistentes permiten conjeturar la existencia de la horda como primera manifestación de sociabilidad. Grupos poco numerosos de seres humanos, vinculados entre sí por instintos primarios de conservación de la especie y del individuo, han constituido las llamadas hordas. Cabe mencionar que: "Después de un largo proceso, las costumbres evolucionan lentamente para crear la unidad orgánica del conjunto; el fruto de este cambio es el clan, más organizado y más numeroso que la horda, y en donde aparece ya la autoridad del jefe, que es al mismo tiempo, sacerdote y juez." <sup>1</sup>

### **1.1.2.- El surgimiento de los Clanes**

El clan (conocido como Gens, en latín) es otra de las sociedades primitivas constituídas y sostenidas por el vínculo de la sangre, de acuerdo con Durkheim se define como: "Un grupo de individuos que se consideran como parientes unos de otros, pero que reconocen este parentesco exclusivamente por el hecho muy particular de que son poseedores del mismo tótem, ya sea un ser animado ó inanimado, en la mayoría de las veces un animal o un vegetal, de los que el grupo pretende descender

---

<sup>1</sup>Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1991. P. 17.

y que le sirve a la vez de emblema y de nombre colectivo. Si el tótem es un lobo, todos los miembros del clan creen que tienen un lobo por antepasado. Por eso también emplean para sí la denominación: son lobos." <sup>2</sup>

En el clan, las órdenes militar, político y religioso estuvieron indiferenciados de suerte que el jefe guerrero fue, a la vez, jefe político, juez, legislador y sacerdote o mago; esta forma de organización social representó un notable esfuerzo de adaptación geográfica, por su tendencia hacia la ubicación sobre un territorio determinado, con miras a llevar una vida sedentaria, lo cual explica los fundamentos de su economía, que fueron el cultivo de la tierra y la domesticación y crianza de animales.

### **1.1.3.-La formación de la Tribu**

La etapa siguiente de la evolución de la humanidad corresponde a la "tribu", la cual se forma por la unión voluntaria y obligada de varios clanes. Se caracteriza porque empieza a adquirir un carácter definitivamente político, tanto por la índole de su gobierno, como por las especiales relaciones sociedad-territorio que en ella se forman. Implanta un régimen de vida sedentario sobre un espacio propio y delimitado, dentro del cual desarrolla una economía esencialmente agrícola, sin abandonar otras actividades como la caza y pesca, su gobierno está a cargo de un consejo integrado por los jefes de cada clan, y presidido por uno de ellos, (es un órgano de tipo colegiado), sesiona en forma pública y en él todos los miembros tienen igual derecho a emitir sus opiniones; la costumbre desempeña un papel normativo, más tarde se convertirá en Ley.

### **1.1.4.-El concepto de Nación**

Gracias a un largo proceso evolutivo de las sociedades humanas, se pudo conformar una serie de elementos culturales que dan origen y consistencia a la idea de Nación, de lo nacional, es decir, el idioma, la religión y las costumbres tienden hacia la uniformidad y se proyectan al futuro, constituyendo un grupo humano de igual procedencia étnica, dotado de unidad cultural, religiosa, idiomática y de costumbres, poseedor de un acervo histórico y de un destino nacional que le es común. Del Vecchio señala a propósito de los elementos que constituyen la Nación:

---

<sup>2</sup>Idem. P.17-18.

"El primero es un elemento psicológico, esto es, aquella profunda connaturalizada unidad de pensamiento y de sentimiento que constituye la conciencia nacional e implica la creencia en un destino común, cimentada por el recuerdo de gestas pasadas y de vicisitudes comunes. Hay además otro elemento que es casi la extrinsecación o exteriorización sensible del primero, o sea, el lenguaje. La identidad del lenguaje es prueba de pretérita convivencia secular, denota una concordancia y afinidad entre individuo e individuo, y a su vez facilita las relaciones sociales y permite la comunicación fácil y rápida de las ideas y los sentimientos. El idioma compendia una suma de tradiciones que se perpetúan como base de la cultura. Si tenemos presentes los dos elementos: la conciencia nacional como elemento psicológico y el lenguaje como su exteriorización, tendremos el concepto de Nación." <sup>3</sup>

Nación es un término eminentemente étnico, antropológico y sociológico que designa un grupo humano fundado sobre vínculos naturales, referidos a las relaciones de origen y parentesco étnico. Estado es un término jurídico y político por excelencia, se refiere a la sociedad organizada bajo un ordenamiento legal, su vestidura orgánica y política, armazón colocada sobre el orden preexistente como persona moral; de suerte que aquella constituye el fundamento humano e histórico sobre el que éste se establece, en un grado superior de evolución, teniéndola como antecedente inmediato, ya que constituye el grado evolutivo próximo anterior; y sobre ella se construye el andamiaje jurídico-político que constituye su esencia, por ello cuando se habla de los estados nacionales, se piensa en los estados edificados sobre la base natural de la nación.

#### **1.1.5. Importancia del Estado Moderno**

Se dice que el nacimiento del Estado señala el inicio de la época moderna, representando el paso de la comunidad primitiva a la época civil, donde "civil" significa al mismo tiempo "ciudadano" y "civilizado". La humanidad pasó de la condición salvaje de los pueblos cazadores sin propiedad y sin Estado, a la situación de barbarie de los pueblos que se ocupan de la agricultura y la ganadería e introducen los primeros gérmenes de la propiedad, dentro de una organización social caracterizada por la institución de la propiedad, el intercambio y el Estado.

---

<sup>3</sup> Borja, Rodrigo. Op. Cit. P.20-21.

## 1.2.- El mundo antiguo, referencia obligada de las ideas políticas

En el mundo antiguo, Grecia y Roma vivieron sobre el trabajo de los esclavos, por lo que su estructura política fue obra de hombres libres propietarios de aquellos hombres-cosas, con la intención de asegurar su dominación sobre el resto de sus congéneres. Por ejemplo, la Polis griega se levantaba sobre la legitimidad de la esclavitud, por ello Aristóteles señala: "Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar) son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados...".<sup>4</sup>

Aristóteles menciona que únicamente Dios o la bestia pueden sobrevivir en forma aislada, el hombre, requiere necesariamente de vivir en grupo; así, se puede afirmar que su familia y hogar o casa es la comunidad establecida para la convivencia de todos los días, y como no alcanza a cubrir sus exigencias, muchas familias se unen para dar lugar a la comunidad, cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades en lo que se identifica, si se atiende a su naturaleza, como aldea, es decir, una colonia de la familia, porque todos sus miembros se han alimentado de la misma leche, familia y aldea son los dos primeros estadios de la vida humana, pero no constituyen la cúspide de la comunidad de los hombres, ya que el estadio último del hombre es la ciudad (la Polis), la cual se basta y garantiza su existencia por sí misma. De ahí la relevancia de afirmar que:

“Aristóteles dio sustentación científica a la política. En su obra con dicho nombre afirmó que la *polis* es la comunidad natural para la vida autosuficiente y perfecta, en ella se desarrolla el hombre que por naturaleza es un animal político. Esta afirmación marcó el punto sociológico de su sistema, pues el hombre aislado de la *polis*, es un dios o una bestia; al estar por encima o debajo de lo que se considera un hombre, el cual es el único que tiene la percepción de lo bueno y lo malo, justo e injusto, sabiduría y virtud, nocivo y provechoso, entre otras percepciones que compartidas en común lo llevan a asociarse con individuos de su misma especie (hombre y mujer) para constituir una familia, el conjunto o colonia de familias forman un pueblo, varios pueblos a la ciudad, o *polis* que, tiene como característica el ser un todo político capaz de bastarse a sí misma, forma superior de organización humana que tiende al

---

<sup>4</sup> Aristóteles. La Política. México. Ed.UNAM. 1961. P.8.

bien común, entendiendo el bien como aquello a que todas las cosas aspiran, y si hay un fin último de nuestros actos, querido por sí mismo, éste es el bien soberano". 5

Para los griegos, el "Estado" (en realidad, la polis) era la sociedad, la "ciudad" en la que lo político y lo jurídico se identificaban con lo religioso y lo moral donde no existía distinción entre lo público y lo privado, de manera tal que la vida del hombre era inmediatamente vida en y para la comunidad. La vida de la comunidad se identificaba con la de cada momento de sus integrantes, por esta razón Aristóteles en su *Ética Nicomaquea* y en *La Política*, pudo afirmar con certeza que el actuar ético era actuar en la polis, vivir éticamente era vivir como buen ciudadano y por consecuencia, la ética era una parte de la política. Aristóteles, al inicio de "*La Política*" se refiere a la "polis" o ciudad como la comunidad natural para la vida autosuficiente y perfecta, ordenada con base en una Constitución, conocida por los griegos como "Politeia".

Por su parte, los romanos concibieron al Estado (Respublica) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades. La "civitas" romana constituía una "universitas", y ésta a su vez, era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada como formando una unidad, un todo. En cuanto a la universitas de personas se refiere, el término se aplicaba en derecho público o en derecho privado. La universitas era para el derecho, un ente, un "corpus", el cual se distinguía de sus miembros. Como se señala en el *Diccionario Jurídico Mexicano*:

"La civitas (o el imperio) era como la societatis, una institución jurídica (de iure gentio) establecidas por aquellas que persiguen un propósito común (affectus societatis). La doctrina de la societatis explica muy bien por qué el Estado (La civitas) actúa. La doctrina jurídica de la societatis (y de la universitas en general) considera a la socii (a los miembros) como un ente que actúa a través de sus representantes, es decir, la civitas constituye una corporación jurídica, una persona de derecho, la cual justamente, representa la comunidad política que la conforma". 6

La civitas romana, descansó sobre la base de la esclavitud, sus habitantes no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica

---

5 Carrillo Landeros, Ramiro. *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*. (Tesis Doctoral). México. Agosto de 2005. Pp. 231 y 232.

6 *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Ed. Porrúa. 1993. P. 1322.

invisible, los juristas no tuvieron necesidad de atormentarse con la pregunta de si el Estado era una persona jurídica invisible, una persona colectiva real o un simple instrumento, más bien el pueblo constituía el fundamento y la piedra angular del derecho público, por lo que se consideraba como una comunidad. Cicerón concibió a la organización de la civitas, como expresión de la agrupación humana, señalando que "Si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido".<sup>7</sup>

### **1.3.-El desarrollo de las ideas políticas en la Época Medieval**

La palabra Estado, empleada para designar a la organización política, es de origen moderno: los antiguos usaron las palabras polis, civitas, regnum, imperium; San Agustín dio igual significado a las palabras res publica, civitas y regnum, mismas que se usaron en el medievo cristiano, con significaciones diferentes (civitas: el Estado ciudadano, regnum: las monarquías territoriales, y res pública: reservada en la mayoría de los casos para designar a la res pública cristiana, la reunión de todos los fieles en Cristo). En ningún caso se usó la palabra Estado, ya que en realidad se trata de estructuras políticas y sociales diferentes entre las sociedades antiguas y las modernas.

La Edad Media (caracterizada por un régimen feudal, basado en la parcelación territorial, jurídica y económica de los grandes cuerpos políticos en infinidad de pequeñas organizaciones autónomas, regidas por señores feudales, así como las ambiciones de mando de la Iglesia que disputó al gobierno civil el ejercicio del poder político) no conoció la centralización política propia del Estado Moderno, los reinos y territorios medievales fueron unidades de poder político y las funciones que el Estado actual reclama para sí estuvieron entonces repartidas entre la Iglesia, los caballeros, el noble propietario de tierras, las ciudades y otros privilegiados. Los conflictos de autoridad entre señores feudales y reyes, además de las luchas por el dominio temporal entre éstos y los papas, fueron a causa de la obediencia política que reclamó la Iglesia por medios coactivos espirituales y físicos, restando buena parte de la vida personal y pública de los hombres al dominio del poder político.

---

<sup>7</sup> Borja, Rodrigo. Op. cit. p. 116.

Hermann Heller señala que en la Edad Media: "...no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial".<sup>8</sup> En esta época no se conoció un orden jurídico unitario ni un poder estatal centralizado, ni los demás elementos que conforman el Estado moderno, ya que éste apareció como unidad sociopolítica, con el ente universal sólo a partir del Renacimiento, en el que históricamente se dio un gran esfuerzo de unificación nacional, lo cual significó el afianzamiento del absolutismo monárquico.

#### **1.4.- Pensamiento político en el Renacimiento**

Durante el Renacimiento surge la figura de Nicolás Maquiavelo, a quien se conoce como el fundador de la Política moderna, no solamente porque separa el estudio de los principados y de las repúblicas, con respecto a la Teología, sino también porque fué el primero que continuó el método aristotélico y analizó los problemas del poder político tal como se daban en la realidad, además, apartó la política de la ética tradicional y la estudió en armonía con los hechos diarios de la vida de Florencia, con lo cual la Política se transformó en una concepción de la vida, destinada a determinar con plena autonomía, las bases para la organización de la sociedad. Se identifica a Maquiavelo como el hombre que buscaba la liberación de Italia del poder papal, así como la unificación de las repúblicas y los principados.

##### **1.4.1.-Relevancia del pensamiento político de Maquiavelo**

La palabra Estado se impuso por la difusión y el prestigio de la obra denominada *El Príncipe* que Nicolás Maquiavelo, inicia con las siguientes palabras: "Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados".<sup>9</sup> Lo anterior no significa que la palabra Estado haya sido introducida exclusivamente por el florentino al lenguaje, sino que algunas investigaciones muestran que durante los siglos XV y XVI el paso del significado común del término *status* de "situación" a "Estado" en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*. Es Maquiavelo quien establece las bases teóricas de la Ciencia Política, partiendo del criterio de verdad, de ahí que se señale:

---

<sup>8</sup> Heller, Hermann. Teoría del Estado. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1971. P. 142.

<sup>9</sup> Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. México. Ed. Porrúa. 1994. P. 1.

“La desunión entre las ciudades italianas llevó a Maquiavelo a considerar que la ciencia para ser tal requiere de la verdad, en tanto congruencia estricta con la realidad, y eso fue lo que buscó y en considerable medida logró, al reflejar objetivamente y hasta con cierta dosis la crueldad, la actuación de los políticos de su tiempo, los cuales para alcanzar sus fines debieron romper con los valores morales hasta entonces aceptados, y esto incluía a la mayoría de miembros de la jerarquía eclesiástica, porque dichos valores no concordaban con las nuevas circunstancias políticas, sociales y económicas, que los habían rebasado de manera considerable. Por tal razón, en la medida en que se apegó a la realidad, se apartó de la moral y ética feudales, fuertemente impregnadas de prejuicios religiosos que ya ni los clérigos respetaban, menos él que tenía como mira explicar una realidad descarnada y áspera, con lo cual gracias a su experiencia y rol ancestral de funcionario menor del gobierno de Florencia, pudo crear las bases teóricas de la política para iniciar su manejo como ciencia, debido a su riguroso empirismo y criterio de verdad”. 10

A partir de la obra de "El Príncipe", el término de "Estado" sustituyó de manera paulatina los términos tradicionales con que se designaba a la máxima organización de los individuos asentados sobre un territorio en virtud de un poder de mando. Es indiscutible que con Maquiavelo, (que también debe ser considerado el fundador de la política moderna) el Estado ya no puede ser comparado con una forma de sociedad, sino como una unidad distinta; en efecto, él se refiere al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo, entendido de esta manera no es el Estado-sociedad, sino el Estado-máquina.

### **1.5.-Aportación de ideas políticas de Tomás Hobbes**

Tomás Hobbes, quien nació a fines del siglo XVI en Inglaterra, (1588) es considerado como el gran teórico moderno del absolutismo, porque a través de su pensamiento llega a la conclusión de que se requería de un gobierno unitario y fuerte para poder consolidar el poder de la Gran Bretaña, tal como se observa en sus obras *De Cive* y *El Leviatán*, acerca del derecho natural Hobbes menciona que el comunmente llamado *Jus Naturale*, es la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para su conservación, es decir, cuidar la vida, y por

---

10 Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. Pp. 251 y 252.

consiguiente, hacer todo aquello que su juicio y razón consideren como los medios más aptos para lograr ese fin; de donde se desprende que:

"En todas las épocas, los reyes y personas revestidas con autoridad soberana, celosos de su independencia, se hallan en estado de continua enemistad, en la situación y postura de los gladiadores, con las armas asestadas y los ojos fijos uno en otro. Es decir, con sus fuertes, guarniciones y cañones en guardia en las fronteras de sus reinos, con espías entre sus vecinos, todo lo cual implica una actitud de guerra". <sup>11</sup>

En la visión de Tomás Hobbes acerca del "estado de naturaleza", que algunos autores identifican como "estado hobbesiano", existe una constante guerra de todos contra todos, se observa que toda la sociedad civil es precisamente una guerra de uno contra otro y de todos los individuos entre sí, aislados uno de otro ahora sólo por su individualidad, y es el movimiento general, desenfrenado de las potencias elementales de la vida liberadas de las cadenas de los privilegios, ésta concepción lo lleva a sostener que: "La condición del hombre es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está regido por su propia razón, no existiendo nada de lo que pueda hacer uso que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos" <sup>12</sup>

Retomando una idea del pensamiento cristiano señala que en el estado de naturaleza, el hombre es el lobo del hombre; pero también es cierto que el humano es un ser dotado de razón y con libre albedrío; por ello, busca la manera de suprimir el estado de naturaleza en el que no existe orden, ni derechos, ni paz, y donde la vida, según Hobbes, es solitaria, pobre, grosera, embrutecida y corta. Para salir del estado de naturaleza, los hombres constituyen una asociación política basada en el renunciamiento voluntario del derecho absoluto que cada individuo tiene sobre todas las cosas y crean un poder soberano que está sobre todos los hombres y no puede ser resistido ya sea de manera individual o colectiva.

## **1.6.-Ideas políticas de Locke**

---

<sup>11</sup> Hobbes, Thomas. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1945. P. 142.

<sup>12</sup> Hobbes, Tomás. El Leviatán. México. Ed. Fondo de Cultura Económica.1940. P.146.

Respecto a la aportación de Locke a la Ciencia Política, se afirma que éste, quien vivió entre 1632 y 1704, es reconocido como el teórico del Estado individualista y liberal burgués, puesto que el gentilhomme era un ferviente defensor de la libertad de los hombres frente a los reyes, pero al mismo tiempo, a Locke no le interesaba la plebe, sino únicamente los tenedores de la riqueza, razón por la cual, el término propiedad es el derecho que tiene el hombre sobre su vida, libertad y haciendas; de manera muy especial, se refiere a la propiedad sobre la tierra y los demás bienes materiales, por ello se lee en uno de los párrafos de su obra: "El fin principal y mayor de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad, para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos".<sup>13</sup>

Locke afirma que el individuo al formar la sociedad civil, no renuncia en provecho del Estado a todos sus derechos, sino que se reserva un cúmulo de ellos, por ser inherentes a su condición humana, sobre los que finca su libertad civil y política; en su pensamiento, la hipótesis del contrato social asume el carácter de norma ideal y el Estado ya no es mera expresión de poder, de arbitrio, sino que debe encaminarse a garantizar los derechos individuales. Para este pensador, la soberanía reside en el pueblo, de modo que la voluntad popular se afirma como suprema y la legitimidad de los gobiernos se mide por el consentimiento mayoritario.

### **1.7.-La perspectiva del pensamiento político de Rousseau**

Con Rousseau se inicia la historia del Estado Contemporáneo, sus obras contienen la oposición más rotunda al pensamiento medieval y al de su época, se trata de la negación más firme de cualquier pretendido derecho de alguien o de algunos para gobernar a los hombres, y del pensamiento con la afirmación apasionada de que el único gobierno sobre los hombres que se legitima, es el de las leyes que emanan de quienes van a cumplirlas, considera que la idea del derecho divino de los reyes es una quimera que sirvió para negar a los hombres el derecho de intervenir en la formación y en la vida del gobierno.

---

<sup>13</sup> Locke, Jhon. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 41. P. 79.

El pensamiento político del ginebrino, no consiste en la limitación del poder de los reyes y de los parlamentos privilegiados, sino en su derrocamiento y en la instauración del gobierno de los ciudadanos para los hombres, ya que de acuerdo con una famosa sentencia de Cicerón, la libertad no consiste en tener un buen amo, sino en no tener ninguno.

En *El Contrato Social*, Rousseau menciona que la idea del pacto de unión (un pacto social) es expresión de la libre voluntad de los hombres; establece la máxima de que la voluntad general es mayor que la simple suma de los intereses particulares de los individuos; describe en un primer momento el estado de naturaleza, es decir, la condición del hombre que todavía no vive en sociedad porque no la necesita, aprovisionando el medio la satisfacción de sus necesidades básicas; de ahí que al hablar de la trascendencia de la voluntad general, Rousseau mencione: "Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo". 14

En un segundo momento, explica el estado de corrupción en que el hombre cae luego de la institución de la propiedad privada que estimula, alienta y pervierte los instintos egoístas, además de la invención de la agricultura y la metalurgia que multiplican su dominio sobre la naturaleza y son transformadas en instrumentos de sojuzgación del hombre sobre el hombre, de los más hábiles y fuertes, sobre los más débiles e incompetentes, da al contrato un sentido normativo, pero también de convivencia social y de expresión política. El Estado es fruto de la convergencia de voluntades individuales, implica el respeto y la consagración de los derechos de cada hombre dentro de la vida social.

### **1.8.-El pensamiento Hegeliano, como síntesis del pensamiento universal**

En cuanto a la visión hegeliana, se puede entender que lo que distingue la sociedad civil de Hegel de la de sus predecesores, no es su retraimiento hacia la sociedad pre-estatal, sino su identificación con una forma estatal en todo caso imperfecta. La sociedad civil representa el primer momento de la formación del Estado,

---

14 Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. Madrid. Alianza Editorial. 2000. P.39

el ente jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, es el momento ético-político cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte, por ello la distinción entre sociedad civil y Estado implica un ejercicio intelectual relacionado con la evolución de las formas de organización social que se registran en todo el mundo. Se reconoce la trascendencia del pensamiento hegeliano y de su aportación a la vinculación ética y política a través de la afirmación siguiente:

“Hegel articuló a la ética con la política en su concepción del Estado, al que considera el espíritu ético universal; para este destacado pensador la moral es individual, la ética es social y tiene por objeto de estudio a la primera, la consecuencia de ambas es el derecho que tiene obligatoriedad general y es coercitivo; así, para esta percepción, la moral es la tesis, la ética la antítesis y el derecho la síntesis. La moral individual por medio de la ética busca universalizarse y es el Estado, como idea absoluta o universal, el que universaliza la moralidad individual, pero una vez que se da la universalización de la moral individual, ésta se revierte y dicha universalidad es individualizada, por eso el Estado es el espíritu ético universal, en tanto universalización de la individualidad y universalidad individualizada”. 15

El Estado superior está caracterizado por la Constitución y los poderes constitucionales, como el poder monárquico, el legislativo y el gubernativo; el Estado inferior actúa mediante dos poderes jurídicamente subordinados, que son el judicial y el administrativo, el primero tiene la tarea de dirimir los conflictos de interés y reprimir las ofensas al derecho establecido; el segundo, proveer a la utilidad común, la vigilancia de las costumbres, la distribución del trabajo, la educación y la ayuda a los pobres, mediante las actividades en que se ocupa del bienestar externo de sus súbditos. Hegel no ignoraba que el llamado "Estado eudemonista" (propio de los partidarios del absolutismo ilustrado, que asume la tarea de ver por el bienestar de los súbditos, pero que nunca va más allá de una concepción individualista de la unión social) fue rechazado por Kant, en nombre del Estado de derecho, limitando a la garantía de las libertades individuales en una línea que continuaba la de Locke.

Hegel puso al Estado en un plano superior al que lo habían ubicado sus predecesores, por la necesidad de dar una explicación del derecho de pedir a los

ciudadanos el sacrificio de sus bienes (mediante los impuestos), así como de sus propias vidas (cuando se declara la guerra a otro Estado); por dichas razones, se puede afirmar la magnificencia del poder estatal por encima de cualquier poder individual, pues se caracteriza y diferencia con respecto a la sociedad civil, por las relaciones que únicamente puede tener con algún otro Estado, como un ente homólogo.

De acuerdo con Hegel, el Estado es en general, el reino de la libertad, ya que en él cada cual al cumplir su deber, es consciente del fin que persigue y que las leyes prescriben, en lo que consiste el bien colectivo; mientras que la sociedad civil es el reino de la necesidad, en cuanto el objetivo colectivo; que en ella es la subsistencia material y el bienestar de todos, es alcanzado sin una intención consciente por parte de los sujetos, quienes en la vida privada (o sea en cuanto miembros de la sociedad civil) persiguen individualmente sus propios fines.

### **1.9.-Marx, Engels y sus aportaciones políticas**

La definición que Engels aporta incluye una parte de la verdad acerca de la naturaleza del Estado, que como poder separado de su base social es un fenómeno netamente moderno, de donde se desprende la idea de que es el órgano del poder social, que se sitúa por encima de la vida social: "La fuerza cohesiva de la sociedad civilizada la constituye el Estado, que en todos los periodos típicos es exclusivamente el Estado de la clase dominante y, en todos los casos una máquina esencialmente destinada a reprimir a la clase oprimida y explotada." <sup>16</sup> ; es el poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más. En "La Sagrada Familia", Carlos Marx reconoce que el Estado moderno tiene como base natural, la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el individuo independiente unido a otra persona por el vínculo del interés privado y la necesidad natural.

Para Marx el Estado no es una fuerza neutral representativa del interés general, por lo contrario, lo concibe como la unidad que da cuerpo a los intereses de la clase dominante, y por ello las leyes que produce sirven a los intereses de algunas personas y no de todas las que forman el pueblo. Por otro lado, este pensador tuvo

---

<sup>16</sup> Engels F. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" en Obras Escogidas, Tomo II, Ed. Moscú.,1955. p.343

ocasión de trascender esta forma de reduccionismo social, y en su obra "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte" sugirió la idea de que el Estado podría obtener "relativa autonomía", de ser capaz de equilibrar los diversos intereses que entraban en competencia entre la clase dominante. Desde esta perspectiva Marcos Kaplan, plantea el problema de la autonomía relativa del Estado, al considerar que:

"Todo Estado presenta siempre en mayor o menor medida un carácter dual y ambiguo. Por una parte el Estado es producto y expresión de un sistema social determinado, de las interrelaciones entre sus principales fuerzas y estructuras. La existencia y la actuación del Estado corresponde en última instancia a la existencia y a la situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses no pueden menos que reconocer, expresar, consolidar y servir".<sup>17</sup>

#### **1.10.-El pensamiento político de Gramsci**

El Estado no sirve únicamente a la sociedad en conjunto, sino que mantiene un margen de maniobra mediante el cual tiene la capacidad de poder responder a los distintos actores sociales, conserva cierta "Autonomía" para poder realizar sus funciones políticas, económicas y sociales. Lo anterior tiene gran importancia al plantear la necesidad de garantizar la "Gobernabilidad" de la sociedad (entendida como el atributo y la facultad que tiene el soberano de mantener la unidad nacional, así como los mecanismos y la forma de convivencia política y social que sustenta la actuación de las autoridades gubernamentales), así como de la necesaria "Legitimidad del poder"; por ello para Antonio Gramsci:

"El Estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías nacionales. El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y una superación continua de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante

---

<sup>17</sup> Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. México. Ed. UNAM. 1978. p.160

prevalecen pero hasta cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo".<sup>18</sup>

### **1.11.-Kelsen, Jellinek y su perspectiva constitucionalista**

El Estado puede ser abordado desde diversos puntos de vista, por ejemplo, en el caso de la "Doctrina General del Estado", escrita en 1910 por George Jellinek, entró por largo tiempo en el uso de las teorías del Estado, la distinción entre doctrina sociológica y doctrina jurídica, dicha distinción se hizo necesaria luego de la especialización de la rama del Derecho denominada como Derecho Público, y de la consideración del Estado como persona jurídica, después de teorizar acerca de su relación con el Derecho, cuya tecnificación era la consecuencia natural de la concepción del Estado de derecho, concebido principalmente como órgano de producción jurídica y en su conjunto como ordenamiento jurídico.

La reconstrucción del Estado como ordenamiento jurídico, supone también el reconocimiento en el Estado de derecho de una forma de organización social y que como tal, no podía ser separado de las sociedades y de las relaciones sociales subyacentes. De lo anterior se deriva la necesidad de la distinción entre el punto de vista jurídico, para reservarlo a los juristas, los cuales habían sido durante siglos los principales artífices de los tratados sobre el Estado y el punto de vista sociológico que debió valerse de la contribución de etnólogos y estudiosos de las diversas formas de organización social, tal distinción no podría ser concebida antes del advenimiento de la sociología como ciencia general que engloba la teoría del Estado.

La distinción de George Jellinek fue reconocida como una aportación importante, y fué acreditada por Max Weber, quien, partiendo precisamente de la denominada "Teoría General del Estado", sostuvo la necesidad de distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico. En efecto, Jellinek había afirmado que la doctrina social del Estado tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado, mientras que la doctrina jurídica se ocupa de las normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse, y finalmente había basado la distinción en la contraposición, destinada a tener éxito, entre la esfera del ser y la esfera del deber ser. Se concibe al Estado como una corporación, una persona

---

<sup>18</sup> Gramsci, Antonio., Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado moderno., México. Ed. Grijalbo. 1975. p.72

jurídica; y dicha institución tiene un conjunto de elementos característicos que le son inherentes, tales como:

El territorio.- Se refiere al suelo o base física y su denominación surge como un elemento complejo, de connotaciones jurídicas y políticas que expresan una relación entre el suelo y el Estado. Como señala Jellinek: "La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde un aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, que es la del poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio".<sup>19</sup>

La Población.- (El pueblo) es el grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado de un largo proceso de adaptación geográfica y que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes, la cual tiene un conjunto de derechos y deberes jurídico-políticos; se refiere a un concepto político necesariamente referido al Estado, que se caracteriza por la unidad espiritual y la conciencia social que tiene el grupo.

El Gobierno.- Es un concepto de naturaleza jurídico-política que implica la organización específica del poder constituido al servicio del Estado. Es el conjunto de órganos directivos, instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social.

La Soberanía.- El término viene del latín "supremus", que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable, se refiere al poder superior del Estado, que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad; y facultad para auto-obligarse y auto-determinarse sin obedecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos; está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación; no tiene su fuente en el exterior, sino que es inmanente, nace y se desenvuelve en la interioridad estatal.

Es una fuerza endógena, capaz de determinar por sí misma, el uso de su poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio, por ello Kelsen menciona que la soberanía significa que el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo todos los restantes órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez, determinado por

---

<sup>19</sup> Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. México. Ed. Porrúa. Tomo 1. P. 894.

ningún orden superior, es un orden unitario y único, desde el momento que excluye los restantes.

### **1.12.- La visión política de Max Weber**

Max Weber en su obra "Economía y Sociedad", al iniciar el estudio de la sociología jurídica, de la cual es considerado uno de los fundadores, afirma que cuando se habla de derecho ó de norma jurídica, es necesario un especial rigor para distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico, la afirmación anterior se traduce en la diferenciación entre validez ideal, de la que se ocupan los juristas, y validez empírica, de que se ocupan los sociólogos. Resultaba necesario establecer dicha premisa para hacer entender que se ocuparía del Estado como sociólogo y no como jurista. Siguiendo en la línea de razonamiento anterior, y con un lenguaje tomado de la ciencia económica, este pensador define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. El Estado, desde la perspectiva de Max Weber se puede identificar como:

"Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema... el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil".<sup>20</sup>

Por lo anterior, se puede decir que el Estado es la síntesis más acabada del interés común; y como diría Michel Crozier, el Estado resulta ser un gran "constructor social", nada menos que la organización política de la sociedad y el representante legítimo del monopolio de la coerción. En síntesis, como menciona Ramiro Carrillo Landeros en relación con el Estado:

"Es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de

---

<sup>20</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad. México. Ed. F.C.E.1972. Tomo II. p. 1060

soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común".<sup>21</sup>

Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo y en su obra denominada "Teoría General del Derecho y el Estado" señala específicamente que: es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza. De la misma forma, los estudiosos de la Ciencia Política de Norteamérica (Almond y Powell) señalan estar de acuerdo con Max Weber en que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político.

Sin embargo, Hans Kelsen critica el doble punto de vista de Jellinek, el Estado se resuelve totalmente en el ordenamiento jurídico y por tanto desaparece como entidad consistente en la producción y ejecución de normas jurídicas, pero la tesis kelseniana correspondiente a la reducción del Estado a ordenamiento jurídico, es la de menos éxito. Con la transformación del Estado de derecho, las teorías jurídicas condenadas como formalistas son abandonadas por los mismos juristas y toman fuerza los trabajos de ciencia política que lo tienen por objeto de estudio como forma compleja de organización social (en la cual el Derecho sólo es uno de los elementos constitutivos).

### **1.13.-El concepto de Gobierno, de los antiguos a nuestros días**

La distinción entre Estado y Gobierno deriva del análisis de ambos conceptos, e implica tener claridad acerca de las distintas formas de Estado y de Gobierno que se registran en la historia política universal y en el pensamiento de quienes han teorizado sobre esta temática.

Platón (428-347 a.c.) respecto de las formas de gobierno, menciona que en la historia se suceden solamente formas malas y como veremos una más mala que otra.

---

<sup>21</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Ed. Limusa. 1982. p. 112

Para él, la constitución buena no forma parte de esta sucesión, es un modelo, y como tal no importa si se encuentra al principio o al final, su concepción la cual resulta pesimista hacia la historia (se debe recordar que vivió en una época de decadencia de la gloriosa democracia ateniense) razón por la cual investiga, analiza y denuncia los fenómenos de la degradación de la polis, más que los de su esplendor; considera que son seis las formas de gobierno ó las llamadas constituciones, y de manera particular hace una diferenciación entre formas corruptas y las que denomina como ideales; por ello al hablar de las formas corruptas expresa:

"Las constituciones de las que hablo y que tienen un nombre propio ante todo son: la que es exaltada por muchos, es decir, la de Creta y Esparta (se trata de la forma timocrática); en segundo lugar viene la llamada oligarquía, gobierno lleno de problemas infinitos; luego está la democracia, que es opuesta a la anterior; por último encontramos a la muy noble tiranía, superior a todas las demás, pues es la gangrena extrema del Estado".<sup>22</sup>

En el párrafo anterior se señalan las cuatro formas de gobierno o constitución que el autor considera como las formas corruptas, las que en orden decreciente, tal y como se presentan en la cita anterior corresponden a la timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. Por otra parte, cuando Platón se refiere a las dos formas que considera como las ideales, lo hace en los siguientes términos:

"-Digo que una de las formas de gobierno es precisamente la forma que examinamos (es decir la constitución ideal), y que podríamos llamar con dos nombres: si entre todos los regidores uno tiene el mando sobre los demás, la podríamos llamar monarquía; si el mando está en manos de varias personas, aristocracia.

-Es verdad.

-Por consiguiente estos dos conceptos constituyen una sola forma: que uno o varios tengan el mando da lo mismo, pues nada cambiaría en las leyes fundamentales del Estado, una vez educados y elevados de la manera que señalé".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Platón. "La república o de lo justo", en Diálogos. México. Ed. Porrúa. 1984. P.544.

<sup>23</sup> Ibidem. P. 445.

Platón hace una distinción entre formas de gobierno que considera corruptas y aquellas constituciones denominadas tradicionales, a las que identifica como formas ideales; sin olvidar que las formas de gobierno a las que se alude están en correspondencia directa con el contexto histórico en el que se desarrolló la vida de Atenas en el tiempo del pensador de los *Diálogos*.

Por su parte, Aristóteles (384-322 a.c.) desarrolla lo que se denomina como la teoría clásica de las formas de gobierno, cuyo aporte se encuentra en su obra de la *Política*, particularmente en sus libros tercero y cuarto, término que usa para indicar lo que hasta entonces se llamaba "forma de gobierno" es *Politéia*, que normalmente se traduce como constitución, la cual "...es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana".<sup>24</sup>

Respecto de los aportes a la teoría de las formas de gobierno que se conocieron en la época medieval, se afirma que el gran tema de la política en el medievo es la dicotomía Estado-Iglesia, no el de la variedad histórica de los estados. La salvación de los hombres no era tarea del Estado, como para los escritores griegos y como lo será para los escritores políticos que inauguran la tradición del iusnaturalismo moderno, como Hobbes, sino de una institución diferente del Estado, superior a éste y en ciertos aspectos incluso antitética del Estado, una institución que tiene la tarea extraordinaria de llevar a los hombres hacia el reino de Dios.

Asimismo existe una explicación del escaso interés de los escritores cristianos por la clasificación de las formas de gobierno que tiene como origen el que la moral ocupa el primer lugar en la preocupación de los pensadores de la Edad Media, no así la política y las formas de gobierno en el mundo. Lo anterior implica que se trata del problema de la relación entre el Estado, cualquiera que sea su forma histórica, y la justicia; por ello San Agustín escribió:

"Sin la justicia, ¿que serían en realidad los reinos si no bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos? (...) Por ello, inteligente y veraz fué la respuesta dada a Alejandro Magno por un pirata que había caído en su poder, pues habiéndole preguntado el rey por qué infestaba el mar, con audaz libertad el pirata respondió: por el mismo motivo por el que

---

<sup>24</sup> Aristóteles. *La Política*. México. Ed. Nacional. 1967.

tú infestas la tierra; pero ya que yo lo hago con un pequeño bajel me llaman ladrón, y a tí porque lo haces con formidables ejércitos, te llaman emperador".

25

Respecto de la aportación de Maquiavelo al análisis de las formas de gobierno, se encuentra que en su obra *El Príncipe*, de manera muy peculiar, al presentar una bipartición en lugar de la división tripartita de las formas de gobierno, considera que han existido en todo el mundo; y plantea acerca de los principados hereditarios, que éstos existen en dos especies: "Los principados de que se guarda memoria han sido gobernados de dos modos distintos: o por un príncipe que elige de entre sus siervos, que lo son todos, los ministros que lo ayudarán a gobernar, o por un príncipe asistido por varones que, no a la gracia del señor, sino a la antigüedad de su linaje, deben la posición que ocupan".<sup>26</sup>

Cuando Maquiavelo se refiere a la existencia de principados nuevos (los cuáles son motivo de su preocupación, a lo largo de toda su obra) distingue entre cuatro especies de acuerdo con el diverso modo de conquistar el poder; ya sea por virtud, fortuna, maldad (violencia); y por el consenso de los ciudadanos. Por virtud entiende la capacidad personal de dominar los acontecimientos y de realizar, el fin deseado; por fortuna entiende el curso de los eventos que no dependen de la voluntad humana. Respecto del Principado que se logra por medio de la maldad, éste corresponde a la clásica figura del tirano y con respecto al Principado que se logra por consenso, señala que existe a partir de un reconocimiento y una legitimidad que éste logra entre sus súbditos.

Como producto del pensamiento renacentista, destaca el pensamiento de Jean Bodin, pugnando por el fortalecimiento del sentimiento nacionalista, la necesaria tolerancia religiosa, el respeto y reconocimiento del derecho público y un absolutismo moderado, caracterizado por la imagen del monarca, quien encarnaba la soberanía del Estado, tanto al interior de la república como en sus relaciones con otros estados.

Bodin (1530-1596) dedica el segundo libro de su obra "*De La República*", al análisis de las formas de gobierno; y si bien se le identificó como el teórico de la

---

<sup>25</sup> San Agustín. La Ciudad de Dios. (Cap. IV). México. Ed. Porrúa. 1984.

<sup>26</sup> Maquiavelo, Nicolás. (Cap. IV). Op. Cit.

soberanía, a decir verdad dicho concepto no fue descubierto por él, sino que se fue conformando con base en el desarrollo histórico de las formas de Estado y de Gobierno; soberanía significa pura y simplemente poder supremo, es decir, poder que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro, por ello el poder supremo o "summa potestas", es el poder soberano; de ahí se desprende que, donde hay un poder que se define y es reconocido como soberano, hay un Estado. Lo que constituye el fenómeno de las formas de gobierno y su degeneración, no es un vicio de la soberanía en cuanto tal, sino de su ejercicio.

Cada uno de los tres regímenes monarquía, aristocracia y democracia, pueden asumir tres diferentes formas: toda monarquía puede ser real, despótica y tiránica; toda aristocracia puede ser legítima, despótica y facciosa; toda democracia puede ser legítima, despótica y tiránica. A propósito de las tres formas de monarquía, se advierte que no se trata de tres diferentes regímenes, sino sólo de una manera diferente de ejercer el gobierno en un Estado monárquico; lo mismo se puede afirmar respecto de las formas de gobierno aristocrático y democrático. Para entender la importancia del pensamiento de Bodin y su aportación a la Ciencia Política, se señala:

“Jean Bodin fue uno de los pensadores políticos relevantes que sucedieron a Maquiavelo, pero a diferencia de éste adicionó a su práctica en el servicio público una sólida erudición gracias a su formación filosófica y jurídica, aunque también incursionó en el campo de la teología, misma que dejó a la edad de 19 años para consagrarse al laicismo. Nacido en la ciudad de Angers, Anjou en Francia hacia 1530, durante sus 66 años de vida produjo una importante obra en la que destaca “Los Seis Libros de la República”, publicada en 1576 y donde como buen representante del renacimiento se apoyó en los clásicos, principalmente en Aristóteles y Platón, el Derecho Romano y el análisis histórico comparativo, para encontrar una salida a los problemas que aquejaban a su país, entre los cuales destacaban el conflicto entre católicos y protestantes, un severo proceso inflacionario que disparó los precios hasta en un 300%, así como una crisis política como consecuencia de tales hechos, que afectaron al régimen autoritario y centralista. Estos sucesos llevaron a Bodin a plantear su concepción del Estado en tanto instancia suprema que origina, detenta y ejerce el poder político, además de ser fuente y ente ejecutor de la

soberanía, misma que fue una aportación de Bodin para la ciencia política moderna". 27

Hobbes no acepta algunas de las tesis que han caracterizado durante siglos la teoría de las formas de gobierno, específicamente las relativas a la distinción entre formas buenas y malas, y la del gobierno mixto; debido a que este autor se basa en los atributos fundamentales de la soberanía: el ser absoluta e indivisible, de la característica del ser absoluta proviene la crítica de la distinción entre formas buenas y malas, mientras que de la indivisibilidad deriva la crítica del gobierno mixto. La visión de Hobbes respecto de las formas de gobierno se puede observar en uno de los párrafos de su obra en el que señala:

"Los antiguos escritores políticos introdujeron otras tres formas opuestas a éstas, es decir la anarquía en contraste con la democracia, la oligarquía en oposición a la aristocracia, y la tiranía contraria a la monarquía. Pero éstas no son tres formas de Estado diversas de las primeras, sino tres diferentes denominaciones, que les da a las primeras quien tenía odio por el gobierno o los gobernantes. Ciertamente los hombres no sólo tienen la costumbre de indicar con los nombres las cosas, sino de designar con ellos sus sentimientos, el amor, el odio, la ira, etc.,. De lo que se desprende que lo que uno llama democracia, el otro denomina anarquía; lo que uno define aristocracia, el otro indica como oligarquía, y lo que uno denomina tirano, el otro indica como oligarquía, y lo que uno denomina tirano, el otro le da el nombre de rey. De manera que con estos nombres no se designan formas de Estado diferentes, sino únicamente las diferentes opiniones de los ciudadanos en referencia a las personas de los gobernantes". 28

Jhon Locke expone su teoría política en los Dos Ensayos Sobre el Gobierno Civil (1680), y es reconocido como el teórico de la monarquía constitucional, es decir, de un sistema político basado al mismo tiempo en la distinción entre dos partes del Estado: el parlamento y el rey, y entre dos funciones del Estado, la función legislativa y la ejecutiva, y una correspondencia entre ambas; puesto que el poder legislativo emana del pueblo que tiene su representación en el parlamento y el poder ejecutivo es delegado por el parlamento al rey. Una constitución así, no es un gobierno mixto en el

---

27 Carrillo Landeros, Ramiro. Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública. (Tesis Doctoral). México. Agosto de 2005. Pp. 173 y 174.

<sup>28</sup>Bobbio, Norberto. El filósofo y la política, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2002. P.97.

sentido tradicional de la palabra (tampoco Locke lo considera así) se le podría llamar democrático-monárquica, en la cual la soberanía del Estado pertenece al pueblo; y el gobierno, entendido como ejercicio del poder ejecutivo, al rey. Por su parte, Montesquieu señala a propósito de las distintas formas de gobierno, lo siguiente:

"Hay tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico (...) Supongo tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquél en que todo el pueblo, o una parte de él, tiene el poder supremo; otro, que el gobierno monárquico es aquél en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos".<sup>29</sup>

En el pensamiento de Montesquieu se advierte una concepción en la que se reconoce la importancia de dos aspectos (naturaleza y principios de gobierno) en el análisis de la tipología de formas de gobierno; por una parte señala que la naturaleza de un gobierno deriva de su estructura, esto es, de la constitución que regula en cierto modo, que cambia de forma a forma; quién gobierna y de que manera; por ello toda forma de gobierno puede también estar caracterizada por la pasión fundamental que lleva a los súbditos a obrar de acuerdo con las leyes establecidas y en consecuencia permite durar a todo régimen político.

Esta "pasión" fundamental, que frecuentemente se llama el "resorte", del que todo gobierno tiene necesidad para poder cumplir correctamente con su tarea, es el "principio"; en palabras de este pensador: "Hay esta diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: que su naturaleza es lo que le hace ser y su principio lo que le hace obrar. La primera es su estructura particular; el segundo las pasiones humanas que lo mueven".<sup>30</sup> Los principios a los que se alude son: la virtud para la república, el honor para la monarquía y el miedo para el despotismo.

En cuanto a la teoría de la separación de poderes, ésta se expone en el libro XI, que trata de las leyes que forman la libertad política. En este capítulo se define la libertad como "el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten"; y a continuación se menciona: "La libertad política se encuentra en los gobiernos moderados". A manera

---

<sup>29</sup> Montesquieu. Del espíritu de las leyes. México. Ed. Porrúa. 1977. P.66.

<sup>30</sup> Idem. P.83.

de corolario Montesquieu plantea: "Pero ella no se encuentra siempre en los Estados moderados; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, es una experiencia eterna que todo hombre que tiene en sus manos el poder abusa de él, hasta que no encuentra límites (...) Para que no se abuse del poder es necesario que, como la naturaleza misma de las cosas, el poder frene al poder".<sup>31</sup> Su aportación a la Ciencia política cobra especial interés sobre todo en el párrafo que a continuación se enuncia, en el cual propone su visión respecto de la división de poderes:

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y los ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares".<sup>32</sup>

En conclusión: el control recíproco de los poderes es la distribución de las tres funciones del Estado en distintos órganos de gobierno; en la teoría de la separación de poderes está la respuesta del constitucionalismo moderno contra el peligro recurrente del despotismo.

Desde el punto de vista de Rousseau, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, es decir, en el cuerpo colectivo que expresa la voluntad general, y por tanto para él no hay más que una sola forma de Estado, el basado en la soberanía popular, a la que denomina "república"; pero la república popular puede ser gobernada de tres diferentes maneras según si el ejercicio del poder, el llamado poder ejecutivo, sea confiado a uno, a pocos o a muchos. Respecto de las formas de gobierno, señala:

---

<sup>31</sup>Ibidem. P. 274.

<sup>32</sup>Ibidem. P. 277.

"El soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia. O puede también reducir el gobierno, depositándolo en manos de los menos, de manera que resulten más ciudadanos que magistrados. Esta forma toma el nombre de aristocracia. Puede, por último, concentrar todo el gobierno en un magistrado único de quién los demás reciben el poder. Esta tercera forma es la más común y se llama monarquía o gobierno real".<sup>33</sup>

Hegel considera que las formas de gobierno históricamente relevantes corresponden a: Despotismo (oriental): República (antigua) y Monarquía (moderna). En su obra *Lecciones de filosofía de la historia* hay un capítulo dedicado al concepto de constitución, y en él explica con su propio lenguaje que: "es la puerta por donde el momento abstracto del Estado entra en la vida y en la realidad", y que la determinación fundamental, que indica el paso de la idea abstracta de Estado a su forma concreta e histórica es la diferencia entre quien gobierna y quien es gobernado; este pensador señala que las constituciones han sido distinguidas universalmente en las clases de la monarquía, la aristocracia y la democracia; donde sólo es necesario observar en un primer momento, que la monarquía misma tiene que ser distinguida en despotismo y monarquía como tal.

Según Hegel las formas históricas de constitución por las cuales pasan todos los estados y la propia historia del mundo son tres: una primera forma de reino patriarcal, que corresponde a la categoría del despotismo; una forma de Estado libre aunque se trate de una libertad particularista, que es la república en sus dos encarnaciones históricas, la aristocrática y la democrática, y finalmente una forma de reino ya no patriarcal y despótico, esto es, un reino en el cual el rey gobierna en una sociedad que ahora está articulada en esferas relativamente autónomas que es la monarquía, particularmente la denominada monarquía constitucional ( la cual en el sentido de Montesquieu, se entiende como la forma de gobierno en la que el poder del rey es corregido por la existencia de órdenes relativamente independientes que desempeñan funciones públicas).

#### **1.14.-La ciencia de la Administración Pública**

---

<sup>33</sup> Rousseau, J.J. El contrato social. México. Ed. Porrúa. 1969. P. 35.

Para configurar la idea en relación con la ciencia de la Administración Pública, es necesario en primer término, reconocer qué es la Administración y cuál es su importancia en la vida del hombre y la sociedad:

“La administración implica habilidad, conocimientos y comprensión que proceden de la experiencia y el dominio teórico de sus leyes, postulados, categorías, principios y cuerpo doctrinal, lo cual convalida su naturaleza teórica y práctica, bajo un criterio holístico que comprende sistemas y procesos articulados con la estructura organizacional, gracias a los canales de comunicación, el ejercicio y la delegación de autoridad, las relaciones entre las diferentes unidades administrativas, la motivación y orientación al personal, los mecanismos de registro, evaluación y control en función de metas y resultados, junto con otros sistemas, subsistemas y procesos que se integran armónicamente para generar sinergias y lograr, por medio de esta integración, un resultado muy superior a la suma de resultados de cada parte si se contemplan en forma aislada”. 34

Continuando con sus aportaciones al estudio de la ciencia de la Administración, Ramiro Carrillo Landeros señala que: “La administración refleja la actitud que caracteriza al ser humano en tanto ser racional, y se manifiesta en forma plena porque busca racionalizar las actividades de dos o más individuos para el logro de propósitos comunes. Igual, el espíritu gregario característico de la esencia humana, se hace patente en la conjunción armónica del trabajo individual, inherente a cualquier acción administrativa, que en última instancia, consiste en construir un sistema de esfuerzos corporativos, enfatizando la coordinación, el orden y la organización de los mismos”. 35

Para Dwith Waldo, profesor de ciencias políticas de la Universidad de California, la ciencia de la administración es: "La administración, bien practicada pone de manifiesto un delimitado fragmento de la facultad creadora humana tendiendo a su propia índole de perfección en la realización y logro de un bien gracias a esfuerzos asociados... mal practicada puede llevar consigo una grave responsabilidad social." 36

Por lo que hace a la definición del objeto de estudio de la Administración Pública, José Juan Sánchez menciona: “el objeto de estudio de la administración

---

34 Carrillo Landeros, Ramiro. Tesis Doctoral. Op. Cit. Pp. 296 y 297

35 Idem. P. 315

36 Waldo, Dwith, Administración pública, México, Editorial Trillas, S.A., 1980. p. 41.

pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo para consolidar las diversas formas que adoptaron como *polis*, *res publica*, ciudades-Estados, imperios, reinados y como Estados Nación.” 37

En cuanto a la idea de Administración Pública, cabe señalar lo siguiente: “La rama pública de la administración se desenvuelve en un medio complejo y plural en el que debe atender presiones y demandas, en muchas ocasiones opuestos, que provocan situaciones conflictivas cuya solución queda en manos de la política, dejando de lado los criterios de racionalidad, costo, eficacia, eficiencia y efectividad administrativa; que también son afectados por excesos normativos propios de las democracias representativas y el Estado de derecho, donde la administración pública y sus administradores, sólo pueden hacer lo que la ley les ordena”. 38

La Administración Pública está marcada por un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad, que da coherencia lógica y sustento al quehacer de los distintos actores en el grueso de la articulación social; es una realidad que los sistemas de legitimidad han evolucionado y tenido constantes reacomodos en el presente siglo; en un primer momento, se encuentra el llamado "Estado gendarme" que actúa por el principio de la fuerza pública y se sustenta legítimamente en el poder que se le confiere, junto con la empresa privada, la cual se concibe a partir de funcionar en un esquema de libre competencia.

Dicho sistema de legitimidad entró en crisis históricamente, desde el crack mundial de 1929, donde quedó de manifiesto que ni los mercados eran perfectos, ni el Estado podía circunscribirse sólo a una función de gendarme, en otras palabras: el simbolismo que le daba legitimidad a los entes, se derrumbó ante la evidencia real y objetiva. Como respuesta de lo anterior, surge el "Estado Benefactor" como un sistema de legitimidad diferente, que le da sustento al nuevo momento histórico. El Estado se legitima no solo por el poder conferido, sino por la finalidad de ese poder conferido, es decir, por el criterio del servicio y del interés público que simbólicamente permea las acciones y el comportamiento estatal, incluso aparece la empresa pública legitimada por esa finalidad.

---

37 Sánchez González, José Juan, La administración pública como ciencia, México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2001, p. 23.

38 Carrillo Landeros, Ramiro. Tesis Doctoral. Op. Cit. P. 308

Un aspecto central del marco teórico es el que se refiere a la conceptualización de las categorías de Estado, Gobierno y Administración Pública; para ello se considera de gran valor la aportación teórica que hace Ramiro Carrillo en el terreno epistemológico, de ahí que se mencione en relación con el gobierno: “A la parte organizada del Estado se le identifica como Gobierno, y si al primero corresponde ejercer el monopolio legítimo de la dominación, ésta siempre se manifiesta en forma de gobierno, el cual requiere necesariamente de dominio para poder manifestar su acción a través de la gestión de órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado”. 39

Continuando con su línea de análisis y aportación en el terreno conceptual, Ramiro Carrillo menciona en relación con la Administración Pública: “Otro punto de vista al respecto la entiende como conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos”. 40

Desde su perspectiva de análisis, Ramiro Carrillo analiza la importancia de la Administración Pública en el quehacer gubernamental, reconociendo a la Administración Pública como: “... la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado”. 41 En cuanto a la integración de la Administración Pública, y conforme lo establece el mandato correspondiente se menciona:

“De acuerdo con su Ley Orgánica (LOAPF), la Administración Pública federal de México se integra por dos grandes ramas: la administración pública centralizada, que abarca a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, así como la Procuraduría General de la República; y la administración pública paraestatal, que comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los

---

39 Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Ed. LIMUSA. 1986. P. 114

40 Idem. P. 116

41 Ibidem. P. 116

fideicomisos públicos, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas”. 42

La ciencia de la Administración Pública puede ser abordada asumiéndola de la siguiente manera: “...se puede considerar como un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno”. 43 El concepto de modernización del sector público, se define como el conjunto de estrategias utilizadas por el Gobierno con la finalidad de lograr un redimensionamiento de la Administración Pública, así como también posibilitar una transformación cualitativa en el desarrollo de sus funciones, en un sentido de responsabilidad, eficiencia y racionalidad administrativa; se sugiere como un proceso relacionado con las nuevas condiciones que impone la interdependencia económica.

En síntesis, y de acuerdo con lo que señala Ramiro Carrillo en su Tesis Doctoral, se afirma que: “El gobierno materializa la acción del Estado, pero la administración pública concreta la acción del gobierno por la gestión permanente de numerosos órganos especializados, cuyas funciones y procesos procuran el bienestar general de la población, dotándola de los bienes y servicios que pretenden satisfacer, aunque sea en forma mínima, sus necesidades y aspiraciones colectivas, bajo un orden de cosas de aceptación general orientado a garantizar la convivencia de los individuos, mismos que se vinculan o son vinculados por el poder público, de acuerdo con determinados, principios, fines, tendencias, aspiraciones, valores y costumbres que se plasman en una constitución.” 44

No obstante las aportaciones teóricas referidas en torno a la Administración Pública, es factible señalar que en el caso mexicano la Administración Pública ha sido vista como un jugoso “botín”, como la lotería que pretenden ganar distintos grupos económicos y políticos con la finalidad de obtener un beneficio particular, olvidando la búsqueda del beneficio para la sociedad en conjunto.

---

42 Ibidem. P. 117

43 Ibidem. P. 117

44 Carrillo Landeros, Ramiro. Tesis Doctoral. Op. Cit. P. 227

## **CAPÍTULO DOS**

# **DESARROLLO HISTÓRICO DEL SECTOR AGRARIO EN MÉXICO**

### **2.1.- Los orígenes de la civilización de Mesoamérica**

El territorio en el que actualmente se ubica la República Mexicana, al igual que los territorios de casi todos los países del mundo, han visto transitar, surgir y desaparecer en él, a lo largo de muchos siglos, una gran cantidad de sociedades específicas, con distinto grado de desarrollo económico, y diferentes niveles de organización política y social; a dichos grupos humanos en general les podemos identificar como pueblos. A diferencia de lo que ocurrió en otras regiones del mundo, en el caso de Mesoamérica existió una continuidad cultural, la cual hizo posible el surgimiento y desarrollo de una civilización propia.

Los primeros grupos de pobladores realizaron actividades en la cacería y la recolección de productos silvestres, algunos pudieron dedicarse a cazar las grandes especies de la fauna desaparecida como en el caso del mamut, el mastodonte y el camello; mientras que otros, quizá por las condiciones del medio en el que se movían, cazaban o pescaban especies menores y dependían más de la recolección.

Se estima que la gran fauna desapareció del territorio mexicano aproximadamente 7 mil años antes de nuestra era, muy probablemente debido a cambios climatológicos que le impidieron sobrevivir. De aquellos grupos se han encontrado restos fósiles, utensilios de piedra y algunas armas directamente asociadas con esqueletos de los grandes animales a los que mataban. Se trataba de nómadas que requerían de un territorio muy amplio para asegurar la subsistencia y vivían en cuevas y refugios temporales, mismos que abandonaban al poco tiempo de ocuparlos.

Como consecuencia lógica de la reducción de la fauna, así como el incremento del grado de dependencia de la recolección, los antiguos pobladores iniciaron un proceso fundamental: la domesticación y el posterior cultivo de las plantas. La civilización mesoamericana surgió como resultado de la invención de la agricultura; dicho fenómeno fue un proceso sumamente largo, de muchísimos años, y de ninguna manera, se puede entender como una transformación instantánea.

### **2.1.1.- Importancia del descubrimiento de la agricultura para los pueblos de Mesoamérica**

Como lo señala el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla, al hacer referencia a los orígenes de la civilización en Mesoamérica, y respecto del fenómeno de la agricultura: “La agricultura se inicia en las cuencas y los valles semiáridos del centro de México entre 7,500 y 5,000 años antes de nuestra era. En ese período comienzan a domesticarse el frijol, la calabaza, el huautli o alegría, el chile, el jitomate, el guaje, el aguacate y, por supuesto, el maíz. El cultivo del maíz constituye el logro fundamental y queda ligado de manera indisoluble a la civilización mesoamericana”.<sup>1</sup>

La domesticación del maíz ocasionó el máximo cambio morfológico ocurrido en cualquier planta cultivada; en efecto, su grado de adaptación permitió que se cultivara en una gama de climas, latitudes y altitudes, que es la más amplia, si la comparamos con todas las demás plantas cultivadas que tienen algún grado de importancia en la alimentación de la población mundial. Es importante mencionar que el maíz únicamente puede sobrevivir gracias a la intervención del hombre, puesto que la mazorca no dispone de ningún mecanismo para dispersar las semillas de manera natural; de ahí que el maíz es de hecho, una criatura del hombre mesoamericano; por ello a lo largo de su historia las culturas de Mesoamérica han sido denominadas como “las culturas del maíz”, y en consecuencia, se ha reconocido al hombre de dichas civilizaciones como el “hombre de maíz”.

Pero el maíz y la agricultura no adquirieron de inmediato la importancia que les estaba destinada. Sus inventores practicaron la recolección y la cacería como actividades principales y utilizaban los productos cultivados de manera secundaria, aunque en proporción creciente. Como señala Bonfil Batalla:

“Hacia el año 3,000 antes de nuestra era, los habitantes de las pequeñas aldeas que se han descubierto cerca de Teotihuacán sólo obtenían el 20% de sus alimentos de las plantas cultivadas, en tanto que el 50% provenía de la recolección y el resto era producto de la caza... Entre los años 2,000 y 1,500 antes de nuestra era, culmina el proceso de sedentarización y los productos cultivados representan ya la mitad de la dieta. .. Puede decirse que en ese

---

<sup>1</sup> Bonfil Batalla, Guillermo. México profundo, una civilización negada. México. Ed. Grijalbo. 1989. P.12.

momento (1,500 antes de nuestra era) da comienzo la civilización mesoamericana”. 2

Alrededor del año 1,500 antes de nuestra era aparecen en las tierras del sur de Veracruz, los primeros vestigios de lo que posteriormente sería la gran Cultura Olmeca, considerada la cultura madre de la civilización mesoamericana. Asimismo señala Bonfil Batalla: “Entre 800 y 200 a.c., ocurre el auge de la cultura Olmeca, surgen probablemente las primeras inscripciones, se establece el calendario que perfeccionarán más adelante los diversos pueblos mesoamericanos y se tallan esculturas monumentales que hoy nos asombran por la calidad técnica de su factura y por su armonía plástica”. 3

### **2.1.2.- Trascendencia de la cultura Olmeca en diversas regiones del territorio mesoamericano**

La influencia de la cultura Olmeca se hizo evidente en diversas regiones; en el Norte de Veracruz se desarrolló la cultura denominada “Remojadas”, cuya tradición sería continuada por los grupos Totonacas; también se observa que la cultura zapoteca dio comienzo en el estado de Oaxaca; mientras que en la península de Yucatán, se sentaron las bases iniciales de lo que posteriormente sería la Cultura Maya.

Como consecuencia de la evolución de la gran Cultura Madre, se desarrolló en diversas regiones de los Valles Centrales, durante la misma época, una agricultura intensiva en terrazas artificiales, canales, represas y chinampas, lo cual fue posible gracias al surgimiento de una forma de organización social que los estudiosos han denominado como “señoríos teocráticos”; con ello, al finalizar el período denominado “preclásico”, se sentaron las bases de la civilización mesoamericana, cuyas principales y más grandes culturas cristalizarían a partir de ese momento. Por otra parte, y en relación con el desarrollo de la cultura teotihuacana, Bonfil Batalla menciona:

“Al iniciarse el período clásico, hacia el año 200 de nuestra era, se inicia también la cultura teotihuacana, que se expandió ampliamente durante los

---

2 Op. Cit. P. 13

3 Idem. P. 14

cinco siglos siguientes y cuya influencia posterior continúa hasta la llegada de los españoles. Teotihuacan, en el momento de su esplendor, era quizás la ciudad más poblada del mundo, gracias a la agricultura intensiva que se practicaba en los valles centrales del altiplano y a los tributos que recibía de pueblos sometidos a su hegemonía. Desde entonces los valles centrales adquirieron la importancia que han mantenido hasta la fecha como eje político y económico de un vasto territorio que en algunas épocas rebasaba las actuales fronteras de México”. 4

El auge de la cultura teotihuacana descansó en las bondadosas condiciones climatológicas que son propias de los valles centrales del altiplano, se puede afirmar que el poder de los valles centrales como punto de articulación descansaba inicialmente en el aprovechamiento óptimo de las características del medio ambiente natural, al igual que el uso de tecnologías agrícolas mesoamericanas y el desarrollo de formas de organización social que permitían el control de una población significativamente numerosa, al mismo tiempo que dispersa.

### **2.1.3.- El hombre mesoamericano y su relación con la “madre tierra”**

Sin contar con instrumentos de metal y arado, ni usar la rueda y sin disponer de animales de tiro, se practicó una agricultura intensiva de alto rendimiento con el empleo de mano de obra relativamente reducida. Así también se aprovecharon los lagos de la cuenca de México para construir chinampas cuyo cultivo es de muy alta productividad; al mismo tiempo se hicieron grandes obras para impedir el paso de agua salada a los mantos de agua dulce; incluso los lagos sirvieron como vías de comunicación que permitían el transporte fácil de personas y mercaderías entre muchas localidades ubicadas en la cuenca, en las laderas de las montañas que circundan el valle se acondicionaron los terrenos mediante terrazas y se construyeron canales para aprovechar mejor el agua. Debido a su importante posición geográfica, los valles centrales se configuraron como el punto de convergencia de productos que provenían de zonas climáticas muy distintas, aunque no necesariamente distantes unas de otras.

---

4 Op. Cit. P. 15

Poco a poco se articularon nichos ecológicos diversos a través del intercambio comercial, en ocasiones impuesto por la fuerza militar y el poder político correspondiente. La relación permanente entre los grupos de pobladores de la región de los valles hizo posible que una de las tradiciones culturales más importantes de la civilización mesoamericana, la del centro de México, se nutriera siempre de fuerzas muy diversas, incluso las que provenían de más allá de los límites septentrionales del área mesoamericana, a través del contacto con los grupos recolectores y cazadores de Aridamérica que frecuentemente penetraban hacia el sur, ya sea en forma pacífica, o beligerante.

Pero no sólo la zona centro de México se desarrolló culturalmente aprovechando un intenso contacto con otras regiones mesoamericanas; de hecho, todos los grupos culturales que se desarrollaron en el área y sus alrededores mantuvieron relaciones entre sí, ya sea directa o indirectamente.

El fenómeno de la cultura tolteca que ocurrió a fines del siglo X de nuestra era, influyó de manera notable en lugares que se encontraban muy lejanos respecto de las grandes ciudades de Tula, Teotihuacan o Cholula, además generó cambios importantes, por ejemplo, en la zona maya, abarcando una región muy vasta desde Chiapas hasta Yucatán y gran parte de la región de Centroamérica. En el proceso de configuración de los grupos étnicos, las culturas locales de pueblos que se situaban en la periferia de los centros de mayor desarrollo presentaban características que pueden relacionarse con rasgos culturales específicos de uno y otro de sus vecinos mayores; como en el caso de los itzáes que ocuparon el área conocida como Chichén hacia el año 918 y que eran parte de la etnia Chontal, proveniente de las costas del actual estado de Tabasco, además de poseer una cultura original en la que son visibles las influencias mayas y también las toltecas.

#### **2.1.4.- El proceso civilizatorio mesoamericano y su proyección hasta nuestros días**

El desarrollo cultural de los pueblos de Mesoamérica se acelera a partir del momento en que la agricultura se convierte en la principal base o sustento económico, generando a su alrededor formas de organización y vida colectiva, que aún dentro de la diversidad de sus rasgos peculiares, mantienen elementos comunes de civilización. El contacto intenso y prolongado entre las culturas con perfil propio, las cuales surgen

y se desarrollan históricamente y entre los pueblos que las originan y proyectan en el tiempo, que conforman e integran pueblos debidamente diferenciados, autónomos en algún momento, fue el factor fundamental que hizo posible que se consolidara la unidad de la civilización mesoamericana. Tan importante fue la invención y el desarrollo de la agricultura entre los antiguos pobladores que ese origen común es reconocido en muchos mitos y tradiciones de diversos pueblos.

A lo largo de su proceso civilizatorio los antiguos pobladores establecieron y desarrollaron una relación estrecha entre el hombre y el universo, así como entre el “hombre de maíz” y la “madre tierra”; en otras palabras, los pueblos antiguos pudieron desarrollar una cosmovisión y una cosmogonía que les permitía su proyección a futuro y la consolidación de sus grandes imperios. Las culturas originarias del continente pudieron desarrollar y engrandecer su civilización, gracias a la diversificación de actividades agrícolas, así como al desarrollo de la caza y al avance en sus modos de producción y organización social, política y militar.

Siguiendo las ideas de Guillermo Bonfil Batalla, la conformación actual de México - caracterizada por su diferenciación regional, los marcados contrastes entre el norte y sur, el altiplano y la costa, así como la preeminencia de los altos valles centrales y un alarmante fenómeno de concentración de ingreso, así como un incremento incontenible de los niveles de pobreza- si bien descansa en una diversidad geográfica de rotunda presencia, es ante todo el resultado de una historia cultural milenaria, cuya huella profunda y principal no ha sido borrada por los cambios de los últimos 500 años.

Las transformaciones ocurridas no son exclusivamente resultado de los procesos desencadenados a partir de la invasión española, como si tales procesos se implantaran en un vacío cultural, sino que son producto de la acción de esas fuerzas nuevas sobre conjuntos humanos que poseen una herencia cultural elaborada durante muchos siglos en esos mismos sitios, lo que se debe resaltar es el hecho de que la antiquísima presencia del hombre en el actual territorio mexicano produjo una civilización que tiene implicaciones de profunda relevancia.

Por una parte expresa que las diversas culturas hasta antes de la época de la Colonia, así como las que, ya transformadas existen hoy como continuación de

aquéllas, tienen un origen común y son resultado de un proceso civilizatorio único, lo cual les otorga el reconocimiento de unidad básica más allá de cualquier tipo de diferencia y particularidad. Al hablar de civilización se hace referencia a un nivel de desarrollo cultural (en el sentido más amplio e incluyente del término) que es reconocido como suficientemente sólido, diverso y complejo como para servir de base común y orientación fundamental a los proyectos históricos de todos los pueblos que comparten esa civilización.

## **2.2.- La Tenencia de la Tierra en la Época Precolombina**

Los primeros habitantes de México fueron nómadas que después de un largo proceso, se convirtieron en sedentarios. En un principio se conformaron con lo que el medio les proporcionaba de manera espontánea, posteriormente se vieron en la necesidad de transformarlo para poder sobrevivir, pues los frutos de la tierra eran de todos, pero ésta no era de nadie; al hacerla producir, aunque los frutos se repartieran en forma colectiva, apareció la propiedad agraria comunal primitiva. Cuando se inició la agricultura y con ella la distribución de los bienes inmuebles, surgió el sistema de tenencia de la tierra; que atañe no sólo a la vida económica, sino a la organización social en su conjunto.

Hacia el año 1000 de nuestra era comenzó a manifestarse en el Golfo de México la influencia de los olmecas, la primera civilización del México antiguo, formada en la costa del Golfo, los cuales inventaron el calendario y fundaron en América la primera gran ciudad, La Venta, en Tabasco, que serviría de modelo para la construcción de México-Tenochtitlan. Más tarde, los toltecas llegan a los valles centrales encabezados por Mixcóatl y en pocos años conquistaron a los habitantes de esos lugares, fundando la ciudad de Culhuacán. Después de la aparición de los toltecas, procedentes de Tula, otros pueblos nómadas se dirigieron hacia el sur e invadieron las tierras de los pueblos sedentarios que ahí se hallaban; dichas hordas nómadas fueron conocidas como "chichimecas", que en náhuatl significa "linaje de perros", y no se refiere a una tribu específica, sino a un conjunto de grupos que en algunos momentos forman alianzas, en otros combaten entre ellos y su rasgo común es un seminomadismo.

Los chichimecas hacia el año 1224 efectuaron la gran conquista del Valle de México, Xólotl se convirtió en el nuevo Mixcóatl y los restos de la cultura tolteca se fundieron con la de los chichimecas, dando paso a la cultura tolteca-chichimeca, que a

partir de 1325 comenzó a ser sustituida por la de los mexicanos-aztecas, última de las siete tribus náhuas que arribaron a lo que hoy es la ciudad de México. En 1434 se formó la llamada "triple alianza", integrada por los pueblos de México, Texcoco y Tacuba, los cuales se unieron hasta que sobrevino la conquista que se consumó en 1521.

Con la fundación de México-Tenochtitlan en 1325, la tenencia de la tierra quedó resuelta con el sistema de explotación comunal, parcelándola para lograr un beneficio tanto individual como colectivo, por ello el régimen de tenencia de la tierra, entre los aborígenes fue de carácter colectivo. Al hacer un análisis en relación con la organización social y la forma de gobierno que existió entre los antiguos mexicanos, el investigador Adolfo Bandelier señala:

“Ahora bien, entre los antiguos mexicanos hemos visto que:

- 1.- La idea de propiedad abstracta del suelo no había surgido aún en ninguna de sus manifestaciones.
- 2.- Las individualidades, cualquiera que fuera su posición u oficio, sin ninguna excepción no tenían sino un derecho al uso de determinados lotes de tierra sin derechos posesorios incluso a la tierra adherida a cualquier oficio, cargo o dignidad.
- 3.- Ningún cargo, ya fuese de la parentela o de la tribu, era hereditario en una familia, puesto que la familia mexicana, como tal, estaba todavía en una situación incipiente.
- 4.- Además, la propiedad en tal sentido amplio estaba sometida a tales mermas motivadas por la forma de culto, y especialmente de enterramiento, que no podía acumularse hasta el punto de ejercer influencia estimable en manos o en nombre de un individuo o de sus parientes inmediatos”. 5

La propiedad de los bienes raíces fue de uso y usufructo común, no existía la propiedad privada individual, que se desconocía, había un sistema de propiedad común privada, antítesis de la propiedad privada individual. Entre los aztecas siempre se respetó la posesión de la tierra, bajo una forma de tipo comunal; cuando se fundó Tenochtitlan, la ciudad fue dividida en cuatro calpullis o barrios, término con el cual se designaban los terrenos comunales que correspondían a cada linaje antiguo. Las

---

5 Bandelier, Adolfo. “La organización social y forma de gobierno de los antiguos mexicanos”; en Revista de Administración Pública. Núm. 49 Enero-Marzo. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. P.100

formas de tenencia de la tierra en la época prehispánica, tenían mecanismos políticos y sociales que garantizaban su existencia, cumplían con las necesidades y expectativas de la población del México antiguo, conformado en su totalidad por entre 7 y 9 millones de personas (según lo señala la antropóloga Margarita Nolasco en su obra "La migración y los indios en los censos de 1980"); al realizar el análisis de las distintas formas de tenencia de la tierra antes de la llegada de los conquistadores, destaca la importancia que tuvo el denominado "Calpulli":

"Calpulli o chinancalli, que es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje, y las tales tierras llaman calpulalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje...Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes, e así hasta hoy los han poseído, e tienen nombre de calpullec, y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli, y el que las posee no las puede enajenar, sino que goza de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos. Por manera que nunca jamás se daban ni dan las tierras a quien no sea natural del calpulli o barrio. Podíanse dar estas tierras (las del calpulli) a los de otro barrio o calpulli a renta, y era para las necesidades públicas y comunes del calpulli. Si alguno había o hay sin tierras, el pariente mayor, con parecer de otros viejos, les daba y da las que han de menester conforme a su calidad y posibilidad para labrar, y pasaban y pasan a sus herederos en la forma en que se ha dicho." 6

Alfonso Caso al abordar el tema de las formas de tenencia de la tierra en la época precolombina, sugiere que en el Calpulli tenían influencia los nexos religiosos; considera que si la religión influía de un modo preponderante en la organización política, también dominaba en la organización social; que los calpullis no sólo eran divisiones territoriales puesto que estaban bajo la advocación de un dios particular, sino que dichos calpullis expresaban y garantizaban la continuación de las antiguas familias, unidas no sólo por el lazo del parentesco biológico, sino por el religioso que derivaba de la comunidad de culto al dios tutelar. Los estudios relativos al régimen territorial entre los aztecas, plantean que éste se hallaba dividido en distintos tipos de

---

6 Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1974. P. 14

propiedad, los cuales se diferenciaban con base en los diversos vocablos referentes a la calidad de sus poseedores, más que al género de propiedad:

"1.- Tlatocatlalli o tierra del rey.- No podía disponer de dichas tierras, pero sí arrendarlas, siendo sus productos utilizados para cubrir sus gastos.

2.- Mitlchimalli o tierras para la guerra.- Como su nombre lo indica, servían para solventar las necesidades de la guerra y el aprovisionamiento a los guerreros.

3.- Yaotlalli.- Eran las tierras destinadas al sostenimiento de los guerreros y de las guerras, tomadas de territorios conquistados y que eran cultivadas por los pueblos derrotados.

4.- Tecpantlalli o tierras del palacio.- Estos terrenos estaban destinados al mantenimiento de los altos servidores que rodeaban al señor, quienes las poseían en usufructo hasta que estuviesen a su servicio en el palacio.

5.- Teotlalpan o tierras de los dioses.- Servían para cubrir los gastos del culto y para sostener a los sacerdotes.

6.- Pillalli o tierra de los nobles.- Este tipo de terrenos constituía su principal fuente de riqueza, y la cultivaban los maceques, que eran inferiores a los macehuales.

7.- Calpulli o tierra de los barrios o linaje antiguo.- Era la célula económica, social y política de la organización azteca, estaba destinada a la comunidad, como entidad autónoma, cada uno de sus miembros -macehual, plural de macehualtzin- poseía en usufructo una parcela (tlalmilpa), que era inalienable y estaba sujeta a dos condiciones; siempre se debía cultivar y que el macehual permaneciera dentro del calpulli. Si no se cumplía cualquiera de estas dos condiciones, se perdía el usufructo. Con lo cual se lograba el arraigo del macehual a la tierra y por otra, se favorecía a la agricultura sostén de la amplia hegemonía de los aztecas sobre los demás pueblos de lo que hoy es México, con excepción del pueblo tarasco, que jamás se dejó conquistar por los mexicanos ni por la triple alianza.

Bajo el sistema del calpulli el señor local proporcionaba la tierra a quien no la tuviese, y si no era de buena calidad, el macehual solicitante podía pedir de las que estuvieran vacantes, pero nunca se daban tierras a quien no fuese vecino del calpulli, y en tal caso, éstas sólo se daban en arrendamiento, cuyo producto se destinaba a las necesidades de la comunidad en general. Las tierras del calpulli llegaron a constituir la pequeña propiedad pero su extensión se

desconoce, quizá porque no existieron reglas sobre el particular; sin embargo, al margen de su dimensión no podían enajenarse, en virtud de su carácter comunal, se trataba en síntesis, de un dominio útil de la tierra en función de la clase que la poseía y el macehual podía derivar su título para usufructuar su tierra.

8.- Altepetlalli o tierras del pueblo.- Como su nombre lo indica, pertenecían a todos y a nadie en particular; eran de la población y se destinaban para usos diversos de acuerdo con las necesidades de la misma": 7

Desde la perspectiva de análisis del Dr. Raúl Lemus García, como especialista en estudios de Derecho Agrario Mexicano, en relación con el régimen existente entre el pueblo Azteca, menciona:

"La organización política y social del pueblo Azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra. Dos son las formas básicas de tenencia:

1.- Tierras Comunales; 2.- Tierras Públicas. De esas dos formas de tenencia territorial. La que mayor importancia reviste para nuestro estudio es la comunal, correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporáneas. En ellas distinguimos dos tipos fundamentales: a) Calpullalli, tierras del Calpulli que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; b) altepetlalli, que eran tierras de los pueblos". 8

En cada Calpulli existió un régimen de carácter democrático, a cargo de un consejo de ancianos; además tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y tenían en propiedad colectiva los terrenos destinados a dicha finalidad; hacia abajo estaban subdivididos en "tlaxicallis" y hacia arriba agrupados en cuatro "campans". El conjunto de estos campans se hallaba sometido a un solo líder militar, el denominado Tenoch. La propiedad comunal de la tierra, como usufructo individual o familiar era predominante entre los pueblos prehispánicos de México, si bien tenía diversas manifestaciones en los diferentes grupos indígenas. Entre los aztecas existían varias categorías de tenencia, pero la base estaba en las tierras comunales asociadas al clan

---

7 Procuraduría Agraria. El Estado Mexicano y el Fenómeno Agrario. Modulos 1-2. Ed. Procuraduría Agraria. 1992. P.27-28.

8 Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1991. P. 70

territorial, es decir el calpulli y el altepetlalli. Cabe mencionar las consideraciones realizadas por la Dra. Martha Chávez Padrón, al referirse a la trascendencia de la figura del ejido, puesto que considera desde su particular punto de vista lo siguiente:

“El ejido es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando la tribu mexicana se asentó en Tenochtitlan y la tierra se dividió en cuatro calpullis, cuya propiedad correspondió a cada uno de los cuatro grandes clanes familiares, cada uno regido por un calpulteteo o dios familiar, núcleos de población gobernados por el calpulleque o chinancalli, cabeza o pariente mayor, quien repartió la tierra en parcelas llamadas calpulli, a cada cabeza de familia residente del barrio, manejando un concepto de propiedad con función social, pues el titular del calpulli debía trabajarlo personal y constantemente, siendo amonestado si dejaba de cultivar su parcela un año y suspendido definitivamente en sus derechos si la abandonaba más de dos años.”<sup>9</sup>

El sistema de tenencia de la tierra que predominó entre los aztecas, de 1325 hasta 1521, en que fue consumada la primera fase de la conquista, fue el del Calpulli, destruido y sustituido por otros modos de propiedad que implantaron los hispanos al efectuar la consumación de la conquista, lo que produjo la desaparición del derecho a la propiedad del suelo que habían ejercido los núcleos de la población rural, en su lugar apareció la propiedad privada, con lo cual se logró<sup>9</sup> abarcar grandes extensiones de terreno, que se acumularon en unas cuantas manos en detrimento de las mayorías que fueron desposeídas de su propiedad comunal originaria.

### **2.3.- Formas de Propiedad Rústicas, de la Colonia a la Época Actual**

Entre los graves problemas que afronta nuestro país a lo largo de su historia, destaca el problema agrario y particularmente el fenómeno del latifundismo, que significa la enorme concentración de la riqueza territorial en unas cuantas manos, en detrimento de la gran mayoría de la población; dicho fenómeno se originó a partir de la conquista española, agudizándose durante la época colonial y el México Independiente, hasta llegar al momento de la Revolución Mexicana, proyectándose hasta nuestros días. Para analizar la situación agraria de México es conveniente

---

<sup>9</sup> Chávez Padrón, Martha. 1991. “El ejido”, en El Derecho Agrario en México. México. Ed. Porrúa. P. 52.

remontarse a la conquista española, puesto que fue cuando se originó la concentración de la riqueza territorial en pocas manos, como resultado de que el movimiento conquistador se realizó casi sin ayuda de la Corona Española; porque gran parte de los recursos para sostener las expediciones de Conquista fueron otorgados por los particulares, de acuerdo con lo señalado en la Ley VII, Título Primero, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias.

Los peninsulares no actuaron en forma altruista, sino por lo contrario con la esperanza fundada de recibir recompensa como gratificación por sus servicios. Es un hecho que en los tiempos de la Conquista la mayoría de las empresas españolas dedicadas al descubrimiento, conquista y población en América, fueron financiadas y llevadas a cabo por particulares, los cuales para poder legalizar su acción celebraban antes con los reyes de la Corona Española un contrato con características sui generis denominado “capitulación ó asiento”. Como lo explica Enrique Florescano: “En estas capitulaciones se fijaban los derechos que se reservaba la Corona en los territorios por descubrir y las mercedes que recibirían los participantes en la empresa.” 10

Los conquistadores se embarcaban en las expediciones con la finalidad de lograr un beneficio material completamente tangible, es decir, con el objetivo de resarcirse posteriormente y con creces, lo invertido en la expedición realizada, así, los que arribaron a América no eran los más representativos de la sociedad española, sino personas con un fuerte espíritu para los retos, riesgos y aventuras, además de ser sumamente audaces para la actividad de la navegación.

Las características de los conquistadores, explican en parte los enormes abusos y tropelías que se cometieron en perjuicio de los pobladores originarios de las tierras del nuevo continente, quienes veían con asombro la conducta de los europeos; tal situación fue planteada en los estudios e investigaciones de Fernando González Roa, quien en su obra “El aspecto agrario de la Revolución Mexicana” menciona que para la Conquista de América vinieron precisamente los más retardados y los mayores enemigos de las prácticas democráticas a desarrollar el programa de la metrópoli. Los conquistadores o fueron nobles o fueron criminales. Pareciera que se hizo una

---

10 Florescano, Enrique. Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México. México. Ed. Era. 1976. P. 26

selección entre los menos respetuosos del derecho ajeno para civilizar el Nuevo Mundo.

Los aspectos antes señalados tuvieron consecuencias inmediatas en la propiedad territorial, debido a dos factores principales: en primer lugar se puede señalar que el mejor medio que tuvo la Corona para pagar a los conquistadores fue precisamente la tierra que existía en abundancia en el país conquistado y no significaba un desembolso económico que dañara su patrimonio. Resulta impresionante el hecho de que aún cuando la Corona fue magnánima en el otorgamiento de tierras que en derecho no le pertenecían, los conquistadores abusaron extendiendo más allá de lo otorgado sus respectivas propiedades, situación relativamente fácil de suceder si se piensa que no existían instrumentos jurídico y administrativos para contener estos abusos.

Las tierras más codiciadas y deseadas por los peninsulares eran las que trabajaban los pueblos indígenas, pues significaban una mayor riqueza al estar en plena explotación. En cuanto al segundo factor que influyó en el desarrollo del fenómeno agrario conocido como "latifundio", derivó de la introducción de un tipo de propiedad desconocido en América, como la propiedad privada, el cual era definitivamente ajeno al indígena. Para lograr una mayor aproximación a la situación que se generaría en el Nuevo Continente, a partir del proceso de Conquista y Colonización, y así entender la problemática agraria en su justa dimensión, se hará referencia al impacto directo que tuvo la Conquista en el comportamiento del crecimiento poblacional de los antiguos pobladores, como señala Margarita Nolasco:

"En los primeros años del siglo XVI, a la llegada de los españoles a nuestro territorio, el total de la población de lo que ahora es México, eran indios: 7 a 9 millones de personas. Con la Conquista y la dominación española, la población indígena decreció en número y en proporción. Un siglo después de realizada la Conquista, por ejemplo, la población india no llegaba ni a la cuarta parte de la original, eran en 1650 unos dos millones...". 11

---

11 Nolasco, Margarita. "La migración y los indios en los censos de 1980", en Revista México Indígena. Año II, Núm. 13. México. 1986 P. 239

Debido a las condiciones en que se había desarrollado la población originaria, mejor conocida para los peninsulares como “indios”, los antiguos mexicanos no comprendían cuál era la finalidad de los europeos al acumular riqueza a través de grandes extensiones de tierra; puesto que la población indígena guardaba una relación distinta para con la tierra y el medio ambiente que le rodeaba. De ahí lo que señala Enrique Florescano al respecto:

“En la mentalidad indígena no existió el concepto de propiedad individual. La tierra pertenecía a la comunidad; el individuo sólo tenía un derecho de usufructo sobre ella si cumplía con los deberes y obligaciones que le imponía la comunidad; y aún en este caso, el concepto de usufructo se reducía a disponer de la extensión de tierra necesaria para la subsistencia y el pago de los tributos individuales y comunales. Por ello la aparición y el desarrollo del latifundismo, la concentración en una persona o familia de enormes extensiones de tierra de las que sólo una parte se cultivaba, fue para los indios algo inexplicable y esencialmente injusto” 12

Para el indígena el concepto que subyace a la propiedad privada, y el cual fue introducido al Nuevo Continente por los españoles, con las características del Derecho Romano, resultaba ajeno. La propiedad indígena era básicamente comunal; la tierra no era de los miembros del Calpulli sino de la comunidad en general; en tanto que los miembros, como entes en lo individual, tenían el derecho de usufructo, pero no de propiedad privada al estilo romano. Se debe destacar que en el Imperio Mexica las tierras pertenecían a las comunidades, como es el caso del calpulli; a los nobles, quienes eran los únicos que podían enajenarlas con la condición de que lo hicieran entre ellos, y asimismo había propiedades públicas que se utilizaban en el mantenimiento de los templos, las guerras, los gastos de palacio y de la operación del gobierno.

Los indígenas desconocían el sentimiento de apropiación de tierras por el simple deseo de acumularlas; la finalidad que para los indígenas tenía la tierra se sustentaba en su utilidad, es decir, conocían el sentido social de la propiedad. Resultan muy interesantes las reflexiones que se vierten respecto del espacio indio y su relación con la idea de cultura nacional, estos aspectos son analizados de manera

---

12 Ibid., P. 119.

brillante por Gustavo Esteva en un ensayo titulado “Las Naciones Indias en la Nación Mexicana”, en donde se menciona:

“El indio nace a la vida en la forma comunitaria de existencia, dentro de un espacio físico, social y cultural. Es un espacio *localizado* –tiene lugar en el mapa, en la geografía- pero *ilimitado* –no está acotado por límites geográficos. Prevalece ahí la noción de horizonte sobre la de frontera, como ha ocurrido en todas las auténticas naciones antes de convertirse algunas de ellas, en estados nacionales, donde la soberanía sólo puede entenderse y ejercerse cuando el territorio ha quedado delimitado por fronteras”. 13

Las características del ser indio, su razón de existir como miembro de una comunidad, su pensamiento mítico, usos, costumbres y manera de relacionarse con el cosmos, medio ambiente y con sus semejantes, una medida acertada de la Corona fue ordenar el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos de indios, manteniendo su estructura comunal. Como parte del sistema de propiedad territorial indígena estaban las **reducciones**, que era el espacio donde se reunía a los naturales que vivían separados y divididos en diversas partes del territorio en forma aislada. El objeto de reunirlos, se decía, era evangelizarlos.

También existía **el fundo legal**, que era el lugar reservado para establecer la zona urbana del pueblo, formado por casas, calles, plazas, mercados, templos, escuelas y edificios públicos. Existían otras tierras llamadas de **común repartimiento**, que se distribuían en lotes a las familias de los indígenas para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos. Estaban sujetas a un régimen similar a los calpullis de los mexicas, es decir, las usufructuaban en forma permanente, pero podían perderlas si se ausentaban del pueblo o dejaban de cultivarlas durante tres años consecutivos. Los lotes que quedaban libres se repartían entre las nuevas familias. De manera doctrinaria se puede decir que a partir de la Conquista y durante todo el período Colonial las formas de propiedad agraria fueron:

- Propiedad de españoles
- Propiedad comunal de los indígenas

---

13 Esteva, Gustavo. “La agricultura en México de 1950 a 1975; el fracaso de una falsa analogía”, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 25, Núm. 12, México. 1975. P. 216

- Propiedad eclesiástica
- Tierras realengas

Propiedad de españoles.- El descubrimiento, conquista y población de la Nueva España se realizó, en su parte fundamental, con fondos particulares. De acuerdo con lo que menciona Raúl Lemus García, acerca de los repartos de tierra y los diversos tipos de propiedad: La Ley XVII, Título Primero, Libro IV, de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, se ordena que ningún descubrimiento, ni población se haga a costa del Rey. Por tal virtud, los particulares que participaron en la empresa de conquistar y colonizar los nuevos territorios descubiertos en América, se hacían acreedores a una recompensa reconocida por las Leyes de Partida, así como por la Ley XIV, Título Primero, Libro IV de la recopilación mencionada, la cual establece la obligación y el mandato de gratificar a los descubridores, pacificadores y pobladores, mediante repartos y mercedes para compensar los servicios prestados a la Corona. Según lo menciona Raúl Lemus García:

“La propiedad de los españoles adopta dos modalidades: Individual y Comunal.

Propiedad Individual.- Este tipo de propiedad surge con los primeros repartos de tierra realizados por don Hernán Cortés, y los posteriores efectuados por la Corona directamente. Entre las instituciones que dieron origen a la propiedad individual debemos señalar las siguientes:

*Merced Real.*- La Merced Real es una disposición del Soberano, mediante la cual se conceden tierras u otras clases de bienes a los españoles, como recompensa por los servicios prestados a la Corona, o a título de mera liberalidad. El fundamento, formalidades y condiciones de la Merced, se contienen en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, que expresa: “porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad que se pueden repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos cuatro años, les

concedemos facultad, para que de ahí en adelante las puedan vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme a su calidad, el Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado “. 14

De acuerdo con lo establecido en la disposición legal anteriormente señalada, se instituyó que los trámites requeridos para obtener las tierras mercedadas eran los siguientes:

- 1.- En principio eran los capitanes españoles quienes hicieron los repartos entre sus soldados, sujetos a confirmación real.
- 2.- Posteriormente dicha facultad pasó a los Virreyes, Presidentes de Audiencia y Gobernadores, previa opinión de los Cabildos. Era necesaria la confirmación del Rey. A partir de 1754 se suprimió este último requisito.
- 3.- Las Mercedes deberían otorgarse sin perjuicio de los indios.
- 4.- El beneficiario debía tomar posesión de las tierras mercedadas dentro de los tres meses siguientes al otorgamiento de la merced, con la obligación de edificar, sembrar y plantar árboles en los linderos de las tierras recibidas, so pena de reversión. Tampoco podía abandonar dichas tierras.
- 5.- Quien obtenía una Merced debía otorgar fianza para asegurar el cumplimiento de las obligaciones señaladas. Asimismo, dicho personaje tenía prohibido vender las tierras mercedadas a eclesiásticos.

En cuanto a los denominados **Realengos**, según Lemus García, son los terrenos que como su nombre lo indica, se reservaba el rey para disponer de ellos según su voluntad, o sea, las nuevas tierras conquistadas a nombre del Soberano, a las que éste no había destinado a un servicio público, ni cedido, a título gratuito u oneroso, a individuo o corporación. Del realengo salían los otros tipos de propiedad: equivalía al yaotlalli del período precolonial y al baldío o nacional del México independiente.

---

14 Lemus. Op. Cit. P.85-86.

Por lo que respecta a la llamada **Encomienda**, ésta es una institución reconocida y regulada por las Leyes de Indias, en virtud de la cual, por Merced Real, se repartían los naturales entre conquistadores y pobladores del nuevo continente, con la obligación de éstos de ampararlos y defenderlos, enseñarles la doctrina cristiana y a vivir en concierto y policía, teniendo a su favor el encomendero, la facultad de percibir y cobrar para sí parte de los tributos que pagaban los encomendados. La figura de “encomienda” implicaba un contrato suscrito entre el Rey y el encomendero, con obligaciones recíprocas: El Rey cede al encomendero parte de los tributos y el encomendero debe cristianizar e instruir a los indios que recibe bajo su amparo, en ambas providencias: divina y humana.

La “encomienda” surge en el medievo; en España a los encomenderos se les entregaban villas, castillos o tierras en donde cobraban las rentas de la Corona, de las que recibían una parte, otorgándoseles la obligación de defender los dominios territoriales de la encomienda; dicha institución se trasladó al Nuevo Continente, por Cristóbal Colón en la Isla de Santo Domingo, así como por Hernán Cortés en la Nueva España; finalmente, la “encomienda” degeneró en una institución de tipo esclavista, en la que el encomendero era dueño de la vida y hacienda de los naturales encomendados, y a quienes trataba con gran rigor y despotismo, lo cual motivó, en su momento, las reiteradas protestas del padre Las Casas en contra de la institución y de los abusos de los encomenderos.

Continuando con el análisis de Raúl Lemus García, acerca de los repartos de tierra y los diversos tipos de propiedad, respecto de la figura denominada *Caballería*, se observa lo siguiente: “La Caballería es una medida agraria, que se utilizó para otorgar las Mercedes a los soldados de a caballo, quienes prestaron una mayor utilidad en la conquista... Tenía una extensión superficial de seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas, que equivalen a 42 hectáreas, 9 áreas y 53 centiáreas”. 15

Asimismo, al abordar el análisis de la figura denominada *Peonía*, Lemus García menciona: “La Peonía, como la Caballería, es una medida agraria que sirvió de base

---

15 Ibid. P. 87.

para compensar con tierras a los infantes o soldados de a pie.... La peonía equivale a ocho hectáreas y 42 áreas aproximadamente”. 16

En relación con la existencia de algunas figuras asociadas a la tenencia de la tierra, tales como: **Suertes, Confirmación, Composición, Prescripción, Compra-Venta y Remates**, Lemus García señala lo siguiente:

*“Suertes.-* Las suertes son tierras de propiedad y usufructo individual. En las poblaciones españolas de nueva fundación, a cada solar correspondía una suerte de terrenos de labor. La suerte de tierra equivale a la cuarta parte de una caballería, consecuentemente tenía una extensión de 10 hectáreas, 9 áreas y 88 centiáreas.

*Confirmación.-* Es aquella institución jurídica según las Leyes XIV Y XVI, Título XII, Libro IV de la Recopilación, en virtud de las cuales una persona física o moral podía obtener confirmación de sus derechos sobre la tierra poseída, esgrimiendo título legítimo y si carecía de él comprobando justa prescripción, estando en la obligación de devolver a la Real Corona las tierras que no poseía en tales condiciones.

*Composición.-* La Composición es aquella institución legal por la que una persona física o moral que está en posesión de tierras en mayor cantidad de las que amparaba su título, por un período de diez años o más, podía adquirirlas de la Corona, logrando la titulación correspondiente, mediante un pago moderado, previa información de testigos que acreditaran la posesión y siempre que no fuera en perjuicio de los indios. Las composiciones podían ser individuales o colectivas.

*Prescripción.-* La prescripción adquisitiva es otra de las instituciones mediante la cual los españoles lograron aumentar la propiedad individual. La Ley XIV, Título XII, Libro IV de la Recopilación, ordena se respeten las tierras de aquéllos que las poseyeran con justa prescripción. El término para que operase la prescripción variaba de diez a cuarenta años, atendiendo a la mala fe del poseedor.

*Compra-Venta y Remates.-* La compraventa y los remates de tierras realengas fueron otros tantos procedimientos que llegaron a cobrar importancia, cuando cayeron en desuso las Mercedes, y los apremios económicos de la Corona

---

16 Ibidem. P. 87.

agotaban todos los recursos a fin de obtener fondos. Por eso es que dichos actos jurídicos se consignan, como procedimientos utilizados para integrar el sistema de propiedad de la época”. 17

En cuanto al fenómeno de las denominadas **Tierras Ilegalmente Anexadas**, como suceso trascendental y que marca todo un horizonte temporal en lo que sería la relación entre conquistadores y conquistados, se observa lo siguiente:

“*Tierras Ilegalmente Anexadas*.- Además de las instituciones legítimas, mediante las que los españoles adquirieron la propiedad individual de grandes extensiones territoriales, recurrieron en muchos casos, a procedimientos ilegales para aumentar sus propiedades. Entre otros podemos indicar los siguientes: a) La invasión de propiedades indígenas, apoyándose en la variabilidad e inseguridades de las medidas en esa época; b) La invasión de terrenos realengos, en lo que evitaban la posibilidad de todo conflicto judicial; c) en el caso de la Encomienda, el encomendero abusando de su poder y autoridad sobre los indios encomendados, en muchos casos se apropiaba las tierras de éstos.” 18

En cuanto a la Propiedad Comunal de los españoles, se observa que ésta no reviste la importancia de la individual; sin embargo, varias de las instituciones de este tipo vigentes en la metrópoli, fueron introducidas por españoles en la fundación de pueblos en la Nueva España, tales como el ejido, la dehesa y los propios; De acuerdo con Lemus García, las distintas poblaciones de españoles, además de la zona urbana dividida en solares y de la suerte que a cada solar correspondía, tenían las siguientes propiedades de índole comunal:

“ a) **El ejido** era una institución que en los pueblos españoles servía para que la población creciera a su costa, para campo de recreo y juego de los vecinos, para conducir el ganado a la dehesa. Esta institución la encontramos regulada en el Fuero Real, las Partidas y la Novísima Recopilación.

**b) Los Propios** eran bienes que pertenecían a los ayuntamientos y servían a

---

17 Ibidem. P.88

18 Ibidem. P. 89.

los Municipios para los gastos de la Comuna y atención de los servicios públicos. Había propios, urbanos y rústicos, enclavados en el casco de la población y entre las tierras de uso comunal. La ley XIV, Título VII, Libro IV de la Recopilación, reitera la necesidad de señalar propios para las poblaciones.

- c) **La dehesa** es una porción de tierra acotada, destinada para pastar el ganado en los pueblos españoles. La Ley XIV, Título VII, Libro IV de la Recopilación, manda que a los pueblos de nueva fundación se les otorguen dehesas que confinen con los ejidos en que los vecinos del pueblo pasten sus ganados. No se fija extensión para la dehesa; seguramente que ésta estaba en relación con las necesidades del poblado “. 19

Respecto de la **propiedad comunal de los indígenas**, es de destacar que una de las medidas de la Corona que fueron acertadas, consistió en ordenar el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos de indios, así como organizar las comunidades en condiciones similares a las que venían observando los indígenas desde antes de la llegada de los españoles. Por lo

que se refiere a la figura denominada como “Reducciones”, se observa lo siguiente:

“Reducciones.- Por otra parte, el Consejo Real de las Indias, consideró pertinente reducir a pueblos a los indígenas que vivían separados y divididos por montes y sierras, privados de todo beneficio corporal y espiritual. Para facilitar su evangelización y procurar que los indígenas vivieran en concierto y policía, se dictaron numerosas disposiciones que se contienen en el Título II, Libro IV, de la Recopilación de las Leyes de Indias y que se intitula “De las Reducciones y Pueblos de Indios”; expresando la primera de sus Leyes lo siguiente: “Con mucho cuidado y particular atención, se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruidos en la Santa fe Católica, y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto, y policía; y para que esto se executase con mejor acierto, se juntaron diversas veces los de nuestro Consejo de Indias, y otras personas religiosas, y congregaron los prelados de Nueva España el año de mil quinientos y quarenta y seis por mandato del señor Emperador Carlos Quinto, de gloriosa memoria, los quales, con deseo de acertar en servicio de Dios, y nuestro, resolvieron que los Indios fuesen reducidos a

Pueblos, y no viviesen divididos y separados por las tierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros Ministros, y del que obligan las necesidades humanas, que deben dar unos hombres a otros...” 20

Por otra parte, y en relación con la organización territorial de la propiedad comunal, es conocido y bastante significativo el hecho de que los pueblos de indios tenían derecho a *fundo legal, ejidos, propios y tierras de común repartimiento*. A continuación se efectúa brevemente una reseña de cada una de dichas instituciones:

*“Fundo legal.-* El fundo legal es el lugar reservado para caserío del pueblo; es la zona urbana dividida en manzanas y solares, con sus calles, plazas, mercado, templo, rastro, cementerio, corral de consejo, escuela, cabildo y demás edificios públicos. El fundo legal se rigió en principio por ordenanza de 26 de mayo de 1567 dictada por el Marqués de Falces, Tercer Virrey de la Nueva España, la cual señaló una medida de 500 varas de terreno medidas a los cuatro vientos. Dicho mandamiento fue reformado por Real Cédula de 4 de junio de 1687, aumentando a 600 varas la medida indicada, contadas desde la iglesia del pueblo hacia los cuatro puntos cardinales, según se ordena en Cédula Real de 12 de julio de 1695.

*Ejido.-* La palabra ejido deriva del latín, *éxitos*, que significa salida... Es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos. Consecuentemente, el ejido en los pueblos de indios además de las finalidades indicadas cuando hablamos de la institución en los pueblos de españoles, tenía la específica de servir para pastar al ganado. Su extensión es relativamente pequeña, pues la legua equivale a 5,572 metros de las medidas vigentes.

*Propios.-* Los propios eran aquellos terrenos pertenecientes a los ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad. Se otorgaban a los particulares en arrendamiento o censo enfiteútico, aplicándose la renta o el canon a atender servicios públicos de la comuna.

*Tierras de Común Repartimiento.-* Estas tierras llamadas también de comunidad o de parcialidades indígenas, eran las que se repartían en lotes a

las familias de los indios, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos. Estaban sujetas a un régimen similar a las calpullallis de la precolonia, es decir, las usufructuaban en forma permanente, pero podían perderlas si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarlas durante tres años consecutivos. Los lotes que quedasen libres se repartían entre las nuevas familias. Todas las propiedades comunales de los indígenas eran inalienables, imprescriptibles, inembargables y no podían someterse a ningún gravamen. A pesar de ello, fueron objeto de la codicia de los latifundistas, que por medios ilegales, algunos de los cuales ya hemos apuntado, se apoderaron de ellas en forma sistemática”. 21

En cuanto a la **propiedad eclesiástica de terrenos**, es posible afirmar que ésta llegó a ser sumamente importante, puesto que en realidad, constituyó una forma del latifundio perfectamente ubicado en la Nueva España. Siendo una de las finalidades primordiales derivada de las Bulas del Papa Alejandro VI la evangelización de los indios de América, La Ley III, Título II, Libro IV de la Recopilación establece que: “Vayan en cada uno de los navíos, que fueren a descubrir, dos pilotos si se pudiesen haber, y dos sacerdotes, clérigos e religiosos, para que se empleen en la conversión de los indios a nuestra Santa fe Católica”.

A pesar de existir una prohibición expresa –La Ley X, Título XII, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias- en el sentido de que las instituciones religiosas no podían adquirir propiedades territoriales, históricamente es un hecho que dichas instituciones llegaron a adquirir enormes propiedades territoriales, seguramente como resultado del espíritu religioso que prevalecía en la época y que determinaba el otorgamiento de grandes donaciones, en bienes territoriales al clero. A partir de ello es como se puede explicar el tránsito que tuvo el clero de una situación de relativa pobreza y precariedad, a un estadio caracterizado por la acumulación de una gran fortuna en propiedades territoriales.

Como ejemplo de la situación anterior, baste citar el memorial de don Gonzalo Gómez de Cervantes de fecha 1º de noviembre de 1599, y dirigida al doctor Eugenio Salazar, Oidor del Real Consejo de las Indias, en el que se puede leer: “De tal manera

---

21 Idem . P. 91-92.

se han ido y van extendiendo los conventos en esta Nueva España en adquirir casa y haciendas, que creo no me alargaría si dijese y certificase que la mitad de esta Nueva España está hoy en poder de frailes y teatinos (Jesuitas)...y si al paso que hasta aquí ha ido, ha de ir adelante, dentro de pocos años será toda la Nueva España de frailes y teatinos; este es caso grave y pide remedio, y no menos que imperial...”. 22

La concentración de bienes raíces en manos del clero no sólo afectaba a la economía de la Nueva España, provocando el consiguiente malestar social, sino que además afectaba al erario puesto que la Iglesia gozaba de varias exenciones. Esto motivó que las autoridades españolas, así como el Papa, dictaran diversas providencias para impedir tal concentración territorial. Paulo III expidió un breve en 1537 prohibiendo que la Iglesia adquiriese bienes raíces en perjuicio de los indios. El 24 de octubre de 1576, por Cédula Real se dispuso que ningún monasterio de frailes o monjas adquiriesen más bienes, rentas ni granjerías que las que ya tuviere. Esta orden fue reiterada por Cédula de 31 de mayo de 1631.

Por motivos personales, en 1767 Carlos III ordenó la expulsión de la *Orden de los Jesuitas* de sus dominios, y por Cédula Real de 26 de marzo de 1769 mandó enajenar todos sus bienes. Los conquistadores, para satisfacer y justificar su estancia en nuestro territorio, aplicaron derechos desconocidos por los naturales, entre los más importantes se señalan: el derecho de conquista, el de despojo y el de propiedad privada individual, con lo que se desvirtuó la correcta y equitativa aplicación de la tenencia de la tierra a que aspira todo ser humano como un derecho inalienable, propio y característico de cada persona, mismo que existía ya en México desde 1325 y que fue suplantado por el derecho de propiedad privada individual del suelo para beneficio de unos cuantos privilegiados en detrimento de las mayorías desposeídas, comenzando desde entonces la lucha que todavía hoy en día se observa por la tenencia, uso y disfrute de la tierra, a fin de beneficiar principalmente a la persona que la trabaja.

Antes de la conquista la tenencia de la tierra se traducía en una diversidad de formas de control y acceso, resaltando de todas ellas los sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur del territorio;

---

22 Silva Herzog. Op. Cit. P. 24.

en la mayoría de los casos, por no decir en todos, era colectiva, diferenciándose las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo con carácter de prebendas, a los señores que por razón de linaje o la distinción en la guerra, eran merecedores de ello. De igual manera, en la España antigua existían diversas formas de tenencia tales como: las tierras de la corona, las de los monarcas, los nobles y la iglesia, así como la pequeña propiedad y la propiedad comunal administradas por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos, formando parte de esta última, el ejido, que se refería a las tierras de uso común.

Una vez consumada la conquista, la corona española transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos, el más frecuente fue la merced ó gracia. También se otorgó la propiedad comunal a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores, pero se vio afectada por una grave crisis económica producto de su política conquistadora y expansionista en el nuevo mundo, que la obligó al reparto de tierras bajo la forma de encomiendas, concesiones hechas para la colecta del tributo, a cambio de la evangelización y el control de la población indígena, para pasar posteriormente a la Institución denominada como mayorazgo, que vinculaba la propiedad de un solo dueño e impedía su fragmentación entre los herederos; tal como lo menciona Francois Chevalier al referirse al mayorazgo Villanueva-Cervantes-Altamirano, creado el 1º de marzo de 1615:

“Sepan cuantos vieres esta escriptura como (nosotros, marido y mujer)... habiendo recibido de la poderosa mano de Dios Nuestro señor muchos bienes...acordamos de hacer y fundar vínculo y mayorazgo a favor de... nuestro hijo mayor, considerando que los bienes que se parten y dividen se suelen perder y consumir y que quedando agregados e impartibles permanecen y se aumentan, y los deudos y parientes de los que los poseen pueden ser socorridos, y las casas y estados se ennoblecen y así vienen los linajes a ilustrarse y haber de ellos memoria, y los que gozan de las rentas de los tales mayorazgos están más dispuestos a amparar y defender las repúblicas y ciudades donde viven y a servir a su rey y señor natural, así en la paz como en la guerra, como les obliga la ley natural y divina, de que viene Dios nuestro Señor a ser servido y su Santa Fe ensalzada; ya que, finalmente, por ley y derecho es permitido hacer y fundar mayorazgo, pedimos y suplicamos a la Majestad del rey don Felipe nuestro señor nos diese licencia

para poner en efecto el dicho nuestro intento, y haciéndonos merced nos la dio y concedió”. 23

La concentración en la tenencia de la tierra se agudizó porque la Iglesia adquirió grandes superficies territoriales, a través de la hipoteca, la donación y la herencia. Con el objeto de recabar fondos la corona, procedió a vender, mediante la figura conocida como merced real, las tierras públicas supuestamente baldías y la composición de títulos también en forma onerosa, para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, permitiendo a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. Para describir lo que sucedía con la población en el país a fines del siglo XVIII, baste citar lo señalado por Abad y Queipo: “Ya dijimos que la Nueva España se componía con corta diferencia de cuatro millones y medio de habitantes, que se puede dividir en tres clases, españoles, indios y castas. Los españoles componen un décimo del total de la población, y ellos sólo tienen casi toda la propiedad y riqueza del reino”. 24

Como resultado de su visita al país durante los primeros años del siglo XIX, el Barón de Humboldt, señaló de manera atinada: “todos los vicios del gobierno feudal han pasado del uno al otro hemisferio; y en México, los abusos han sido tanto más peligrosos en sus efectos, cuanto más difícil ha sido a la autoridad suprema el remediar el mal, y desplegar su energía a tan inmensa distancia. El suelo de la Nueva España, bien así como el de la vieja, en gran parte se halla en poder de algunas familias poderosas que han absorbido lentamente las propiedades particulares”. 25

El problema de la tenencia de la tierra tuvo un continuo en la época del México Independiente, de modo tal que personajes como José María Morelos y Pavón, pensaba con relación a la problemática agraria y las desigualdades sociales: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo. Las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo,

---

23 Chevalier, Francois. “La formación de los grandes latifundios en México”. En Revista Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. VIII; Núm. 1. 1956. P. 234.

24 Silva Herzog. Op. Cit. P. 32.

25 Idem. P. 23.

moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, alejen la ignorancia, la rapiña y el hurto”. 26

Asimismo José María Morelos y Pavón propone algunas medidas que deben llevar a cabo los jefes militares que se encuentran bajo su mando, las cuales hacen referencia específica a la tenencia de la tierra:

“Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria. Y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo”. 27

El periodo de la historia de México que va de 1821 a 1854 se caracterizó por las constantes guerras intestinas, donde los grupos partidarios del régimen federal se enfrentaban en una lucha enconada con los grupos que proponían un sistema de gobierno centralista para el país; la situación antes descrita, además de la invasión norteamericana tuvieron por consecuencias la destrucción de riqueza, muerte de millares de personas, generando la ruina y desolación en todo el territorio nacional. Es sabido que en este periodo del país con cierta frecuencia una fracción del ejército imponía a su jefe en la Presidencia de la República, y posteriormente se dividían imponiendo a otro personaje en la Presidencia del país. Como prueba de lo anterior, Silva Herzog menciona:

“En el lapso que nos ocupa tuvimos 42 regímenes gubernamentales, un emperador y 20 presidentes; dos veces lo fueron don Valentín Gómez Farías, don Valentín Canalizo, don Manuel de la Peña y Peña, don Pedro María Anaya y don José Joaquín de Herrera. Don Anastasio Bustamante y don Nicolás Bravo ocuparon tres veces durante diferentes períodos la silla presidencial; y ocho veces, según Pereyra, don Antonio López de Santana Ana, personaje

---

26 Idem. P. 41

27 Idem. P. 41-42

contradictorio y siniestro que desempeñó papel preponderante en nuestra historia a lo largo de un cuarto de siglo”. 28

Los gobernantes en turno del México Independiente, pensaban en relación con la cuestión agraria, que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el suelo y no en una mala distribución del suelo entre los habitantes, como era la realidad, no conformes con las ideas señaladas, los gobiernos en turno pensaban que era conveniente para el progreso nacional, traer colonos europeos para explotar territorios poco poblados, y con ello incrementar la producción e influir en el desenvolvimiento cultural de los indígenas.

Como preludio de una nueva etapa en la historia del país, se elaboró en 1854 el denominado Plan de Ayutla, al cual se adhirieron personajes como Juan Álvarez e Ignacio Comonfort con la finalidad de derrocar a Santa Ana y designar un presidente interino, el cual tendría como encargo inmediato el de convocar a un congreso para constituir la nación bajo la forma republicana, representativa y popular. Ante la derrota de la dictadura de Santa Ana, éste abandona la presidencia y sale de la capital con rumbo a Veracruz embarcándose para el extranjero. Con la caída de Santa Ana y la promulgación de la Constitución de 1857 se inicia una nueva fase en la historia del país, dando paso a la época de la Reforma, en donde destacan las llamadas “Leyes de Reforma”.

En el contexto de las Leyes de Reforma sobresale la denominada Ley de desamortización de bienes de manos muertas, del 25 de junio de 1856, la cual se planteó como finalidad desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del clero; dicha propuesta se envió al Congreso Constituyente para su discusión, resultando aprobada por 78 votos contra 15; dicho ordenamiento fue uno de los de mayor relevancia en materia de regulación de la propiedad en la historia de México, baste citar algunos de sus principales artículos:

“Art. 1.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6 por ciento anual.

---

28 Idem. P. 66

Art. 8.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende una parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de estos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanos de religiosas.

Art. 25.- Desde ahora en adelante, 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 que expresa el artículo 8 respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. “. 29

Con las disposiciones de la Ley de desamortización de bienes de manos muertas, se pretende evitar la concentración de la tierra en grandes latifundios que han mostrado su poca capacidad productiva y su escaso impacto y contribución en el desarrollo nacional. La nación mexicana se había empobrecido y su hacienda pública estaba en bancarrota, como resultado de varios años de luchas intestinas, la invasión norteamericana y la enorme pérdida del territorio nacional; en un escenario donde los cambios de regímenes gubernamentales se sucedían de manera continua.

Por lo anterior, el presidente Ignacio Comonfort, su ministro de hacienda Miguel Lerdo de Tejada, así como los personajes más progresistas entre los liberales de la época de Reforma, llegaron a la conclusión de que México no podría mejorar su economía ni sanear su hacienda pública, mientras las cuantiosas riquezas del clero permanecieran estancadas, sin impacto alguno para el desarrollo del país, razón por la cual pensaron que la alternativa era poner en circulación la riqueza del clero, y así fortalecer la economía nacional.

El pensamiento de Ponciano Arriaga fue importante en la historia del agrarismo, y particularmente en la etapa de elaboración de la Constitución Política de 1857; Arriaga, en su carácter de presidente de la comisión redactora del proyecto de artículo 27 constitucional, en la exposición de motivos señaló que era de elemental

---

29 Idem. P. 85

justicia decir que, si bien algunas cuestiones cuyo objeto era introducir reformas sociales en la Constitución habían sido aceptadas por la mayoría de los comisionados al Congreso Constituyente, también se desecharon los aspectos referentes a definir los derechos de propiedad, a procurar la división de los inmensos terrenos en poder de unos cuantos poseedores, a corregir los abusos que todos los días se cometían, invocando aquel sagrado e inviolable derecho.

Arriaga señaló que no se había hecho nada para poner en actividad la riqueza territorial y agrícola del país, misma que se encontraba estancada en monopolios inaceptables en tanto que los pueblos y ciudadanos jugaban simplemente el papel de instrumentos de producción a favor del terrateniente, y como pago por su labor recibían un salario miserable. Asimismo Ponciano Arriaga reconoció que las leyes habían hecho poco o nada a favor de las mayorías del país, a las que se les consideraba como simples máquinas e instrumentos para el provecho y utilidad de los poderosos. En relación con la problemática de la tenencia de la tierra, Arriaga señaló en su voto particular ante el Congreso Constituyente:

“Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”. 30

Continuando con su línea de pensamiento, don Ponciano Arriaga planteó algunas reflexiones en relación con la situación socioeconómica que se vivía en aquella época en México:

“¿Hemos de practicar un gobierno popular con un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre y dejamos a la clase mas numerosa, a la mayoría de los que forman la nación, en peores condiciones que los ilotas o los parias? ¿Hemos de condenar y aborrecer con palabras la esclavitud, y entre tanto la situación del mayor número de nuestros conciudadanos es mucho más infeliz que la de los negros en Cuba o en los Estados Unidos del Norte? ¿Cómo y cuándo se piensa en la

---

30 Idem. P. 68

suerte de los proletarios, de los que llamamos indios, de los sirvientes y peones del campo que arrastran las pesadas cadenas de la verdadera, de la especial e ingeniosa servidumbre fundada y establecida, no por las leyes españolas, que tantas veces fueron holladas e infringidas, sino por los mandarines arbitrarios del régimen colonial? ¿No habría más lógica y más franqueza en negar a nuestros cuatro millones de pobres todo participio en los negocios políticos, toda opción a los empleos públicos, todo voto activo y pasivo en las elecciones, declararlos cosas y no personas, y fundar un sistema de gobierno en que la aristocracia del dinero, y cuando mucho la del talento, sirviese de base a las Instituciones?”. 31

En suma, para Ponciano Arriaga, la mayor parte de la tierra se concentraba en pocas manos y estaba ociosa, desierta y abandonada; existía una fuerte concentración del capital y la circulación de la riqueza se encontraba estancada. Aunque las propuestas de Arriaga no fueron consideradas en la redacción final del artículo 27 constitucional de la Carta Magna de 1857, es innegable que constituyeron un aspecto importante en la historia del pensamiento económico y social del país, y de manera particular, en lo referente a la historia del agrarismo mexicano.

En el año de 1875 se expidió una *Ley de colonización*, misma que fue ampliada en 1883; el pensamiento de los gobernantes que sobresalía en aquella época, señalaba que no existía nada mejor para pensar en el progreso de la agricultura que traer colonos extranjeros para trabajar la tierra, con nuevos y más aventajados métodos de cultivo. Los gobernantes no pensaron que al venir colonos franceses, españoles, italianos o alemanes con un nivel de vida superior al del peón mexicano, éstos se pudieran transformar de trabajadores agrícolas en simples usufructuarios de trabajo barato y en nuevos amos del campesino aborigen. Debido a la importancia que tiene la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883 en la historia del agrarismo mexicano, entre sus disposiciones se destacan:

“Art. 1.- Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse.

---

31 Idem. Pp. 69-70.

Art. 2.- Las fracciones no excederán en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un solo individuo mayor de edad, y con capacidad legal para contratar.

Art. 18.- El ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.

Art. 21.- En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores que dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la nación”. 32

Las disposiciones antes referidas agudizaron aún más el problema de la concentración de la tierra en el país, y en consecuencia incrementaron la distancia existente entre los estratos económicos altos y bajos de la sociedad; tal como ocurrió con las denominadas *Compañías Deslindadoras* las cuales lograron acumular una gran cantidad de terrenos en México, pues de acuerdo con las disposiciones legales tenían el derecho de obtener la tercera parte de la superficie de los terrenos que eran deslindados y medidos.

En la época de Porfirio Díaz (que duró aproximadamente 30 años) el país registró progresos en varios renglones económicos. Por ejemplo, la producción de plata en el periodo 1875-76 fue de 522,820 Kg., en tanto que en 1895-96 se registraron 1,490,936 Kg., y en 1910 se incrementó la producción a 2,416,669 Kg. En cuanto a la producción de oro, en el periodo 1875-76 se produjeron 1,636 Kg., mientras que en 1895-96 la producción fue de 9,009 Kg., y en 1910 se incrementó significativamente a 41,420Kg. La prosperidad de la industria minera se explica por el incremento de las inversiones, los procedimientos modernos de explotación, y principalmente, por la construcción y desarrollo de los ferrocarriles, considerado un factor estratégico fundamental en el desarrollo nacional.

---

32 Idem. Pp. 113-114.

El ferrocarril de México a Veracruz se inauguró en 1873, significando un factor importante en el desarrollo de la infraestructura y en la interconexión del Puerto con la capital del país; en el año de 1880 se otorgaron concesiones a dos empresas estadounidenses, la del Ferrocarril Central Mexicano y la del Nacional Mexicano, con la finalidad de construir dos vías férreas que comunicaran el centro del país con la frontera norte.

Sin pretender negar las bases que se sentaron en la época porfiriana para lograr el despegue económico del país, es menester señalar que el progreso de un pueblo no se debe medir únicamente por su avance en algunos renglones de la producción; sino principalmente en lo referente al reparto de la riqueza socialmente creada, es decir, a una equitativa distribución del ingreso nacional, aspecto que en la época porfiriana no registró ningún avance, sino que por lo contrario la tendencia fue a una mayor concentración de la riqueza, de ahí que don Justo Sierra pronunciara un interesante discurso ante la Cámara de Diputados en 1893:

“Soy yo, señores diputados, quien hace algunos meses dijo que el pueblo mexicano tenía hambre y sed de justicia; todo aquel que tenga el honor de disponer de una pluma, de una tribuna, o de una cátedra, tiene la obligación de consultar la salud de la sociedad en que vive; y yo, cumpliendo con este deber, en esta sociedad, que tiene en su base una masa pasiva, que tiene en su cima un grupo de ambiciosos y de inquietos en el bueno y en el mal sentido de la palabra, he creído que podría resumirse su mal íntimo en estas palabras tomadas del predicador de la montaña: hambre y sed de justicia.

Ellas no son sino el eco del grito que se escapa de las entrañas del mundo moderno ante la intensidad profunda del malestar social. El espectáculo que presenta el fin de este siglo es indeciblemente trágico; bajo una apariencia espléndida se encuentra tan profunda pena, que pudiera decirse que la civilización humana ha hecho bancarrota, que la maravillosa maquinaria preparada con tantos años de labor, lágrimas y sacrificios, si ha podido producir el progreso, no ha podido producir la felicidad”. 33

El problema del latifundismo en el país, quedó de manifiesto con gran intensidad hacia fines del siglo XIX, tensando fuertemente la relación entre los pueblos y las haciendas, con litigios permanentes en relación con la tenencia de la tierra; tal

situación se agudizó tanto que provocó algunos levantamientos campesinos. Para ejemplificar la situación existente hacia finales de la época porfirista, se señala: “El número de habitantes de México en 1910 era de 15 millones 160 mil 369 personas, de los cuales el 78.4 por ciento no sabían leer ni escribir. De acuerdo con el censo a la población agrícola: 830 hacendados, 410,345 agricultores y 3123,975 jornaleros del campo. En cuanto a haciendas y ranchos: 8,431 haciendas y 48,633 ranchos”. 34

En la historia agraria del país, se destacan algunos planteamientos mismos que han sido vertidos por distintos personajes de la vida nacional y cuya aportación al proceso agrarista mexicano es de un valor incalculable, por ejemplo, en el denominado *Plan de Ayala* de 1911 se señalaba que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos no eran más dueños que del terreno que pisaban, sufrían los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social, tampoco podían dedicarse a la industria o a la agricultura porque éstas se encontraban monopolizadas en unas cuantas manos. En el Plan se ordenaba la expropiación, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a fin de que los pueblos y ciudadanos obtuvieran las tierras necesarias para poder vivir.

En el proyecto de *Ley Agraria de Pascual Orozco* del año de 1912 se establecía la expropiación por causa de utilidad pública a los grandes terratenientes que no cultivaran habitualmente toda la propiedad; los terrenos expropiados se repartirían para fomentar el trabajo agrícola de la población. Es notoria la idea en el pensamiento de Orozco, de que el latifundio se consideraba como un elemento perjudicial para el progreso nacional. El *proyecto de Ley Agraria* elaborado por Luis Cabrera en 1912, consideraba la existencia de las grandes haciendas como uno de los principales problemas nacionales, reconociendo con ello la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejercía sobre los pequeños propietarios; en el proyecto también se reconocía la necesidad de liberar a los pueblos de la presión económica y política a que estaban sometidos por las haciendas.

Pastor Rouaix y José Inés Novelo en 1914, presentaron a Venustiano Carranza un proyecto de Ley Agraria cuya finalidad fue que se declarara como causa de utilidad pública la subdivisión de los terrenos no cultivados de propiedad particular que fueran mayores a 5 mil hectáreas; se proponía que las fincas destinadas a la agricultura sólo pudieran tener una extensión de tierra del doble de la que tuvieran en cultivo en ese

---

34 Idem. P. 122.

momento; y que las fincas ganaderas fueron de una extensión máxima de 2,500 hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor y por cada 2,000 cabezas de ganado menor. En 1916 Venustiano Carranza presentó el proyecto de Constitución, señalando que la expropiación era a juicio de su gobierno, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estimara más conveniente entre los pueblos que quisieran dedicarse al trabajo agrícola, con lo que quedaría establecida la pequeña propiedad.

Como resultado de la lucha y el reclamo de justicia, restitución, resistencia al acaparamiento y al abuso de los grandes señores concentradores de la tierra (y en muchas ocasiones del dinero) se constituyó una sólida memoria histórica y experiencia social, que demandaron desde el primer momento mayor justicia y libertad para el sector campesino del país. Por ello, el artículo 27 Constitucional surgido del Constituyente de Querétaro en 1917 ordenó la restitución de las tierras a los pueblos propietarios de las mismas, incorporando en su texto el contenido básico de la Ley del 6 de enero de 1915. Para iniciar un proceso de reforma agraria, que transita por diversas etapas, a fin de cumplir con el ordenamiento constitucional y desarticular y sustituir la gran propiedad latifundista.

La consecuencia lógica del proceso revolucionario de 1910-1917 fue el surgimiento de una visión de progreso para el país, cristalizada en la Constitución de 1917 donde se establece y reconoce el derecho de la propiedad originaria de la Nación sobre el territorio y sus recursos, además de adquirir para la misma la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público. De ahí surgieron el ejido y la comunidad como modalidades de la propiedad social de bienes rústicos inmobiliarios, por lo que respecto del reparto de tierras: "Con muy diferente ritmo e intensidad desde 1910 hasta 1985 se habían traspasado a la propiedad social por Resolución Presidencial un poco más de cien millones de hectáreas, la mitad del territorio nacional, en beneficio de dos millones ochocientos treinta y cinco mil campesinos" 35

Con lo anterior se cumple otra etapa del proceso de Reforma Agraria, en el cual queda perfectamente establecido el reconocimiento de la personalidad jurídica y

---

35 Warman, Arturo. "De la incorporación subordinada a la concertación en el campo mexicano". En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Ed. UNAM. Año 2. No. 6. Sep – Dic. 1987. P. 16

del patrimonio propio de cada una de las formas de propiedad que se reconocen y protegen a nivel constitucional, es decir, la propiedad ejidal, comunal y la pequeña propiedad; lo que implica un avance hacia un marco jurídico plenamente definido, donde se constituyen e integran los distintos instrumentos de carácter jurídico con la finalidad de brindar mayor certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

## ***CAPÍTULO TRES***

### **LOS GRAVES PROBLEMAS DEL SECTOR AGRARIO Y SU TRASCENDENCIA A NIVEL NACIONAL**

#### **3.1.- El Actual Contexto Rural en México**

La República Mexicana cuenta con numerosos ecosistemas, sus recursos naturales y humanos se caracterizan por la extraordinaria gama de culturas desarrolladas dentro de sus fronteras, lo cual constituye su riqueza e identidad nacional, aún cuando también ello es parte de los problemas que enfrenta su desarrollo; así se hace necesario el análisis interdisciplinario en aspectos geográficos, culturales, agrarios, económicos, políticos y jurídicos, entre otros, que permitan contribuir a profundizar el conocimiento de esa diversidad física, social y política del propio sector rural, así como su relación con el resto de la sociedad.

La comunidad, entendida como una unidad territorial que cuenta con espacios bien definidos y jerarquizados al interior de la misma, organizada en muchas ocasiones en barrios, y anexos en los que se construyen y fortalecen los usos y costumbres que le dan identidad y reconocimiento a la comunidad y sus integrantes, quienes practican de manera regular los usos y costumbres socialmente aceptados por el grupo humano, desarrollando las formas de organización propias de la comunidad.

El resultado de la ejecución de políticas erróneas a nivel de la economía global, a lo largo de las últimas décadas puede sintetizarse en la frase: "Por la realidad agraria que vivimos, puede verse que el campo no está en crisis, sino que es la crisis la que está en el campo (aspecto económico principalmente, y secundariamente social: insuficiencia en la refacción, en el avío, en la asistencia técnica, burocratismo, corrupción, etcétera)." <sup>1</sup>

Por lo anterior, es factible señalar que la pobreza en el campo va aparejada a la carencia de recursos financieros, técnicos y materiales, así como a la falta de compromiso y responsabilidad institucional para apoyar el desarrollo de dicho sector, lo cual se expresa a través de una ineficiente actuación gubernamental, así como de la poca presencia de gobierno e impacto positivo para el mejoramiento de los campesinos.

---

<sup>1</sup> Delgado Moya, Rubén. El Ejido y su Reforma Constitucional. México. Ed. PAC. 1994. Pág. 55.

En el medio rural existen problemas relativos a la falta de servicios públicos en ejidos y comunidades, dando por resultado que "De los 30 mil núcleos agrarios que existen aproximadamente en el país sólo 19,177 cuentan con luz eléctrica; 13,492 con agua potable entubada; 6104 tienen carretera pavimentada y 27,441 cuentan con camino de terracería". 2

Los elementos señalados con anterioridad denotan la falta de apoyos y la poca propensión por parte de diversas instancias tanto públicas como privadas para participar en el desarrollo del sector rural.

En la lógica del desarrollo capitalista lo que importa es el proceso de acumulación de riqueza, sin importar el daño que se realice al medio ambiente, tal como ocurre con la actividad de las empresas trasnacionales que participan en el campo, a las cuales sólo les importa incrementar sus ganancias, sin preocuparse por el deterioro de los ecosistemas, y sin mostrar respeto alguno por el sistema de vida campesina; caracterizado por sus prácticas agrícolas tradicionales, su fuerte compromiso con el cuidado de la naturaleza y el respeto hacia la vida de la comunidad en la cual se nace y se desarrolla.

Respecto del proceso por el que ha transitado nuestro país en relación con el fenómeno del reparto de tierras, se puede afirmar lo siguiente: "Desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional, tal cantidad de tierra fue asignada a un número de aproximadamente 3.5 millones de ejidatarios y comuneros". 3

Como resultado de lo anterior, en la actualidad alrededor de 29 millones de mexicanos viven y se desarrollan en el medio rural bajo las condiciones ya señaladas y con una perspectiva futura que parece no encontrar los rasgos del progreso nacional. El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria, con el objetivo de aumentar producción y productividad en la medida que las mejores tierras se repartían.

---

2 Procuraduría Agraria. El contexto rural. Documento en mimeo. México. 2004

3 Arturo Sánchez Zavala y Arturo Rodríguez Gutiérrez. "El Procede, una perspectiva en marcha". En La jornada del Campo (Suplemento). 3 de abril de 1996. México. P.4.

Así, hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, sin embargo, a partir de 1970 se observa una relación entre la producción agropecuaria y el incremento de la tasa de población que resulta inversa a la registrada en las décadas de 1950 y 1960, es decir: "la población nacional crece por encima de la producción del sector primario entre un 1 y 1.5 por ciento anual". 4

El deterioro del sector agropecuario ocurrió como consecuencia de la política gubernamental hacia el campo, puesto que entre otras acciones gubernamentales, se optó por la transferencia de riqueza del campo a la ciudad, y con ello se truncó el ciclo de reinversión productiva en el agro, destinando dichos recursos excedentarios para el desarrollo del sector industrial. De igual forma se generó un grave problema ya que implicó la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y soberanía en la producción de alimentos, convirtiéndose tal situación en un problema de seguridad nacional.

Tales consecuencias se traducen en significativos niveles de desnutrición y enfermedades derivadas del consumo de productos enlatados y mala calidad de los alimentos; además del problema estructural para la vida económica del país, que impacta negativamente a la balanza comercial y hace que los resultados obtenidos en la producción, así como en la falta de apoyos a la producción y a la comercialización sean de graves consecuencias para los habitantes del medio rural en primera instancia, y para todos los mexicanos en consecuencia; en forma acertada Carlos Sempe menciona: "Resulta que el campo es un desastre. En las mismas dos décadas pasamos de la suficiencia alimentaria a la insuficiencia palmaria, a un agro desarticulado, descapitalizado y crecientemente maquilador". 5

### **3.1.1.- La Problemática Geográfica del Campo**

México cuenta con una superficie aproximada de 2 millones de kilómetros cuadrados, y entre las principales características que tienen los terrenos en las distintas regiones del país se encuentra lo siguiente: "... casi 196 millones de hectáreas con una diversidad de zonas geográficas que se encuentran en una

---

4 Sempe, Carlos. La Pequeña Propiedad y la Propiedad Rural de las Sociedades Mercantiles. Conferencia presentada el 21 de Mayo de 1992, en los trabajos del Primer Curso para Aspirantes a Visitadores y Abogados Agrarios. Ciudad de México.

5 Ibidem. P. 50.

proporción territorial aproximada de: 63% de zonas áridas; 31% de semiáridas; 5% de semihúmedas; 1% de húmedas". 6

Ello pone de manifiesto una limitación en los recursos disponibles que contrasta con la extensión territorial **(Ver Gráfica 1, México: Zonas Geográficas, del apartado de Anexos).** Por otro lado, gran parte de la tierra nacional tiene características de baja fertilidad e incluso infértil en diversas regiones del país hasta llegar al extremo de tierras imposibles de ser habitadas por los seres humanos.

Por lo anterior, es de considerar que: "las zonas montañosas en México abarcan un área que se aproxima a 70% del territorio nacional; y por otro lado, casi el 30% de la superficie está por encima de los 1800 metros sobre el nivel del mar, parámetro considerado como el máximo para dar cierta seguridad a las cosechas, puesto que las heladas y el granizo, entre otros siniestros, provocan la pérdida y el escaso rendimiento de las cosechas." 7

### **3.1.2.- La Vocación del Suelo en el País**

La falta de claridad en cuanto a la vocación del suelo en cada una de las regiones del territorio nacional, trae como consecuencia que se impulse por parte de las instancias gubernamentales, cierto tipo de actividad agropecuaria de manera errónea generando falta de productividad, así como una baja calidad del producto debido a políticas incorrectas en la asesoría relativa al uso del suelo. Los datos siguientes son ilustrativos: "17% de la extensión territorial total es de superficie agrícola; 24% es selva o bosque; 50% son pastos o agostaderos; 9% corresponden a otros usos". 8

Por lo anterior, se observa que no existe una política que derive de la realidad objetiva del campo mexicano, a partir de lo cual deba potencializarse una explotación extensiva e intensiva de la tierra. Es importante observar que existen amplias zonas de uso forestal y ganadero, las cuales deben interactuar y vincularse con la actividad

---

6 Procuraduría Agraria. El contexto Rural. Documento en mimeo. México. 2004.

7 Idem.

8 Idem.

agrícola, con la finalidad de mejorar los niveles de productividad del campo en su conjunto. **(Ver Gráfica 2, México: vocación del Suelo, del apartado de Anexos).**

Asimismo habrá que reconocer diferencias entre los sujetos que detentan los tipos de suelo de baja calidad (o sea, los campesinos pobres y muy pobres, que son representativos de la gran mayoría de quienes habitan el medio rural) y aquellos productores que concentran las mejores tierras que existen en el país, es decir, tanto las tierras de excelente y buen temporal, como las que han sido mejoradas mediante obras de infraestructura hidráulica, como por ejemplo las superficies de tierra que cuentan con sistemas de riego por aspersión o por bombeo. A continuación se presenta la información correspondiente a las distintas clases de tierra con las que cuenta el territorio nacional: "65% tierras de mal temporal; 15% de regular temporal; 11% de buen temporal y 9% de excelente temporal". 9

Las tierras de temporal son las que poseen humedad necesaria para que las plantas desarrollen su ciclo vegetativo, dependen exclusivamente de la precipitación pluvial. De acuerdo con los datos presentados en páginas anteriores, es posible señalar que existe una vocación del suelo en el país que resulta favorable a las actividades ganaderas y forestales a pesar de lo errático e incierto de los ciclos de temporal; por otra parte, respecto de las actividades agrícolas el análisis de la información arroja que sólo el 20% de la tierra es apta para la agricultura **(Ver Gráfica 3, México: Calidad de la Tierra, del apartado de Anexos).**

### **3.1.3.- Panorama Social de la Propiedad**

Como resultado de un largo proceso en materia de regularización de la estructura agraria en México, se observa que la aplicación de la política agraria dio como resultado que aproximadamente 102 millones de hectáreas fueran repartidas entre los núcleos agrarios del país -cantidad que representa más de la mitad del territorio nacional- fortaleciendo así la llamada propiedad social, en favor de un número de sujetos agrarios categorizados como ejidatarios y comuneros que se acercan a los 3.5 millones de individuos, agrupados en más de 29 mil núcleos ejidales y comunales. Por otro lado, la actual estructura agraria contempla una cifra próxima al millón de individuos, a los que se reconoce legalmente como pequeños propietarios, los cuales en conjunto tienen una posesión de tierra de alrededor de 38 millones de hectáreas.

---

9 Idem.

No obstante, la definición de las distintas formas de propiedad rural y su reconocimiento a nivel constitucional, en la actualidad existe un gran número de problemas en materia de derecho agrario, derivados, en buena parte, por una serie de inconsistencias históricas en el quehacer de las Instituciones públicas, como es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, y por que no decirlo, resultantes también de la falta de entendimiento y de la poca voluntad política para resolver los problemas del campo, sin justificar en modo alguno, la inflexibilidad mostrada por diversos grupos campesinos para resolver los problemas agrarios a través del diálogo y el reconocimiento de los derechos de la contraparte.

Por otra parte, la problemática de la estructura agraria del país tiene dos principales componentes: la persistencia de un sistema polarizado o bimodal, en medio de una gran pobreza campesina; la prevalencia del minifundio como forma de organización productiva generalizada y el predominio de jornaleros sin derechos establecidos sobre la propiedad de la tierra.

Como fue analizado ampliamente en apartados anteriores, la tenencia de la tierra es producto de un proceso histórico a lo largo del cual se localizan numerosos acontecimientos en el campo de la economía, la política y la cultura, que impactan y condicionan la configuración de las distintas "instituciones" relativas a la tenencia y propiedad rural, lo que implica la creación de un marco jurídico-normativo que recoge la diversidad y complejidad de asuntos relativos a la tenencia de la tierra, en un país donde la materia agraria es parte relevante de su historia pasada y reciente; en ese sentido, la reforma agraria en el país ha sido un proceso social profundo y complejo, indiscutiblemente ligado a la formación del moderno Estado Mexicano; de ahí que, como menciona Eduardo Robledo Rincón:

“Con el reparto agrario se restituyeron tierras a las comunidades indígenas y se dotó con ellas a ejidos, que abarcaron más de la mitad del territorio nacional (103 millones de hectáreas) favoreciendo el rápido crecimiento industrial y urbano”. 10

Lo anterior fue posible, debido entre otros factores, a la generación de excedente económico

---

10 Robledo Rincón, Eduardo. (Coordinador). Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI. México. Ed. Plaza y Valdez. 2000. P. 12.

logrado en el sector primario, mismo que se canalizó para impulsar el desarrollo urbano e industrial, en detrimento del campo mexicano.

Sin embargo, la formación de grandes latifundios, la persistencia de formas injustas e ineficientes de explotación de la mano de obra y la concentración del poder político en grupos reducidos derivaron en un gobierno claramente antidemocrático y una estructura social polarizada. Con la Revolución Mexicana de 1910, y el reparto agrario que implicó, condujeron a la transformación radical de las estructuras agraria y social que se habían establecido durante el siglo XIX, especialmente durante la época del porfiriato; pero ello no rebasó las formas de acumulación del poder económico.

Se afirma que: “El reparto agrario mexicano hizo posible que más de la mitad del territorio nacional fuera dotada a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, lo cual constituyó la propiedad social (la propiedad privada abarca el 37.4 por ciento del territorio nacional con casi 1.6 millones de titulares. De esta manera, el reparto de la tierra fincó las bases del desarrollo nacional en el siglo XX”. 11

En la actualidad los núcleos agrarios ejidales y comunales son propietarios de más de la mitad de la superficie territorial laboral de nuestro país y representan 70 por ciento de los 5 millones de unidades de producción agropecuaria registradas en 2000. Muchos recursos naturales estratégicos se localizan en la propiedad social, por ello, el desarrollo del campo en México sólo puede lograrse con la participación de los ejidos y comunidades de todo el país, además del resto de los sujetos agrarios, económicos y políticos que inciden directa o indirectamente en el medio rural. Por otra parte, y en relación con la distribución en la tenencia de la tierra, la cual es de un total aproximado de 196 millones de hectáreas, está localizada de la siguiente manera: “48% propiedad ejidal y comunal; 38% pequeña propiedad individual; 8% terrenos nacionales y 6% terreno urbano y federal”. 12

La información anterior brinda un claro panorama de la fortaleza de la propiedad social en México, la cual se explica a partir del origen mismo de la propiedad social en el medio rural, fenómeno que se inserta en dos momentos fundamentales del devenir histórico: la lucha permanente de los pueblos y comunidades indígenas con la tenaz resistencia a mantener su integridad territorial y

---

11 Idem. P. 16.

12 Procuraduría Agraria. Op. Cit.

cultural, por un lado; y por el otro el hito de la Revolución Mexicana (**Ver Gráfica 4, México: Distribución de la Tenencia de la Tierra, del apartado de Anexos.**)

En cuanto a la estructura del uso del suelo al interior de los ejidos y las comunidades, se observa: “60% pastos; 20% agricultura; 17% selva y bosque; 3% otros usos”. 13

En relación con la distribución de los núcleos agrarios en el país, se observa lo siguiente:

#### **NÚCLEOS AGRARIOS EXISTENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA**

<b><u>Entidad Federativa.</u></b>	<b><u>Número de Ejidos y Comunidades.</u></b>
<b>Aguascalientes</b>	<b>182</b>
<b>Baja California Norte</b>	<b>218</b>
<b>Baja California Sur</b>	<b>95</b>
<b>Campeche</b>	<b>344</b>
<b>Coahuila</b>	<b>852</b>
<b>Colima</b>	<b>147</b>
<b>Chiapas</b>	<b>1,714</b>
<b>Chihuahua</b>	<b>912</b>
<b>Distrito Federal.</b>	<b>38</b>
<b>Durango</b>	<b>1,049</b>
<b>Guanajuato</b>	<b>1,383</b>
<b>Guerrero</b>	<b>1,172</b>
<b>Hidalgo</b>	<b>1,087</b>
<b>Jalisco</b>	<b>1,338</b>
<b>México (Edo. de)</b>	<b>1,112</b>
<b>Michoacán</b>	<b>1749</b>
<b>Morelos</b>	<b>224</b>
<b>Nayarit</b>	<b>387</b>
<b>Nuevo León</b>	<b>594</b>
<b>Oaxaca</b>	<b>1,488</b>
<b>Puebla</b>	<b>1,125</b>
<b>Querétaro</b>	<b>359</b>
<b>Quintana Roo</b>	<b>270</b>

<b>San Luis Potosí</b>	<b>1,230</b>
<b>Sinaloa</b>	<b>1,169</b>
<b>Sonora</b>	<b>791</b>
<b>Tabasco</b>	<b>694</b>
<b>Tamaulipas</b>	<b>1,298</b>
<b>Tlaxcala</b>	<b>241</b>
<b>Veracruz</b>	<b>3,337</b>
<b>Yucatán</b>	<b>718</b>
<b>Zacatecas</b>	<b>741</b>

**Fuente:** Procuraduría Agraria, 2004.

La distribución de los núcleos agrarios en el país se caracteriza por una enorme disparidad entre el número de ejidos y comunidades existentes en las entidades federativas; en diez entidades federativas se concentran más de la mitad de los ejidos del país: Veracruz 12%, Michoacán 6.2%, Chiapas 6.1%, Oaxaca 5.3%, Guanajuato 4.9%, Jalisco 4.8%, Tamaulipas 4.6%, San Luis Potosí 4.3%, Guerrero 4.1% y Sinaloa con el 4.0% del total de núcleos agrarios; y por tanto en ellas se concentra un elevado número de ejidatarios y comuneros. Respecto del tamaño de la parcela, se observa lo siguiente:

#### **EXTENSIÓN DE LAS PARCELAS EN MÉXICO, SEGÚN TIPO DE PROPIEDAD**

<b><u>Tamaño de la Parcela</u></b>	<b><u>Ejidal</u></b>	<b><u>Comunal</u></b>	<b><u>Privada</u></b>
<b>- Menos de 5 Hectáreas.</b>	<b>58.1%</b>	<b>63.7%</b>	<b>56.6%</b>
<b>- De 5 a 20 Has.</b>	<b>38.5%</b>	<b>28.9%</b>	<b>21.3%</b>
<b>- De 20 a 50 Has.</b>	<b>2.7%</b>	<b>4.4%</b>	<b>10.1%</b>

<b><u>Tamaño de la Parcela</u></b>	<b><u>Ejidal</u></b>	<b><u>Comunal</u></b>	<b><u>Privada</u></b>
<b>- De 50 a 100 Has.</b>	<b>0.2%</b>	<b>1.7%</b>	<b>5.4%</b>
<b>- Más de 100 Has.</b>	<b>0.4%</b>	<b>----</b>	<b>6.6%</b>

**Fuente:** Procuraduría Agraria. 2004.

Los problemas del campo se ven agravados por la depredación de los recursos forestales, la erosión de la tierra ganadera y una peligrosa mineralización de las tierras

de cultivo, resultado de prácticas poco convenientes en el manejo de la tierra, realizadas principalmente por las empresas agroindustriales, así como de una marcada falta de apoyos económicos y tecnológicos para el campo.

En cuanto a los principales productos que se cultivan en el campo mexicano, como es tradición, se cultivan de manera principal los denominados "productos básicos", es decir, en amplias zonas de la República Mexicana los principales cultivos a los que se dedica la gente del campo son:

- El maíz.- Se cultiva en 16300 ejidos y comunidades aproximadamente, y representa alrededor del 65.2% de la superficie cultivable.
- El sorgo.- Se cultiva en 1620 ejidos y comunidades, en forma aproximada, y representa un 6.42% de superficie cultivable.
- El frijol.- Se cultiva en 1237 ejidos y comunidades y representa alrededor de 4.40% de superficie cultivable.
- Caña de azúcar.- Cultivada en 1073 núcleos agrarios, lo que representa un 3.62% de la superficie cultivable.
- Trigo.- Se cultiva en 289 núcleos agrarios, lo cual representa el 3.0% de la superficie cultivada". 14

### **3.1.4.- Las estadísticas y la realidad.**

Resulta manifiesta la falta de infraestructura en el sector y en consecuencia las escasas posibilidades de incrementar los niveles de producción, ya que la falta de energía eléctrica y de agua potable entubada se traduce en la poca capacidad instalada de sistemas de riego; por otra parte, la falta de infraestructura terrestre limita la comercialización porque los campesinos no tienen forma de sacar sus productos debido a la inaccesibilidad del terreno.

Alrededor del 10% de los núcleos agrarios cuentan con instalaciones dedicadas a la transformación o acondicionamiento de la materia prima. El uso de tecnología moderna en las comunidades y ejidos es limitado, ya que según los datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en alrededor de 5,000 núcleos es de tipo tradicional. Para ilustrar lo anterior, baste mencionar que: "Únicamente en el 38% de los ejidos y comunidades se utilizan las semillas mejoradas;

por lo que toca al uso de herbicidas y pesticidas éstos se utilizan en el 66% de los núcleos; y por lo que toca a los fertilizantes y al apoyo de asistencia técnica, las cifras se ubican en el 5% y 6% respectivamente; la mayor superficie de parcelas cultivables corresponden a tierras de temporal". 15

Cabe destacar que las prácticas tradicionales de la agricultura han detenido el deterioro del medio ambiente de manera significativa; puesto que la actividad agroindustrial intensiva tiene graves consecuencias para los ecosistemas y para el desarrollo sustentable en el medio rural.

Las parcelas que disponen de riego representan una parte mínima e insuficiente de la superficie total de riego, tal escenario no puede ser calificado como progreso, sino como graves deficiencias institucionales, falta de visión e invención tecnológica y una acentuada ausencia de voluntad política por parte de los distintos actores económicos, sociales y políticos que confluyen en el medio rural.

El grado de marginación económica y el dominio político son factores históricos recurrentes en el deterioro de la economía nacional y en grado superlativo, del campo mexicano donde se expresa una fuerte desigualdad económica con una gran diversidad cultural, y aunque los efectos de la crisis impactan y limitan de diversas formas a los habitantes rurales; se realizan enormes esfuerzos por parte de las organizaciones económicas y sociales de los campesinos con la finalidad de apoyar a las comunidades en la superación de los problemas estructurales y funcionales que padecen, a causa de una equivocada política sectorial y de la falta de sensibilidad y capacidad para integrar a los diversos actores sociales al debate y a las acciones específicas de apoyo al campo. En relación con la población indígena: "En el medio rural existen aproximadamente 10 millones de indígenas, de acuerdo con los resultados que arrojó el censo nacional de población de 1990, lo que representó el 8% de la población total del país en ese año, sin considerar a los niños menores de 5 años". 16

El reconocimiento de los indígenas en el país resulta ser un aspecto fundamental para todos los mexicanos, puesto que la historia y la vida de los grupos indígenas está marcada por los actos de injusticia que se cometieron y aún cometen

---

15 INEGI. Censo Nacional Agropecuario. México. Ed. INEGI. 2004.

16 INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. México. Ed. INEGI.2000.

por parte de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno hacia los grupos y comunidades indígenas; son conocidos los constantes abusos ocurridos en contra de los indígenas, así como los despojos de tierra que éstos han sufrido a través de los años y la falta de respeto por parte de la sociedad hacia la cultura indígena; al igual que una gran incomprensión respecto de los usos y costumbres que caracterizan a las distintas etnias del país.

En entidades federativas como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz, Puebla, Hidalgo y Estado de México; la diversidad de culturas indígenas tiene implicaciones en la interrelación de los sujetos agrarios, puesto que gran parte de los grupos étnicos entienden de manera muy particular su relación con sus semejantes, con la tierra y con los recursos naturales como resultado de una serie de aspectos culturales que definen su cosmovisión, autoridades tradicionales, relación con la tierra (formas de sembrar y cosechar), trabajo colectivo y estatutos comunales en los que se contemplan las tradiciones, así como los usos y costumbres ancestrales.

Entre la riqueza del mundo indígena se destaca la variedad de lenguas o variantes dialectales, las cuales según el censo de población de 1990 se consideraron en 92 lenguas indígenas; así como un gran número de grupos étnicos, ubicados en las distintas regiones del país, por mencionar algunos: los zapotecos, mixtecos, mazatecos, mixes y triquis, entre otros, en la zona de Oaxaca; los choles, tzeltales, tzoltziles, zoques, tojolobales, chamulas y lacandonos, entre otros, en la zona de Chiapas; y los amuzgos, náhuas y tlapanecas en el estado de Guerrero.

La mayor parte de los grupos indígenas conserva sus tradiciones, ellos se resisten a ser absorbidos por un mundo "occidental y moderno" que sólo representa miseria, hambre, desprecio, racismo, incomprensión y represión hacia los indígenas. Como ejemplo de la importancia que tienen las comunidades indígenas en distintas regiones del país, cabe mencionar que destaca lo étnico, la cosmovisión, cultura y concepción del mundo, además de la particular forma de relacionarse del hombre indígena con la tierra; destacando como elementos propios de la comunidad indígena el fortalecimiento de su sentido de identidad y su conciencia de pertenencia al grupo.

Guillermo Bonfil Batalla en su obra *México Profundo: Una Civilización Negada*, retrata con veracidad la realidad de nuestro país, en donde conviven dos mundos, dos concepciones de la vida, por un lado, el México Imaginario cuyo proyecto de país se ve impactado por el desarrollo capitalista, la industrialización, el individualismo, la

concentración de riqueza exagerada en pocas manos, la cultura de la corrupción y un alto grado de centralización del poder; y por otro está el México Profundo, el de los millones de habitantes, cada vez más pobres, con gran tradición de lucha y de trabajo colectivo, alto grado de marginalidad, fuerte compromiso con la justicia social y la integridad nacional, es decir, el México de la realidad, el de las fuerzas vivas, el de los excluidos y dominados durante años, quienes con su trabajo crean la verdadera riqueza del país, la material y la cultural.

### **3.2.- Los Problemas del agro mexicano y la política hacia el campo.**

Aunque la problemática del campo mexicano se considera como resultado de los procesos históricos por los que ha transitado el país, es necesario enfatizar que dicha circunstancia de atraso, abandono y pobreza se agudizó para el sector rural a partir de que el aparato gubernamental adoptó las orientaciones políticas del neoliberalismo generadas en el ámbito internacional, cuya finalidad fue disminuir el gasto público en detrimento de la población campesina, así como dismantelar el aparato administrativo gubernamental enfocado a la atención del sector agropecuario y en consecuencia, cancelar las políticas del Estado Mexicano de apoyo al campo.

Se considera que algunas de las consecuencias del deterioro del campo mexicano fueron, entre otras, la caída de la productividad, poca formación de capital y aumento del déficits en la balanza comercial, tales indicadores del comportamiento del sector primario son expresión del incumplimiento de la responsabilidad política y social del gobierno federal y de su falta de compromiso con el ejercicio de una política social de apoyo al campo mexicano.

Respecto de los años noventa, éstos representaron un parteaguas en el país debido al acelerado proceso de transformación que se vivió en un corto período el cual cambió sustancialmente el perfil económico, político y social del país, así como de gran parte de las naciones del mundo; por todo ello se experimentó la primera gran crisis de globalización en el planeta, como resultado de las nuevas estructuras económico-financieras, productivas y neoinstitucionales, a nivel internacional.

En este contexto aparece el denominado “Consenso de Washington”, donde por primera vez las principales instituciones económicas internacionales (como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) establecieron una serie de medidas encaminadas a garantizar el crecimiento económico y el desarrollo a aquellos

países de Latinoamérica que las aplicaran, siempre y cuando implementaran en sus respectivos países una serie de medidas en materia de política económica sugeridas de acuerdo con el documento rector del “Consenso”; aunque las consecuencias de las políticas económicas aplicadas de acuerdo con los postulados del “Consenso” han generado diversidad de problemas en los países en los que se han aplicado, como el caso mexicano, además de profundizar las desigualdades económicas en la población y polarizar en mayor medida los conflictos sociales.

Un simple ejemplo lo constituye el fenómeno de la crisis económica que se vivió en México con los denominados “errores de diciembre de 1994”, consecuencia lógica de un modelo de desarrollo y del funcionamiento de las economías que se insertan al proceso de globalización mundial. Así: “La década de los noventa representa para el agro un enfrentamiento de nuevas condiciones en el marco de la política neoliberal, que lo llevó a una radical reforma agraria, a un rápido desmantelamiento del proteccionismo y a una contracción de los instrumentos de fomento productivo, así como de los apoyos y subsidios tradicionales al sector, pero sobre todo, a una ausencia de políticas de fomento productivo”. 17

En el caso mexicano la implementación de políticas de apoyo al comercio exterior, privatización de empresas, ajustes estructurales y procesos de “modernización” de las distintas ramas de la economía, dieron por resultado una fuerte concentración del ingreso, mayores niveles de empobrecimiento de los sectores de la población, de manera más drástica en el sector rural que incrementó el fenómeno de la pobreza extrema en un número aproximado de 17 millones de mexicanos. El modelo neoliberal de política agropecuaria privilegió a los productores de altos ingresos, dedicados a la actividad agropecuaria de carácter comercial y enfocada a la exportación, olvidándose casi por completo de los campesinos del país, caracterizados como productores de bajos y hasta de nulos ingresos; para ellos se creó un programa de apoyos directos, el Procampo, que en el terreno de los hechos resultó insuficiente para brindar solución a los problemas del sector rural; lo mismo ha sucedido con otros programas, tales como Produce, Progresá y Oportunidades.

Para entender la estrecha relación que existe entre la política de modernización impulsada por los gobiernos federales de las dos últimas décadas y su expresión en el sector agropecuario, es necesario conocer cuál es la situación por la que atraviesa

---

17 Morales Ibarra. Op Cit. P.14.

el campo mexicano en las últimas décadas, misma que está marcada por un grave deterioro y una aguda situación de empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes. El fenómeno conocido como *pobreza extrema* no es nuevo en el campo mexicano, sino que tiene su origen en el hecho de que el crecimiento de la producción agropecuaria a partir de 1965 ha sido inferior al incremento demográfico nacional y también al incremento de la población rural.

En relación con la evolución del sector agropecuario mexicano, se debe señalar que durante los años de 1930 a 1966 la producción agrícola de México creció más rápido que su población, contribuyendo significativamente al desarrollo general del país; baste recordar que en el periodo 1930-1946 la producción agrícola aumentó a tasas del 3.5 por ciento anual, mientras que la población creció a tasas del 2.2 por ciento anual. De 1946 a 1965 el incremento poblacional fue de 3.2 por ciento, en tanto que la producción agrícola se incrementó a tasas del 7 por ciento en promedio anual; por lo anterior, la disponibilidad interna de alimentos aumentó 3.8 por ciento en promedio anual, y con ello el sector agropecuario apoyó el desarrollo del sector industrial con alimentos de bajo precio y generando las divisas resultado de las exportaciones realizadas.

A partir de los años setenta, y de forma acentuada, en la década de los ochenta el campo mexicano sufre una caída que no parece tener fin: “La evidencia empírica confirma la hipótesis cepalina que asevera que el decenio de 1980 es una DÉCADA PERDIDA para América Latina... Cualquier solución si pretende efectividad ha de tomar en consideración los límites de cualquier esquema de modernización productiva que al mismo tiempo no contemple la modernización de las instituciones sociales.” 18

De manera acentuada, a partir de la década de ochenta el sector rural se empobrece gradual y continuamente, se separa de otros sectores y actividades y se debilita en presencia respecto del conjunto de actividades de la economía nacional, como resultado de una política que privilegió el proceso de industrialización, sacrificando por otra parte el desarrollo agropecuario, puesto que se optó por la transferencia de recursos del sector primario al secundario (industria),

descapitalizando con ello al agro y creando un grave problema en las condiciones de vida de los habitantes del campo.

### **3.3.- La Heterogeneidad y Complejidad del Campo Mexicano**

El campo mexicano está diferenciado internamente con mayor agudeza que otros sectores y el conjunto de la sociedad, el efecto de la prolongada crisis se acumula sobre la espalda de los campesinos pobres, la gran mayoría del sector rural. Muchos de ellos son indígenas, los pobres entre los pobres; por lo que se debe reconocer que el problema de pobreza en México es significativo y está en correlación con el hambre en el mundo: "...hoy, en plena revolución cibernética, casi una sexta parte de los 5 mil 700 millones de personas que constituyen la población del planeta, padece hambre." 19

Como resultado del reconocimiento de la situación del campo mexicano, el Estado plantea su proyecto de "modernización" de dicho sector, el cual propone entre otras cosas, la posibilidad de que los campesinos en su condición de ejidatarios o comuneros, adopten como una supuesta "alternativa" a sus problemas de vida el régimen de propiedad privada de la tierra (concretando con ello la privatización de la propiedad social rural) y estén en condiciones de vender su patrimonio, si no encuentran otra salida a su condición de pobreza; asimismo el proyecto neoliberal abre la posibilidad de que se constituyan sociedades anónimas como propietarias de tierras para la producción agrícola, ganadera o forestal, con amplias extensiones de tierras para dichas empresas.

Por lo que respecta al papel gubernamental hacia el sector rural, se afirma que el crédito y el seguro altamente concentrados, no promovieron la producción sino que únicamente la simulaban, de ahí que se considere que el campo fue más un pretexto que un propósito, porque sirvió para incrementar el poder y riqueza de los caciques locales y de los funcionarios públicos. Asimismo con la política agropecuaria de los últimos 20 años, la autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano se perdió; los sistemas públicos de apoyo al campo favorecieron la concentración económica y

---

19 Márquez, Ayala David. ¿Alianza para la revolución verde?.. México. La Jornada. 27 de noviembre de 1995. P.50.

geográfica, y lo que es peor: “Las burocracias crecieron, pero no la atención ni los servicios requeridos por el grueso de los habitantes del campo”. 20

El sector de los campesinos minifundistas, se localiza al interior de los núcleos ejidales y comunales, además de un elevado número de pequeños propietarios con escasos recursos y unidades productivas muy pequeñas; en general, son productores de maíz, frijol, sorgo, trigo y alimentos de consumo popular; para Rodolfo Stavenhagen, el fenómeno del minifundismo merece la siguiente reflexión: “Los minifundistas privados también son el producto, si bien involuntario, de la reforma agraria; un resultado no previsto, pero casi inevitable, del reparto de la tierra... Los minifundistas privados generalmente son agricultores de subsistencia; viven marginalizados de los procesos económicos”. 21

A propósito del fenómeno de minifundio, resulta ilustrativo: “El minifundio representa actualmente uno de los grandes problemas del campo mexicano, y es considerado como la causa de enormes limitantes para el desarrollo económico del ejido, debido a la gran fragmentación existente de tierra productiva entre los ejidatarios, lo que ha llegado a graves extremos por su limitada capacidad de producción”. 22

En consecuencia, se provoca una baja productividad de la tierra, así como un fenómeno de parvifundio que mezclado con fuertes y añejos problemas respecto de la tenencia de la tierra (conflictos por límites entre superficies de núcleos agrarios, así como conflictos interparcelarios y una marcada falta de apoyos públicos y privados a la actividad agropecuaria) tiene como resultado un escenario bastante sombrío para el campo mexicano, porque las condiciones materiales para que se reproduzca la población y alcance un grado aceptable de desarrollo se limitan cada vez más ocasionando continuas manifestaciones de descontento por parte de los campesinos mexicanos. De acuerdo con lo que menciona Morales Ibarra, respecto de una tipología de productores:

---

20 Warman, Arturo. "La Reforma al Artículo 27 Constitucional". En La Jornada. México. 8 de Abril de 1994.

21 Stavenhagen, Rodolfo. "Aspectos sociales de la estructura agraria en México". En Estructura y condiciones sociales en el agro. Módulo 3. México. Ed. Procuraduría Agraria. P.167.

22 Robledo Rincón, Eduardo. (Coordinador) Op. Cit. P. 75.

“70% del total de los productores rurales son marginales, mantienen una estructura familiar en su producción, cuya superficie media por predio es inferior a dos hectáreas, generalmente dedicada a cultivos tradicionales, y comprende poco más de 30% de la superficie cosechada de maíz; sin embargo, 70% de esta producción se destina al autoconsumo y representa sólo 10% del volumen total del maíz que se comercializa en el país”. 23

Este grupo campesino que se integra con alrededor de 18 millones de personas, es el segmento más pobre de la sociedad y de la economía mexicana; por otra parte, se debe destacar que el proceso de la reforma agraria en nuestro país tuvo como consecuencia la atomización de las unidades productivas, con lo que la tierra sufrió y continúa sufriendo el deterioro ecológico en una magnitud que puede tener graves riesgos para la vida, por lo que:

"El problema histórico del campo mexicano ya no es el latifundio, sino el minifundio acorralado por una extraordinaria explosión demográfica que hace imposible dividir más la tierra entre los hijos adultos. De esta manera, la democratización de la propiedad resulta un objetivo solamente formal de la Revolución Mexicana". 24

Es importante subrayar que existen en el país más de tres millones de jornaleros agrícolas, que representan el segmento más numeroso del campesinado mexicano y no cuentan con derechos laborales permanentes, ni de propiedad sobre la tierra que trabajan; respecto de la situación de los jornaleros agrícolas, Lourdes Sánchez señala lo siguiente:

“Los sistemas de remuneración más frecuentes son por tarea, por jornada y a destajo. En el primer caso se tiene la obligación de cumplir con una determinada labor, independientemente de la duración de la jornada. En el trabajo por jornada se paga poco más del salario mínimo establecido en la

---

23 Morales Ibarra, Marcel. “El agro en los noventa: consideraciones para su desarrollo”. en Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria. México. Año 2, Núm. 3, Abril - Junio. 1996. Pp. 16-17.

24 Delgado Moya, Rubén. Op. Cit. P.70.

región, independientemente de la carga de trabajo. En el caso del trabajo a destajo, el jornalero está expuesto a jornadas de trabajo que se extienden más allá de las 8 horas legales. Pero en ninguno de los casos se paga el salario justo, que debe comprender las prestaciones sociales definidas por la Ley". 25

Resulta contradictorio que después de una larga reforma agraria tengamos hoy en números absolutos y relativos más campesinos sin tierra que cuando inició el reparto agrario. No habrá reactivación agrícola exitosa si no se logra disminuir el número de jornaleros viviendo en situación de pobreza extrema, a partir de acciones políticas de generación de empleos y otorgamiento de recursos para el campo. Cabe mencionar que tanto la categoría de campesino como la de jornalero agrícola son importantes para entender la realidad del campo mexicano, puesto que refieren al tipo de relación que cada uno de ellos establece con la tierra. El campesino representa a la persona que es dueña de una porción de tierra, y que jurídicamente le asiste un derecho de propiedad específico; mientras que el jornalero agrícola es la persona que trabaja la tierra a cambio de un salario o jornal, es decir, no tiene ningún derecho de propiedad sobre la tierra que cultiva.

El minifundio comprende unidades menores de cinco hectáreas de temporal (y su equivalente en tierra de riego, según la clasificación de la hoy derogada Ley Federal de Reforma Agraria), abarca más de dos millones de unidades de producción; los campesinos minifundistas al no generar excedentes de producción, se ven imposibilitados de capitalizar o reinvertir recursos al campo, resultando para ellos cada vez más difícil, satisfacer las necesidades básicas de sus propias familias.

### **3.4.- Los Problemas de la dualidad de la agricultura en México**

A partir de la década de 1980 se inició en gran parte del mundo la política denominada "globalizadora" ó neoliberal, en un primer momento ésta fue resultado de la constitución de la Comisión Trilateral, la cual se identifica como germen del neoliberalismo, en la que participaron las corporaciones, representantes

---

25 Sánchez, Lourdes. "Problemática del jornalero". En Estructura y condiciones sociales en el agro. Módulo 3. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992. P.139

gubernamentales y estadistas de diversas partes del mundo; cuyo interés radicaba en establecer un nuevo orden mundial para el desarrollo del capital monopólico y financiero. Es David Rockefeller quien recoge el reto y funda la denominada "Comisión Trilateral", para articular y hacer converger "las fuerzas vivas del sistema".

Surgida sin mayores estridencias en 1973 a partir del ascenso de Jimmy Carter a la presidencia de los Estados Unidos, la Trilateral comenzó a ser mencionada cotidianamente por los medios periodísticos. Para dar una idea de la importancia que llegó a tener dicho organismo, el historiador y lingüista Noam Chomsky señala con relación al gobierno de los Estados Unidos que todas las posiciones más altas en el gobierno –Presidente, Vicepresidente, Secretario de Estado, Secretario de Defensa y Secretario del Tesoro- son ocupadas por miembros de la Comisión Trilateral, y el Asesor en Seguridad Nacional fue Director de la Comisión. Esta especie de "Gabinete Supranacional" alentado por Rockefeller contó en un principio con aproximadamente trescientos miembros (De los cuáles el 90% lo constituían magnates, empresarios y altos ejecutivos de las principales cadenas transnacionales del mundo capitalista); entre ellos puede citarse a Giovanni Agnelli, de la Fiat, y a Churino Fujini de la Mitsubishi Corporation.

Unificando los resortes monopólicos de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, el proyecto de la Trilateral se propone en primer término, dar coherencia y ordenar sus intereses en el seno del mundo central desarrollado y, a partir de este objetivo, reformular adecuadamente lo que considera el mayor punto de conflicto: las relaciones Norte - Sur a escala mundial, es decir, los vínculos con los países dependientes y periféricos en América Latina, África y Asia.

Se trató de "Una organización orientada a la definición de políticas" que ha buscado desarrollar propuestas viables para una acción conjunta de estados Unidos, Europa Occidental y Japón, incluyendo a Canadá. En realidad el proyecto de la Trilateral llegó a reunir a lo más selecto de los centros de poder político, Económico, financiero e ideológico del mundo capitalista, inclusive se llegó a señalar a tal organismo como el "Comité ejecutivo del capital financiero transnacional".

Para poner en su justa dimensión el fenómeno que habría de inspirar el surgimiento de la Comisión Trilateral, así como el profundo significado que ello conllevaría para todos los países del mundo, en el futuro inmediato, el autor Brzezinski menciona en su obra de "La Era Tecnocrática" que los países con un mayor desarrollo

industrial (en primer lugar Estados Unidos) empiezan a salir de la etapa industrial de su evolución e ingresan a una era en que la tecnología, y sobre todo la electrónica, se convierten cada vez más en los principales factores del cambio social alterando las costumbres, la estructura social, los valores y el enfoque global de la sociedad.

Precisamente porque ahora el cambio es tan acelerado y complejo, es quizá más importante que nunca que el sentido de la historia guíe el manejo de la política tanto interior como exterior del país, con la finalidad de asimilar los principales rasgos de la nueva realidad mundial, y facilitar la inserción nacional en dicha realidad que es verdaderamente compleja. Es precisamente en el contexto antes descrito en el que se inscribe la grave crisis mexicana de los años ochenta:

“La inflación, que ya en 1981 alcanzaba una tasa anual de 26%, se elevaba en 1983 a 99% y superaba el 100% en 1986, después de un ligero respiro en 1984-1985. En 1986, el valor real del salario mínimo no representaba más que el 50% del de 1976. Los salarios reales habían bajado 32% entre 1981 y 1985. Al mismo tiempo, los gastos públicos relativos al desarrollo social se redujeron 23.5% entre 1981 y 1984, los subsidios al consumo de tortilla y de pan fueron considerablemente reducidos después de 1986”. 26

Como referente obligado en el horizonte histórico del desarrollo de la economía mundial se encuentran los postulados surgidos del “Consenso de Washington”, los cuales sugieren que los países en vías de desarrollo (como México) adopten las propuestas de política económica, también denominadas “neoliberales”, con la finalidad de impulsar el desarrollo de las economías emergentes en el mundo, imponiendo la doctrina económica que postula el libre mercado, la reducción del gasto público, la desregulación económica, el control inflacionario y la captación de inversión extranjera directa, entre otras acciones.

La agricultura que se practica en el país se caracteriza por corresponder a dos polos de actividad agropecuaria, de ahí la denominación de bimodal: por una parte se expresa una agricultura comercial de cultivos de alta rentabilidad económica ligada fundamentalmente a la exportación de los productores ricos con sus socios comerciales nacionales y extranjeros; al respecto Lourdes Sánchez menciona: “En relación con los recursos, la agricultura empresarial enfrenta una situación privilegiada

---

26 Linck, Thierry. (Compilador). (1994). P. 138. “Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México”, en Revista Estudios Agrarios, Año 5. Núm. 12. Mayo – Agosto 1999. Ed. Procuraduría Agraria. México.

en su acceso a la tierra, agua y distintos medios de producción y se ha ido especializando en los cultivos de mayor intensidad de mano de obra y más rentabilidad, tales como hortalizas, algodón y frutas, de significativa participación en las exportaciones". 27

La bimodalidad se refiere a dos subsistemas clara y profundamente diferenciados: un sector relativamente pequeño pero creciente, dedicado a la agricultura comercial con productores medianos y grandes, debidamente integrados en sus cadenas productivas los cuales se benefician de las oportunidades que les brinda el mercado interno y externo. El subsistema que podemos ubicar como "campesino" conforma el mayor conglomerado de productores del campo, asentándose en minifundios de menor capacidad agrícola, con escaso crédito e insumos modernos, al respecto: "Es necesario considerar que existen 3.5 millones de ejidatarios y 200 mil pequeños propietarios minifundistas que, salvo los 500 mil dedicados a productos frutícolas y tropicales ligados con el sector exportador, se encuentran fuera del ámbito de influencia de la dinámica económica." 28

En la lógica del desarrollo industrial, existe una visión distorsionada en relación con la tierra, pues se le considera como un recurso inerte y no renovable; para la agricultura comercial, la tierra resulta un elemento completamente subordinado al hombre y la empresa; lo que interesa como finalidad última es responder a las leyes de mercado y cumplir con el ciclo de acumulación de capital, sin reflexionar respecto de los efectos de la explotación intensiva de la tierra, ni la degradación del medio ambiente que se genere con la actividad agroindustrial, por ello:

"El suelo, como mercancía se mide únicamente en dos dimensiones, como algo plano. La superficie es el criterio de valuación de la tierra para su ingreso en el mercado. A la bidimensionalidad se agrega una especialización en su uso. La agricultura industrial es monocultora; implanta una sola forma de aprovechamiento, una única especie para su reproducción, y excluye a las demás con rigor, a veces con

---

27 Sánchez Lourdes. Op. Cit. P.131.

28 Gil, Javier. La Reforma del Sector Agropecuario. Los agentes, las políticas, los instrumentos. México. Ed. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario. 1992. P. 58.

verdadera saña, como competencia indeseable... está ligada con el proceso de mecanización, que constituye una característica de la agricultura industrial". 29

Por otro lado subsiste en nuestro país la agricultura tradicional, misma que ha sido practicada por los pueblos y comunidades rurales de manera ancestral, la cual se caracteriza por tomar en cuenta el entorno y procurar el cuidado del medio ambiente; a través de las prácticas de la agricultura del sistema de "terrazas", así como de la denominada rosa-tumba-quema, entre otras modalidades de la actividad productiva; ya que la tierra y la naturaleza en general, son considerados como elementos inherentes a la vida humana y a toda clase de manifestación de vida. En el ejercicio de la agricultura tradicional no tiene un papel preponderante el aspecto económico, y mucho menos existe la intención de acumular capital, es decir, el trabajo y la vida campesina tienen su propia lógica y razón de ser, y no responden de ninguna manera a las denominadas "leyes del mercado", ni a los "procesos de acumulación de capital". De ahí que:

"La organización de la producción y la de la reproducción biológica y social del grupo se realiza a través de las que han sido llamadas relaciones primordiales; es decir, el parentesco, el vecindario o la pertenencia a una comunidad agraria, las cuales otorgan entre otras cosas, el acceso al territorio y su aprovechamiento. La profunda, activa y directa relación entre territorio y sociedad rural se expresa no sólo como una modalidad en organización económica de la producción, sino también como una dimensión de la cultura, del comportamiento y del conocimiento, como una historia o conciencia del pasado y como una visión de las opciones deseables para el futuro del hombre y de la sociedad". 30

Junto con la agricultura bimodal en México, además de la agricultura empresarial, también se identifica una agricultura productora de granos básicos, cuya producción se dirige al mercado nacional, donde en forma tradicional el gobierno señaló a los campesinos la cantidad y tipos de cultivo a que se debían dedicar. Estas decisiones se tomaban de manera sutil utilizando diversos mecanismos, como: el

---

29 Warman, Arturo. "Tierra y Desarrollo", en Estructuras y Condiciones sociales en el agro. México. Ed. Procuraduría Agraria. P. 12.

30 Warman, Arturo. "Tierra y Desarrollo", en Estructura y Condiciones Sociales en el Agro. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992. P. 7

manejo del crédito, suministro de fertilizante, definición de la dependencia donde entregar el grano, manejo de la tasa de interés, subsidios, etc. Para lograr una mayor aproximación al problema que representa la polarización de la agricultura en el país, basta citar lo señalado por Luis Gómez-Oliver, en su artículo denominado “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”, en el que menciona:

“El enorme grado de polarización de la agricultura puede apreciarse elocuentemente a través de la concentración del producto por predio. En 1950, la mitad de los predios agrícolas del país con menor producción sólo participaba con 6% del producto agrícola. Para 1960, el porcentaje del producto agrícola que correspondió a esa mitad de predios fue de sólo 4%. En 1970 esta participación bajó aún más, hasta ser apenas superior a 2%. Es decir, 50% de las explotaciones agrícolas del país sólo producía 2% del total del producto agrícola”. 31

Lo anterior amplió el papel hegemónico del gobierno en la producción y comercialización de granos básicos. Otra cosa sucedía con los productos hortofrutícolas, también llamados tropicales o pecuarios de exportación, como en el caso del pollo, donde no prevalecía la misma situación, debido a escenarios atractivos para los inversionistas, en virtud de contratos con los campesinos para la siembra de cultivos como el brócoli y la fresa que les resultaban atractivos frente a otra clase de productos, como el maíz, trigo, sorgo, frijol, etc., situación determinante en la problemática de ejidatarios, comuneros y campesinos parvifundistas dedicados al cultivo de estos granos.

La complejidad que reviste la agricultura nacional se ejemplifica en el hecho de que al productor agroindustrial exportador de naranjas, fresa o enlatados, le importa conservar una producción permanente y diversificada, que se articula por medio de contratos para que los pequeños productores, sean o no ejidatarios, los puedan abastecer; sin embargo, esa actitud no se manifiesta en el cultivo de granos básicos o fibras de algodón, donde se convierten en almacenadores de la agroindustria y se ven forzados a malbaratar sus productos, pues el cuidado de la cosecha se torna en

---

31 Gómez-Oliver, Luis “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”. En Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria. México. Año 2, Núm. 3 Abril – Junio. 1996. P. 44.

presión para ellos, como sucede en la región lagunera donde los patios están llenos de algodón.

### **3.5.- La poca Inversión de recursos en el campo, un problema permanente**

El campo manifiesta una grave situación por la falta de inversiones productivas, poca vocación de los dueños del dinero en proyectos productivos del sector rural que dependen de posibles siniestros, el precio nacional e internacional de los productos del campo, la calidad de los mismos, la cantidad y capacidad de servicios de apoyo a la producción rural, es decir, almacenamiento, distribución, comercialización y abasto; como acertadamente señala Fernando Rello en su artículo titulado *Retos y perspectivas del campo mexicano*, al referirse específicamente al problema de inversión en el campo:

“Hay un problema de desinversión, porque el propio cambio de modelo se da en una severa crisis económica. Esto se expresa en el campo simplemente por la dificultad ya no de seguir invirtiendo, por ejemplo en una obra hidráulica, sino que hay dificultades de mantener la infraestructura de riego en buenas condiciones, dificultades de mantener nuestros equipos y nuestros institutos de investigación y extensión agrícola; es decir, hay una serie de rubros que son básicos para poder incrementar nuestra capacidad de producción que se están deteriorando, en lugar de estar mejorando, debido a la falta de recursos”. 32

La visión que prevalece en el país respecto de las posibilidades de inversión, depende de prioridades, estudios de factibilidad y rentabilidad en proyectos que son evaluados tanto por el sector público como por el privado, en los que prevalece el común denominador de subestimar la capacidad de generación de riqueza por parte del sector agropecuario, y por ende se da prioridad a las inversiones tanto en el sector industrial como en el terciario o de servicios, y lo que es peor, la cada vez mayor tentación por parte de quienes tienen el capital, para hacer inversiones de carácter especulativo en detrimento de la actividad productiva. Como bien señala Vincent Ribier, al referirse a la reorientación del crédito y de la inversión:

---

32 Rello Espinosa, Fernando. “Retos y perspectivas del campo mexicano”, en Revista de Estudios Agrarios, Año 3, Núm. 6 Enero-Marzo Ed. Procuraduría Agraria. México. 1997. P.19.

“En cada país se observa una tendencia a la reducción de la parte relativa de los gastos públicos asignados al desarrollo rural en el curso de los años ochenta. Esta reducción a menudo fue acompañada por una modificación de la estructura de asignación de los recursos presupuestarios: los cultivos alimentarios eran abandonados en beneficio de los cultivos de exportación no tradicionales. La caída de la inversión agrícola tuvo grandes consecuencias pues, como lo señalan diversos autores, el nivel de ésta condiciona la capacidad de respuesta del sector agrícola y el aumento de su productividad...; la tendencia general es una fuerte baja de los volúmenes de crédito para los cultivos alimentarios, una baja más moderada para los cultivos de exportación tradicionales y la aparición de líneas de crédito específicas para estimular el desarrollo de ciertos cultivos de exportación no tradicionales, tales como las flores, plantas ornamentales, frutas y legumbres”. 33

Ante la política agropecuaria de la globalización y del neoliberalismo es preciso diferenciar la modernización agrícola y el desarrollo rural, ya que ambos procesos no son necesariamente concomitantes. La modernización es inherente a empresas que, al margen de su tamaño y organización logran cambios fundamentales cuando tienen capacidad, para plantear estrategias operativas, explicitan sus requerimientos financieros y toman decisiones de endeudamiento en función de activos y perspectivas de gasto e ingreso; mientras que, por su parte, el desarrollo rural es un proceso que requiere compromisos colectivos y acciones estratégicas del gobierno, para que generen efectos multiplicadores y logren la competitividad sin deterioro ecológico ni enormes costos sociales observados en la actualidad; ya que en muchos casos se logra la modernización de las empresas agrícolas que cuentan con recursos, pero es poca su contribución -en realidad casi nula- al desarrollo rural; por lo que la concepción del gobierno al respecto es:

"Por un lado se tiene el dogmatismo de los tecnócratas que insisten en profundizar las medidas que ya han demostrado con creces su ineficacia. Por el otro el pragmatismo de los agricultores comerciales, cuya propuesta, al igual que la anterior, excluye del todo a los productores de bajos ingresos. Esos dos

---

33 Ribier, Vincent. "Impacto de las políticas económicas y agrícolas en América Latina", en Agriculturas y Campesinados de América Latina. Mutaciones y recomposiciones. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1994. P. 39.

proyectos son los que, hoy por hoy, se disputan el predominio sobre las políticas de desarrollo rural en México." 34

Las políticas de apoyo a la producción, aliento a la inversión y fortalecimiento de los procesos redistributivos del ingreso hacia el sector agropecuario requieren de una nueva orientación en la que se considere la integración de acciones coherentes, coordinadas y sistematizadas de las Instituciones Públicas en colaboración con los sectores social y privado, con la finalidad de establecer planes y programas apegados a la realidad nacional. Es un hecho que el sector privado, movido por el objetivo central de la mayor rentabilidad, no tiene un compromiso social con el desarrollo rural, puesto que sus recursos se canalizan fundamentalmente a las actividades lucrativas, por lo que es difícil establecer el grado de compromiso de la empresa privada con respecto a la protección del medio ambiente y en consecuencia, de la vida de las generaciones presentes y futuras. Sirvan de reflexión las siguientes interrogantes:

"¿Cuál será el modelo económico para el tránsito para la siguiente década? ¿será posible que podamos lograr un modelo de desarrollo económico que nos de seguridad alimentaria? ¿se podrá realizar en la sociedad moderna que cada estado pueda darse la seguridad alimentaria? (y no estoy hablando de autosuficiencia); ¿será posible lograr el bienestar rural, buscar un modelo intensivo en mano de obra? ¿será posible que nos ganemos nuestro bienestar con la actividad productiva y no con programas especiales?, que son bienvenidos, desde luego pero lo que nos interesa es la actividad productiva, porque es lo que hace trascendente nuestro bienestar; ¿será posible que construyamos un modelo de desarrollo económico y productivo agropecuario que no sea agresivo ecológicamente?; ¿será posible preservar nuestra diversidad cultural y potenciar su desarrollo y a la vez preservar nuestra diversidad productiva?; ¿será posible que el nuevo modelo de desarrollo a implementarse respete la vocación rural de nuestro pueblo?

Hoy el campo mexicano es un conjunto de unidades económicas, pero también es una forma de vida" 35

---

34 Pérez Castañeda, Juan Carlos. Pragmatismo agropecuario vs. dogmatismo académico. En La Jornada del Campo. México. Martes 22 de agosto de 1995. P. 10.

35 Gil, Javier. Op. Cit. P. 60.

### **3.6.- El Problema de la Comercialización Agropecuaria**

Como se mencionó anteriormente, la problemática en los proceso de comercialización de productos agropecuarios se expresa en una deficiente infraestructura de acopio, almacenamiento, conservación, transporte y distribución de productos agropecuarios, con costos elevados por mermas las dificultades de comercialización se manifiestan en la carencia de esquemas de financiamiento; lo anterior es resultado, en parte, de la falta de apoyos al campo, tal como sucedió en el período de 1988-1994; todo ello se traduce en una reducción de los ingresos de los productores de bajos ingresos, es decir, de los ejidatarios y comuneros, así como de los parvifundistas, los cuales se ven en la necesidad de acudir a intermediarios para poder vender sus productos, en situación de clara desventaja, puesto que los intermediarios determinan el monto y la cantidad de los productos requeridos por el mercado. En relación con los avances y problemas en el proceso de apertura del sector agropecuario, Luis Gómez-Oliver menciona lo siguiente:

“El proceso de apertura económica se inició después de una regresión hacia una economía aún más cerrada derivada de las crecientes dificultades en la balanza de pagos...En 1986 se firmó la entrada al GATT y en los años siguientes los cambios en la política comercial fueron muy significativos. La cobertura de los permisos de importación sobre la producción se redujo de 92.2% en junio de 1985, a menos de 18% a fines de 1990... La liberalización del comercio externo avanzó aceleradamente”. 36

Las distorsiones en el comercio internacional de los bienes agrícolas, así como la inestabilidad de los precios agravan la problemática de rentabilidad del sector; además de los pequeños productores se basa en su desconocimiento de los mercados, lo disperso de sus unidades de producción y el escaso volumen que destinan al mercado en forma individual, por lo cual venden sus cosechas a precios bajos, lo que deteriora severamente sus ingresos e impide la capitalización de sus unidades productivas.

La política de "modernización" del sector agropecuario implicó la reestructuración del sistema de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), lo que condujo a una liberalización parcial de las fuerzas del mercado en la mayor parte de los bienes producidos en el campo, conservando solamente el frijol y el maíz como bienes con un precio de garantía más alto que el internacional; en efecto, el Estado creó mecanismos y entidades, con la intención de incidir en los procesos de comercialización, lo cual tuvo consecuencias diversas como la garantía de que los campesinos de escasos recursos tuvieran un mecanismo seguro para la comercialización de sus productos, pero los resultados fueron insuficientes porque se trató de sustituir la iniciativa de los productores para enfrentar a la serie de elementos que caracterizan la actividad agropecuaria y el resultado fue contraproducente incrementando los niveles de concentración del ingreso, y las prácticas de corrupción por parte de funcionarios en los diversos niveles de la Administración Pública.

### **3.7.- Origen y Fundamento de la Reforma Constitucional al Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana.**

Para valorar la trascendencia que tiene el marco jurídico actual en materia agraria y entender las causas que motivaron su elaboración, es importante conocer la problemática mexicana en materia agraria con las consecuencias correspondientes en el conjunto de los habitantes de México, cuyos impactos se resienten en la vida económica, política y social. La reforma al artículo 27 Constitucional tiene una gran relevancia puesto que parte del reconocimiento por parte del Estado de que ya no hay tierras para repartir entre los campesinos, con lo cual culmina una etapa en la historia agraria del país, específicamente la fase del reparto agrario y la irrupción del proyecto neoliberal en el campo mexicano, el cual se plasmó en la reforma constitucional al artículo 27; con el reconocimiento de las distintas formas de propiedad rural, y la legalización de las sociedades propietarias de tierras, abriendo la posibilidad para la privatización de las tierras de ejidatarios y comuneros **(Véase Artículo 27 Constitucional vigente, en apartado de Anexos).**

### **3.7.1.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional.**

Al término de los años setenta se generalizó tanto en el Gobierno Federal como entre los distintos actores económicos, sociales y políticos del país, la opinión de que la situación del campo era crítica, verdaderamente dramática y sin alternativas inmediatas de solución; lo anterior quedó plasmado en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional, la cual fue enviada por el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, el 7 de Noviembre de 1991, para su discusión y análisis.

A lo largo de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma se expresan los argumentos para dar paso a la misma, pero también se hace reconocimiento de las debilidades y fortalezas existentes en la historia agraria del país, reivindicando los valores y principios que dieron origen a lo que actualmente es la Nación, y refrendando el principio de identidad y el sentido de pertenencia que le han dado fuerza y cohesión al proyecto nacional.

Era evidente que el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que se contaba en las zonas rurales, los ingresos económicos de la población y en general en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal. Específicamente en la exposición de motivos se señala el problema de la caída en el Producto Interno Bruto que aporta el campo a la economía nacional, y de igual forma se expresa la problemática existente a consecuencia del incremento en la tasa de población de los habitantes del sector rural **(Ver Cuadro 1, México: Producto Interno Bruto, del apartado de Cuadros-Anexos)**.

De manera general, los investigadores y estudiosos de la problemática del medio rural reconocían que la Reforma Agraria había logrado transformar de raíz la estructura de la tenencia de la tierra y, en consecuencia, creado una nueva clase social en el campo. Ejemplo claro de lo anterior, lo representa el hecho de que si en 1910 menos de dos mil familias eran propietarias del 87% de la superficie del país, a fines de los años ochenta había más de cinco millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que tenían el control directo de 90% del territorio.

Entre los aspectos relevantes de la reforma al artículo 27 Constitucional se destacan:

- El reconocimiento de la propiedad originaria de la Nación en relación con las tierras y aguas del territorio nacional.
- La Nación como propietaria originaria de las riquezas localizadas en la superficie y el subsuelo del país.
- La facultad de realizar actos de expropiación que se le reconoce al Estado Mexicano, siempre y cuando se cumpla con la causa de utilidad pública correspondiente y se cubra con la indemnización respectiva.
- El reconocimiento otorgado a los núcleos de población ejidales y comunales como propietarios de tierras.
- Los límites de superficie establecidos para la pequeña propiedad individual.
- La posibilidad de que se constituyan sociedades propietarias de tierras, así como los límites de superficie de tierra que pueden tener en propiedad.
- La creación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios.

En la exposición de motivos se hace referencia al desarrollo de la legislación agraria del país, con un recuento relativo a los distintos momentos en que se ha debido legislar en materia agraria, y de igual forma se mencionan las distintas figuras jurídicas que se han generado en el país a lo largo de su historia, la consecuencia lógica en esta estructura argumentativa presentada por la iniciativa de Reforma Constitucional, es el reconocimiento de la necesidad del cambio en el ámbito del sector rural, y la puesta en marcha de la estrategia de modernización correspondiente con la finalidad de hacer viable al campo mexicano, considerando el nuevo contexto mundial, y la cada vez mayor competencia entre los distintos actores económicos productivos, con la finalidad de hacer compatible el desarrollo urbano y rural del país.

Si bien es cierto que con el transcurso del tiempo, las condiciones del campo se han ido modificando, en algunos casos de manera favorable para sus habitantes, también es cierto que el modelo de desarrollo del sector agropecuario comenzó a dar signos de agotamiento, particularmente a partir de 1965, porque a partir de dicho año el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria era inferior al de la población, lo cual dio origen a una cada vez mayor importación de alimentos básicos, en especial de maíz.

La creciente población rural no poseía tierras, se presentó el fenómeno de los denominados “campesinos sin tierra”, que a fines de los años ochenta representaban un número importante de personas en edad de trabajar la tierra, pero que no tenían ningún tipo de derecho sobre la misma, contabilizándose alrededor de tres millones de personas en dicha circunstancia; tales sujetos no podrían adquirir la tierra por vía de la dotación ejidal y carecían de empleo e ingresos permanentes y razonables. La consecuencia lógica de la situación anterior fue la masiva emigración temporal y definitiva a las ciudades medias y grandes y a Estados Unidos.

Por lo anterior, existía una fuerte necesidad de generar nuevas opciones productivas y de bienestar a los habitantes del campo, obviamente, respetando las tres formas de propiedad rural reconocidas en la Constitución: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad. De igual forma en la Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto que Reforma el Artículo 27 Constitucional, el Ejecutivo Federal hace un reconocimiento pleno al fenómeno del Reparto Agrario, señalando que éste ha sido una de los procesos sociales más importantes y de mayor vinculación con el nacionalismo porque modificó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional, dando prosperidad a la patria y justicia a los campesinos, liberándolos del régimen de la denominada “Hacienda”, y restituyendo la vida del pueblo, Comunidad y Ejido, lo cual se consagró en la propia Constitución Política.

No obstante lo anterior, señala dicha exposición de motivos, se necesita el cambio no porque haya fallado la reforma agraria, sino porque en la actualidad es distinta la realidad demográfica, económica y social del campo, producto, en parte, de la propia reforma agraria. La exposición de motivos continúa señalando la necesidad de contar con un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, tal como la desean los campesinos mexicanos. Respecto del fenómeno denominado “minifundio”, se menciona que la mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal; también se reconoce que en el minifundio se presenta estancamiento y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y nivel de vida inaceptable, en otras palabras, se hace pleno reconocimiento de la situación de pobreza en la que viven millones de campesinos.

En cuanto a la inversión de capital en el sector agropecuario, se señala que existen pocos alicientes para los inversionistas, debido a la falta de certeza y seguridad jurídica en las formas de tenencia de la tierra; se reconoce la incapacidad de la inversión pública para dar respuesta a los grandes requerimientos de inversión productiva y lograr la modernización del sector rural; se presentan los argumentos respecto de la necesidad de generar nuevas formas de asociación productiva y regularizar las formas de relaciones económicas que existen entre los distintos sujetos agrarios, tales como los contratos de renta, aparcería, mediería, usufructo y venta de terrenos ejidales, los mecanismos para garantizar la culminación del reparto agrario conforme a derecho y lograr la justicia y libertad para todos los campesinos, para lo cual se plantea la creación de Instituciones Públicas tales como los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, con la finalidad de promover y procurar la aplicación de la justicia en materia agraria, y contar con organismos gubernamentales resultantes del cambio institucional, que sean garantes del respeto al Estado de Derecho en el medio rural.

La Reforma al artículo 27 Constitucional se inscribe como parte de las acciones realizadas durante la Administración de Salinas de Gortari, la cual estuvo caracterizada por una fuerte vinculación con las políticas de corte “neoliberal”, en las que prevalece una visión de país cuyo eje de desarrollo se encuentra localizado en la denominada *modernización* nacional, en cuyo concepto se adoptan medidas tendentes a lograr una mayor eficiencia en el manejo de las variables “macroeconómicas”, sin darle mayor importancia al desarrollo de la economía familiar.

Como una acción adicional para impulsar la Iniciativa de Reforma Constitucional, el Ejecutivo Federal convocó el 14 de Noviembre de 1991 a los representantes de las Organizaciones campesinas integrantes del Congreso Agrario Permanente (CAP), de otras agrupaciones y de los propietarios rurales, para darles a conocer un programa de diez puntos a fin de reactivar integralmente el campo. En el primer punto se reiteró lo señalado en la iniciativa de reforma: dar justicia social efectiva y restituir al campesino su libertad para decidir. Para eso es necesario proporcionar mayor certidumbre en la tenencia, propiciar una mayor producción de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y revertir el creciente minifundio.

El segundo punto refiere a la manera en que la reforma protegería al ejido, desplazando a las burocracias fuera de las decisiones ejidales, devolviendo dicha capacidad de decisión a los ejidatarios. El tercer punto señaló la posibilidad de que los campesinos fueran los sujetos y no objetos del cambio; se reiteró que la titulación de las parcelas ejidales no significa promover la privatización, sino crear las condiciones para que los campesinos decidan el régimen de tenencia que más les conviene. El cuarto punto se refirió a la reversión del minifundio, así como evitar el regreso del latifundio. Se explicó que la reforma combatiría el minifundio promoviendo la constitución de asociaciones productivas y la participación de sociedades mercantiles en la producción agropecuaria.

En el quinto punto se planteó la necesidad de consolidar la certeza y certidumbre de la tenencia de la tierra, para con ello, facilitar la capitalización y asegurar la participación del estado para promover formas de asociación entre ejidatarios y particulares. El sexto punto refería a la creación de los Tribunales Agrarios y de un organismo encargado de procurar la justicia agraria (La Procuraduría Agraria), con la finalidad de dar una respuesta jurídica inmediata a las múltiples demandas campesinas pendientes de solución.

Los cuatro puntos restantes se referían a diversos compromisos para recuperar y reactivar económica y productivamente el campo. En el séptimo se propuso incrementar en 20% el gasto destinado al sector agrícola en 1992 y en 30% el gasto asignado a infraestructura hidroagrícola; en el punto octavo se propuso subsidiar 30% del costo y ampliar la cobertura del seguro al ejidatario. En el noveno punto se anunció la creación del Fondo Nacional para las Empresas de Solidaridad, con el objetivo de crear empresas en el campo, apoyando las actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y microindustriales. El décimo punto se refirió a la cartera vencida del Banrural, la cual se resolvería pasándola al Programa de Solidaridad, donde se determinaría la forma de finiquito, ya fuera con trabajo o colaboración.

### **3.7.2.- Declaraciones y Movilizaciones de Organizaciones Campesinas en torno a la Reforma Constitucional**

Las modificaciones propuestas fueron las más radicales y profundas que se habían instrumentado desde el inicio de la reforma Agraria, por lo cual las opiniones y movilizaciones al respecto, no se hicieron esperar. Por tal motivo, el Congreso Agrario Permanente (CAP), a petición de la Confederación Nacional Campesina (CNC) convocó a una Asamblea Extraordinaria, en la que los dirigentes campesinos dieron a conocer sus respectivas posiciones: La Unión General Obrero Campesino Popular (UGOCP) señaló que el proyecto de reforma merecía una discusión democrática.

La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) consideró que no era posible emitir una opinión razonada sin conocer los cambios en la Ley Reglamentaria, aunque aseguró que la iniciativa llevaba a la desigualdad porque privilegiaba el desarrollo de la propiedad privada sobre la social; mientras que la Central Campesina Independiente (CCI) afirmó que su organización combatiría cualquier intento de privatizar el ejido; en tanto que la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCPM) y el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (MP-400) demandaron establecer una coordinación estrecha con las comisiones de Reforma Agraria y Agricultura en las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Por su parte, la Coalición de organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) señaló que la propuesta era desigual, porque cerraba el acceso a la tierra a unos y abría a otros las posibilidades de acaparamiento; mientras que la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) aseguró que otorgarle al ejidatario el derecho de enajenar su parcela entre los miembros de su núcleo implicaba privatizar y legalizar la concentración de la tierra en manos de caciques; por otro lado, la UGOCP completó su declaración en el sentido de que la iniciativa planteaba una nueva forma de latifundismo, que atentaba contra el régimen social de tenencia de la tierra, lo que conduciría a la liquidación del ejido y la comunidad.

Las organizaciones campesinas continuaron haciendo declaraciones respecto de la propuesta de Reforma Constitucional durante los meses de noviembre y diciembre de 1991, como las vertidas por Javier Gil de la UNORCA, en el sentido de

incluir en el artículo 27 el aspecto de los límites de tierra para las asociaciones y sociedades mercantiles; también Alfonso Garzón Santibañez de la CCI, se manifestó por la permanencia del ejido.

Después de muchas discusiones y reuniones de trabajo, para fines de noviembre la iniciativa contaba con el apoyo de diez de las doce organizaciones del CAP. Las únicas que mantuvieron su oposición fueron CIOAC Y CODUC. La primera fue la más activa en su oposición. Por ello, el 21 de noviembre, junto con otras seis organizaciones regionales y un numeroso contingente de 1,500 campesinos realizó un plantón frente a la Cámara de Diputados, para manifestar su rechazo a las reformas, demandar un mayor presupuesto para el agro y reiterar que el debate sobre el Artículo 27 constitucional se realizara en cada ejido y comunidad. El 25 de noviembre el Secretario General de la CIOAC se reunió con el Presidente de la República para manifestarle sus inquietudes respecto de la propuesta de reforma, argumentando que aún no se había concluido el reparto agrario.

El Movimiento de Resistencia y Lucha Campesina se constituyó el 30 de noviembre, se integró con once organizaciones agrarias que suscribieron el denominado “Plan de Anenecuilco”, en el que expresaron su oposición a cualquier reforma al Artículo 27. También anunciaron una marcha multitudinaria y nacional que partiría de todas las regiones del país para llegar a la capital el 10 de diciembre, anunciando también, el cierre de carreteras y la realización de plantones ante los Congresos Locales.

El 1 de diciembre de 1991, los representantes de más de 200 organizaciones campesinas y uniones de ejidos, rectores de universidades y de instituciones de educación superior, ex secretarios de reforma agraria y otras personalidades firmaron en Los Pinos un Manifiesto Campesino. Se coincidió en la necesidad de promover cambios en el campo, de distinguir las diferentes áreas del ejido y la comunidad y de elevar ambas formas de propiedad al rango constitucional; también en superar el rezago agrario y establecer la libertad de asociación; y reconocer a la asamblea como la máxima autoridad al interior de los núcleos.

### **3.8 El Balance de la Política Agraria en el Contexto Actual**

Las políticas agrarias implementadas durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, encuentran gran afinidad con los lineamientos que para el sector agrario fueron elaborados en la década de 90; es de destacar el continuismo en las acciones realizadas por el aparato gubernamental a lo largo de los regímenes de Salinas y Zedillo, lo cual se inscribe en el marco de la etapa de crisis que inicia en la década de los ochenta y que se prolonga durante los noventa y hasta nuestros días (acumulando un periodo de casi 25 años) situación que obliga al Estado a profundizar la aplicación de medidas de “ajuste estructural” y de la denominada “estabilización”, iniciando así una transformación relevante en los mecanismos de acumulación de capital y de distribución del ingreso, así como en la reorientación del gasto público.

El nuevo periodo que vive el país, y en particular el sector agropecuario, se caracteriza por las modificaciones ocurridas en el modelo de desarrollo económico anterior (basado en la fuerte intervención estatal en la actividad económica; la búsqueda de acciones encaminadas a fortalecer el mercado interno, la expansión del gasto público y el apoyo significativo al sector agropecuario, con implementación de medidas proteccionistas para el campo) estableciendo en su lugar, nuevas prácticas gubernamentales caracterizadas por la utilización en mayor medida de políticas restrictivas del gasto público, cambios al marco legal, para facilitar la circulación de los productos y una política de mayor apertura de las fronteras.

A partir de 1995, se observa una fuerte recomposición de la agricultura nacional, insistiéndose a lo largo de ambos regímenes en que el campo pierde de manera cotidiana y sistemática su intensidad en la actividad económica, así como la proporción de aportación al Producto Interno Bruto nacional. Un ejemplo de la visión que han asumido los últimos gobiernos en el país, se encuentra plasmada en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, que menciona: “La reforma agraria hoy día, debe incorporar instrumentos económicos y sociales innovadores para mantener vigente el propósito central de satisfacer los intereses sociales y nacionales, dándole atención prioritaria a grupos y regiones que padecen las más grandes desventajas”.

Asimismo, la propuesta gubernamental hacia el campo mexicano plantea de manera formal lo siguiente: “La política agraria, como política de Estado, contribuye a la integridad territorial, a la seguridad alimentaria del país y a la soberanía nacional”.  
38 No obstante, las buenas intenciones plasmadas en los instrumentos de planeación gubernamental, durante los últimos diez años, en el campo mexicano han ocurrido graves modificaciones que afectan a la mayoría de los habitantes del sector rural, y en general de la población nacional, entre las que saltan a la vista, está el empobrecimiento cotidiano de los campesinos, así como la pérdida de apoyos a la actividad agropecuaria; asimismo se destaca el deterioro de la calidad de la tierra y la escasez de recursos necesarios para realizar el trabajo en el medio rural, tales como la capacitación técnica y administrativa a los productores, además de las condiciones de libre mercado que son en gran medida adversas para la mayoría de los productores rurales y que tienen entre sus consecuencias más delicadas, el incremento de los niveles de importación de alimentos para el consumo nacional.

En la planeación gubernamental de los últimos dos sexenios se plasman algunas ideas en relación con la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la consolidación del Estado de Derecho y la promoción del desarrollo económico y social del país; sin embargo, se puede afirmar que el saldo del quehacer gubernamental es deficitario y completamente insuficiente para dar respuesta a las demandas que de manera cotidiana plantea la sociedad campesina al gobierno.

Mención especial merece la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, porque se traduce como una consecuencia lógica y la respuesta de la población frente a las políticas deficientes y erráticas adoptadas por el Gobierno Federal en la búsqueda del desarrollo nacional; y particularmente, el fenómeno migratorio se entiende como la alternativa de la sociedad mexicana que habita en el medio rural y semiurbano ante la gravedad del deterioro en el nivel de vida de la población. De ahí que en la actualidad se mencione que la población mexicana creó una cultura migratoria, que forma parte de su vida cotidiana y tradición familiar

---

37 Poder Ejecutivo Federal. Programa Sectorial Agrario 1995-2000. México. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria. 1996. P.17.

38 Idem. P.17.

comunitaria y regional, siempre en la idea de hacer una realidad el famoso “sueño americano”.

Para dimensionar la realidad de la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos, baste señalar que el promedio anual de emigrantes permanentes a Estados Unidos durante el periodo de 1990-2000 fue de 250 mil personas; por lo que para el año 2,000 se considera que en promedio habían alrededor de 9 millones de mexicanos viviendo en los Estados Unidos. 39

Los resultados obtenidos con la aplicación de la política sectorial durante los últimos dos sexenios son completamente insuficientes, y no responden a las expectativas de la gente que habita en el campo mexicano, prueba de ello es el fenómeno migratorio que se ha agudizado en los últimos años, cuyas consecuencias son la pérdida de fuerza de trabajo que se requiere en el campo nacional, así como la fractura en la estructura de las familias campesinas.

En cuanto a la riqueza nacional, existe un fenómeno de concentración del ingreso cada vez mayor en pocas manos, mientras que por otra parte, la mayoría de los habitantes viven con una parte ínfima de dicha riqueza; y como un elemento que merece especial mención, durante los últimos diez años se incrementó la entrada de divisas provenientes de la población mexicana migrante en los Estados Unidos de América, la cual pasó a ser la segunda fuente de ingresos más importantes del país, registrando en el año de 2005 un monto anual de 18 mil millones de dólares, aproximadamente; lo cual habla de la gran incapacidad y el fracaso de los gobiernos en turno al no poder generar mejores condiciones de vida y de trabajo para los habitantes del país; y deja claro la enorme capacidad de respuesta que tiene la sociedad nacional, y la campesina en particular, para resolver sus necesidades de subsistencia a partir de su iniciativa y fortaleza, aún con el riesgo de perder la vida en su intención de cruzar la frontera norte del país, para obtener con su trabajo los satisfactores requeridos por las familias mexicanas.

---

39 Corona, Rodolfo. “Cantidad de emigrantes de mexicanos en Estados Unidos alrededor del año 2000”, en Seminario Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y retos para ambos países. México. Colegio de la Frontera Norte. Noviembre 30 de 2003.

Cabe destacar el fracaso ocurrido en los últimos dos sexenios con la política agropecuaria implementada, puesto que no se han incrementado los niveles de productividad del sector, y por lo contrario, los productores rurales en su mayoría padecen la problemática de la inconsistencia de los precios de garantía, así como la presión del incremento de los costos de producción y distribución de sus productos; de igual forma se observa como en los últimos años, la aplicación de programas gubernamentales como el de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), si bien es cierto que tiene avances importantes en cuanto a la regularización de la propiedad rural, también se debe señalar que su ejecución no tiene los impactos que se esperaban en el sentido de reactivación de la actividad productiva rural, ni en cuanto al incremento del mercado de tierras rurales.

Otro aspecto del fracaso en la acción gubernamental hacia el campo, se refiere al poco impacto que tiene el trabajo de las Instituciones del sector en cuanto a la organización agraria básica y al fomento y constitución de sociedades de producción rural; además se destaca el fracaso gubernamental al no poder reactivar la actividad económica en el campo mexicano, puesto que el monto de los recursos públicos destinados al sector son completamente insuficientes, y se resiente en gran medida la falta de apoyos técnicos, financieros y administrativos para incentivar la actividad productiva en el campo mexicano.

## ***CAPITULO CUATRO***

### **LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y EL PAPEL DE LA PROCURADURIA AGRARIA COMO PROPUESTA ALTERNATIVA A LA PROBLEMÁTICA DEL CAMPO MEXICANO (UN MODELO PROPOSITIVO)**

#### **4.1.- La importancia de un nuevo modelo en el campo mexicano**

La integración de un modelo propositivo, que brinde una respuesta alternativa a la situación que prevalece en el campo mexicano requiere de una nueva visión política, así como de una serie de acciones estratégicas en el quehacer político, con la corresponsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad civil, con el propósito de definir el tipo de participación política y social que habrán de tener los sujetos sociales a quienes involucra de manera directa o indirecta la problemática del campo; en la perspectiva de contribuir en la medida de sus posibilidades, a lograr el desarrollo rural integral.

Es deseable que se consideren acciones políticas en diferentes planos; revisar a profundidad cuál ha sido la actuación y los resultados obtenidos por las distintas instituciones tanto públicas como privadas; de igual forma, instrumentar una fase de recopilación de información para conocer la situación real que se vive a nivel local, estatal, regional y nacional, por parte de quienes habitan en las zonas rurales del país, con la finalidad de elaborar una serie de diagnósticos a partir de los cuales se instrumenten las acciones necesarias encaminadas a lograr el desarrollo rural integral que reclama el campo mexicano, y la sociedad en su conjunto.

Resulta indispensable que en la elaboración del nuevo modelo, y en consecuencia, en el diseño y ejecución de las políticas públicas correspondientes, se tomen en consideración aspectos tan importantes como el hecho de que debido a una serie de razones históricas, el derecho agrario en México tiene un carácter social, es decir, además de reconocer el derecho de los sujetos del campo a la propiedad y la libertad de cada individuo, también se reivindica el principio de justicia social. El derecho agrario ha sido parte importante en la constitución del Estado y por disposición constitucional, la materia agraria es reconocida como de jurisdicción federal.

En cuanto a las Instituciones, se puede afirmar que éstas explican el éxito, fracaso ó estancamiento de un sistema socioeconómico, en efecto, tales Instituciones pueden ser eficientes o no para generar un sistema de incentivos o desincentivos económicos y extraeconómicos, para que los individuos se involucren en procesos de intercambio socioeconómico complejos, tales como flujos de inversión, montos de ahorro, incremento de oferta y demanda de productos y de dinero, procesos de innovación tecnológica, acuerdos de concertación económica, política y social; así como diseño ejecución y evaluación de políticas públicas específicas para distintos sectores del país.

Se considera como verdad empírica que el dinamismo del cambio económico e institucional se incrementa de manera cotidiana como resultado del fenómeno de globalización e internacionalización de la economía mundial; los cambios y tendencias actuales en el ámbito de las economías del mundo y de las sociedades en general, ponen de relieve la necesidad de tomar en consideración el papel de las instituciones en las políticas de ajuste y cambio estructural, en los procesos de privatización, innovación tecnológica y desregulación.

Sin embargo, es factible el desarrollo de la actividad económica, específicamente en el campo mexicano, a partir de integrar las propuestas y compromisos de las diversas organizaciones rurales con la finalidad de avanzar en el cuidado del medio ambiente, en los niveles de productividad y en la diversificación de la actividad económica a partir de la generación de proyectos viables para su realización, sin que necesariamente deban orientarse en la lógica del sector de exportación y del uso de tecnología de punta.

Asimismo pone de manifiesto la conveniencia de replantear y reformular de acuerdo con las evidencias empíricas y con las tendencias generales, las teorías correspondientes para estudiar y analizar con mayor rigurosidad las implicaciones que tienen las instituciones en la búsqueda de la eficiencia y la justicia social. Necesariamente se deben considerar las tendencias siguientes:

- “ -Un entorno internacional más incierto, complejo, competitivo y desafiante;
- El agotamiento de los modelos de crecimiento económico cerrados y protegidos;
- La mayor diferenciación social, económica y política de la sociedad;

- Las mutaciones en el comportamiento económico y político de los agentes, cambios en las prácticas y modos de producción, etc.;
- El surgimiento de nuevas y más complejas formas de organización económica y social;
- Nuevas demandas económicas, sociales y políticas de los distintos grupos sociales y las crecientes restricciones financieras, tecnológicas y comerciales para atenderlas;
- Profunda heterogeneidad productiva y;
- Una brecha institucional que surge de las contradicciones entre las estructuras institucionales prevalecientes y las prácticas, conductas y transformaciones productivas emergentes”. 1

Las consideraciones anteriores son de tomar en cuenta, porque habrán de condicionar la elaboración de un modelo alternativo de desarrollo del sector rural en nuestro país, así como también será necesario considerar las tendencias registradas en diversos países respecto del nuevo papel que debe jugar el Estado y las Instituciones que de él emanan, con la finalidad de contribuir, facilitar y garantizar el desarrollo económico, político y social de los distintos sectores del país, y de manera particular, generar y fortalecer las Instituciones que el campo mexicano requiere, a la luz del contexto mundial actual, así como de las tendencias a mediano y largo plazo que impactan el desarrollo rural integral y el fortalecimiento de la justicia agraria.

#### **4.2.- El dilema: un modelo neoliberal o un modelo productivo**

Los resultados de las políticas de corte neoliberal aplicadas en México y en otras partes del mundo son contundentes, la falacia del deslumbramiento social termina; las promesas de progreso y bienestar para todos no sólo no llegan, sino que se encuentran en una fase de retroceso en el mundo entero; la feroz competencia entre las corporaciones impone una pauta desenfadada de desarrollo tecnológico, regido por la ganancia y la acumulación ajenas al interés social, desemboca en altos índices de desempleo, una fuerte degradación del medio ambiente por políticas que anteponen el crecimiento industrial y urbano en perjuicio del sector agropecuario, con efectos negativos en el modo de vida de los pobladores rurales, quienes en muchas

---

1 Ayala Espino, José. El Neoinstitucionalismo en México. México. Ed. UNAM. 1998. P. 6.

ocasiones carecen de empleo, apoyos para la producción, asistencia médica, vivienda digna, escuelas, caminos de asfalto y medios de comunicación electrónicos.

En relación con el sentido y significado del modelo neoliberal, cabe señalar lo referido por Ifigenia Martínez, durante los trabajos del Foro denominado *Transición Democrática y Economía Política (más allá del Consenso de Washington)*, efectuado los días 2 y 3 de mayo de 2001 en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México:

“Tenemos enfrente el reto del cambio en lo político, el inicio de una transición democrática, pero ¿requiere esta transición democrática una nueva economía política?, ¿hay que reformular la economía o hay que seguir con la misma que llevamos desde hace tres sexenios? Las críticas de la comunidad académica mexicana al proyecto neoliberal coinciden en lo fundamental: tienen bien identificados sus principales ejes y debidamente documentados los efectos perjudiciales que han ocasionado sobre el nivel y estructura de la producción, el equilibrio de la balanza de pagos, la distribución del ingreso, los desequilibrios regionales. Asimismo se ha cuantificado la resultante reducción de los salarios reales, del ingreso en la economía rural y en general del nivel de vida de la población trabajadora.

Otra coincidencia consiste en admitir que el desempeño del anterior proyecto fue muy superior al neoliberal en términos de tasas de crecimiento, del aumento del ingreso por habitante. Se reconoce que el desarrollo del país adoleció entre otras muchas cosas de tres graves fallas estructurales: su tendencia a importar más de lo que exporta a medida que aumenta el ingreso con el consecuente endeudamiento externo que llevó a superar la capacidad de pago del país.

El segundo desequilibrio es la generación de presiones inflacionarias derivadas de un deficiente ahorro público, especialmente el ahorro fiscal, en relación con las necesidades de inversión del sector público, minimizadas por el modelo neoliberal, pero que hoy saltan a la vista. Y por último la falla del ingreso y la riqueza en perjuicio de la población mayoritaria, de las áreas marginadas, de las comunidades indígenas y campesinas, del mercado interno. Bajo el proyecto neoliberal, esas fallas lejos de desaparecer se han agudizado. La restricción externa y las políticas fiscal y monetaria contraccionistas actúan

como camisas de fuerza que aseguran que no será posible crecer en forma sostenida ni siquiera al ritmo del pasado a pesar del gran potencial de desarrollo que tiene nuestra economía, considerando el territorio, la capacidad ociosa de la base productiva y la creciente fuerza de trabajo”. 2

En cuanto a la situación del campo mexicano que salta a la vista como resultado del actual modelo económico, está marcada por un gran atraso en la impartición de la justicia agraria; sin que en el corto ni mediano plazo mejoren las condiciones de vida de todos los habitantes del campo; también se puede mencionar entre las causas de la inviabilidad del actual modelo neoliberal, el uso intensivo de tecnologías contaminantes y ecológicamente depredadoras, pero económicamente convenientes a las corporaciones, en su mayoría transnacionales (combustibles, químicos, pesticidas, aerosoles, maderables, etc).

El modelo neoliberal ya no puede prolongarse como alternativo y menos aún ser garante del desarrollo social, por el hecho de que, con el pretexto de la competitividad global (que requiere una alta acumulación de capital), los gobiernos han reducido sustancialmente los impuestos sobre las utilidades de las empresas, lo cual se consideraba el sustento del capitalismo avanzado, de la redistribución del ingreso, de los sistemas de seguridad y bienestar social.

Al descender los ingresos gubernamentales por este concepto y por la venta de empresas rentables, se recurre a una política de mayor endeudamiento, así como a una drástica reducción de la inversión productiva, en especial la correspondiente al sector agropecuario, también las decisiones gubernamentales afectan en gran medida los montos del gasto social, con lo que se reduce drásticamente el nivel de vida de los habitantes. En consecuencia, el empobrecimiento de las sociedades y la disminución de los niveles y la calidad de vida son el costo social que los artífices del neoliberalismo imponen al mundo entero.

Lo anterior se traduce en caldo de cultivo, elemento concientizador y catalizador de la futura respuesta de los sectores sociales ante la situación que prevalece, (tanto de las agrupaciones campesinas, sindicales, gremiales,

---

2 Ifigenia Martínez. “Transición Democrática y Economía Política (más allá del Consenso de Washington)”. México. Ed. Academia Mexicana de Economía Política. 2001. P. 1 y 4.

organizaciones civiles, populares, culturales, profesionales y de empresarios entre otras) organizados globalmente, en un sólo y gran frente político de masas, para la defensa de sus intereses y en contra del capital corporativo y las tecnoburocracias, la apuesta de la sociedad mexicana y en particular de quienes viven en el medio rural, se inserta en el enfrentamiento entre los distintos proyectos de nación, lo que en términos de teoría política implica una lucha tenaz a gran escala por construir y establecer un modelo altamente productivo, con desarrollo y justicia social, tal como lo reclama la sociedad mexicana, para terminar en definitiva, con el actual modelo económico, reemplazándolo por un nuevo paradigma que contemple el desarrollo rural integral y los proyectos de sustentabilidad del desarrollo económico, caracterizados por una nueva relación entre la sociedad rural y el Estado Mexicano, que tenga entre sus prioridades el respeto a las formas de organización social de los productores, así como el diseño, ejecución, ajuste, y evaluación de las políticas públicas dirigidas al sector rural.

El modelo productivo (alternativo) que debe impulsarse en el campo mexicano, tiene que ser resultado de la confluencia de los sectores público, privado y social, estableciendo los compromisos específicos que cada uno de los actores habrá de llevar a cabo con la finalidad de contribuir al desarrollo del sector agropecuario; diseñando las políticas que faciliten la acción de los distintos sectores sociales y estableciendo los proyectos que tengan viabilidad a nivel local, regional y nacional, procurando armonía y congruencia tanto en la fase productiva como en lo referente a la comercialización de los productos del campo.

Es necesario vincular las acciones en materia de investigación agropecuaria, con la aplicación científico-técnica y con la utilización de recursos financieros, materiales y humanos para elevar los niveles de productividad y competitividad del sector primario de la economía. Asimismo se debe implementar las acciones necesarias para reconstruir las cadenas productivas y de comercialización, así como fortalecer los mecanismos para lograr incrementos en los niveles de arrastre de la economía.

#### **4.3.- El desarrollo social y la política de apoyo financiero al campo**

Es necesario Instrumentar una política de desarrollo agropecuario sustentada en un flujo permanente de inversiones productivas; con el objetivo de potenciar la

capacidad organizativa y productiva de los campesinos, expresada a través de diversas figuras asociativas para la producción rural, así como del perfeccionamiento de las operaciones comerciales que surjan en el campo, mediante contratos entre los productores, ó de éstos con los inversionistas privados y el gobierno.

La capacidad de organización de los productores rurales se fortalecerá con nuevas formas de desarrollo tecnológico, de los recursos naturales con que cuentan, la calidad de la tierra que poseen, los cultivos a los que se dedican, la cantidad de producto logrado, la infraestructura disponible, las posibilidades de comercialización que se les ofrecen, los precios del mercado para sus productos y la capacitación permanente. El diseño de un nuevo paradigma de desarrollo rural integral y sustentable a nivel nacional, debe considerar las condiciones reales en las que actualmente se encuentra el campo mexicano:

“Si fuera llamado a realizar un diagnóstico muy breve del campo mexicano, diría que el campo mexicano muestra un crecimiento del sector muy inferior a la tasa de crecimiento demográfico y que esto se da desde hace casi tres décadas; en el campo se refleja la mayor pobreza del país –las cifras indican que 75% de los más pobres de México, se encuentra en el medio rural-, que el campo muestra una balanza agropecuaria deficitaria y un desarrollo muy desigual; que el campo está descapitalizado; que tiene escasa tecnología y que a pesar de estar siempre en el discurso público muestra un rezago que se ha agudizado en las últimas décadas”. 3

A partir del reconocimiento de la situación real actual por la que atraviesa la actividad agropecuaria del país, se puede inferir que las instituciones públicas encargadas de apoyar la inversión productiva en el sector rural, tienen que mejorar los mecanismos financieros para la provisión de recursos y servicios destinados a cubrir las necesidades de operación de los productores rurales y coadyuvar con el desarrollo rural integral; dicha tarea resulta compleja porque significa una fuerte transformación en el quehacer de diversas instituciones del sector agropecuario. Proporcionar asistencia técnica, flujos financieros, servicios de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria, como parte de la estrategia operativa dentro de las

---

3 Mendoza Zazueta, José. “Políticas públicas de apoyo al desarrollo rural”, en Revista Estudios Agrarios. Año 3. Núm. 6. Enero-Marzo. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1997. P. 34.

distintas cadenas agroalimentarias es vital; sin embargo, se tienen pocos avances en lo que se refiere a políticas de orden tributario y fiscal, con la finalidad de facilitar los procesos productivos en cada una de las actividades que se llevan a cabo en el campo mexicano.

La inversión pública en el agro debe ser de cuando menos el equivalente al Producto Interno Bruto PIB agropecuario y forestal; es necesario contemplar y precisar montos y acciones para el fomento de actividades estratégicas en la investigación, asistencia técnica y la capacitación en el medio rural; efectuar acciones de descentralización real, manejo y canalización de recursos; con el objetivo de que tanto las instituciones encargadas de brindar los apoyos de inversión al campo, como las organizaciones de productores tengan una participación responsable en el desarrollo sectorial.

Se requieren subsidios específicos, por producto, productor y actividades, entregados directamente a través de mecanismos y controles sencillos de las instituciones bancarias, definir el monto de los apoyos, por medio de listados de productores donde se registren ingresos, tamaño de las parcelas, grado de mecanización, condición climática, recursos naturales disponibles y formas de producción. A propósito de las características que guardan los productores rurales en México y su vinculación con el actual modelo de desarrollo rural, se menciona:

“Supusimos que la agricultura comercial y empresarial daría el recurso y la producción que permitiera el crecimiento del sector, olvidando que hay un gran grueso de productores rurales, la mayoría en todo caso, que no tenían acceso a estos apoyos y por lo tanto estaban “ayunos” del apoyo institucional; las cifras son elocuentes. La última tipología que hizo CEPAL fue de 1992, particularmente válida para el sector social y que posiblemente el Dr. Rello les habrá comentado: contempla que apenas 10% de los productores del sector social pueden considerarse con una estructura empresarial.

Es decir, productores que están muy articulados con el mercado, productores que tienen que contratar trabajo asalariado para desarrollar la producción en su finca o productores que tienen acceso, en cierta forma y con flexibilidad, a los apoyos de crédito y de otro tipo, pero que en ese rango de productores 55% de ellos son de autoconsumo, quienes tienen que utilizar su propia producción para reproducir la finca o para reproducir la vida familiar, y que en buena

medida su ingreso monetario lo logran a través de procesos migratorios. Apenas entre 25 y 30% de productores que podrían llamarse transicionales. Entonces, esta diferencia y este carácter multiactivo que a veces el productor tiene, no han sido bien atendidos y reconocidos en las políticas de apoyo”. 4

Por lo anterior, resulta imprescindible que los subsidios apoyen el fomento de la actividad y el objetivo de sostener niveles de rentabilidad sin ser un factor de distorsión de precios. Se trata de capitalizar el campo, transformar sus condiciones de vida y trabajo; resulta indiscutible que el gran problema es el deterioro de la infraestructura productiva, ecológica y del equipamiento que hoy existe. Por lo anterior, se requiere buscar un repunte por medio de grandes inversiones utilizadas en forma racional y acompañadas de nuevas tecnologías y servicios que hagan posible el desarrollo rural integral.

Procurar la inyección de recursos al campo provenientes del sector privado, es fundamental, así como generar un sentimiento de desarrollo nacional entre los inversionistas privados, además de elaborar proyectos viables para que éste sea sostenido y sustentable, cuyo riesgo de operación sea compartido por todos los actores o agentes económicos que participen en tales proyectos. Es imprescindible que se instrumenten acciones políticas que tiendan a garantizar el acceso a recursos financieros por parte de los productores bajo condiciones crediticias que les sean favorables; se requieren mejores controles en las operaciones del sector financiero, con la finalidad de mantener la estabilidad relativa en las tasas de interés para permitir la activación económica y la reproducción de la riqueza, de tal forma que los campesinos puedan recapitalizar al sector agropecuario y forestal.

#### **4.4.- Soberanía alimentaria y desarrollo rural integral**

La política sectorial debe estar orientada por objetivos que permitan el desarrollo integral del medio rural, sin supeditarse a objetivos de eficiencia económica que marginen a la mayoría de los habitantes del campo nacional; agregar al quehacer gubernamental el compromiso supremo de no malgastar, enajenar ni dilapidar, los recursos naturales existentes en el territorio mexicano a costa del

---

4 Ibid. P. 35-36.

detrimento en el modo de vida de las generaciones futuras; tal como a continuación se menciona:

“Podría decir que uno de nuestros más grandes retos consiste, más que en reactivar la agricultura, en aumentar la productividad y crear empleos e ingresos en las zonas rurales para poder abatir la pobreza. Tenemos otro reto: el de lograr un tipo de desarrollo rural que use los recursos de una manera sustancial. Esta es la variable ecológica, que tal vez podría parecer como fuera de lugar, pero yo creo que no: importa mucho para el futuro de la agricultura la forma como se utilicen los recursos naturales.

La verdad es que en México nuestros recursos naturales, bosques, suelos y agua, están en franco proceso de degradación alarmante, proceso de degradación de técnicas y formas de producción que en lugar de ir conservando nuestra capacidad productiva y a la vez ir conservando nuestros recursos para las futuras generaciones, los recursos naturales se están acabando, y esto se refleja en el avance dramático de la deforestación, sobre todo, de los bosques tropicales en regiones como Chiapas, Tabasco o las Huastecas, de ésta última me llevé la gran sorpresa, ya está en proceso de desaparición.

Esto crea una serie de problemas asociados, como asolvamiento de presas, asolvamiento de ríos, cambios climáticos, erosión del suelo, que es tremenda en México; hay contaminación del agua, que obedece no nada más a la forma de cómo se están utilizando los recursos naturales, sino al poco crecimiento urbano, anárquico, de nuestros países; hay zonas riquísimas, como por ejemplo el Valle de Zamora, en donde todas las descargas de las ciudades aledañas están prácticamente paralizando la agricultura, porque se riega con agua tratada que ha sido contaminada con drenaje, contaminando de forma alarmante nuestra propia agricultura. Este es un tremendo reto que consiste en cómo usar el medio ambiente de tal manera que se eleve la producción y combata la pobreza”. 5

---

5 Rello Espinosa, Fernando. 1997. “Retos y perspectivas del campo mexicano”, en Revista Estudios Agrarios, Año 3, Núm. 6. Enero – Marzo. México. 1997. P. 25

El desarrollo rural integral significa establecer un conjunto de acciones políticas encaminadas a elevar la productividad, eficiencia y competitividad de la actividad agropecuaria y forestal, así como incrementar el nivel de vida campesina, cuyo logro sólo es posible con el concurso del sector social (ejidatarios, comuneros, así como de las organizaciones de productores en sus diferentes niveles); de la iniciativa privada y del sector público, además de la reconstrucción permanente de la naturaleza, lo cual no implica aislar al país de las relaciones económicas con el resto del mundo, sino por lo contrario potencializar el intercambio comercial a partir del fortalecimiento de los distintos sectores de la economía nacional, principalmente el sector primario, para lograr una economía fuerte y bien integrada a su interior, estableciendo una serie de metas de seguridad alimentaria y bienestar social, sustentadas en un modelo de producción nacional, complementado con la diversificación de intercambio de productos a nivel internacional, sin depender de un sólo mercado, sino del mayor número de mercados locales y regionales posibles.

En la propuesta de modelo alternativo para el desarrollo del campo mexicano cobra sentido la posibilidad de estructurar planes y programas de corto, mediano y largo plazo, encaminados a la defensa y mantenimiento de los recursos naturales, y de manera especial a la instrumentación de acciones para el cuidado y conservación de bosques y selvas; así como la puesta en marcha de planes y programas de conversión productiva que permitan la regeneración de suelos, mantos acuíferos y medio ambiente en general, de ahí la importancia del nuevo paradigma, en correlación con el desarrollo sustentable:

“Al mismo tiempo, creo que en estos países ha habido políticas agrícolas y ambientales de desarrollo sustentable que han permitido combatir tanto a la pobreza como al deterioro de los recursos: nuevamente, aquí, necesitamos perspectivas amplias, instrumentos nuevos, recursos y decisión política para atacar el problema. Este es un reto que ojalá dentro de 10 a 15 años podamos decir que les estamos heredando a las nuevas generaciones una agricultura y una riqueza natural cuando menos igual a la que nosotros disponemos, esa sería la meta: definir como un aparte sectorial la cuestión de la degradación de nuestros productos naturales”. 6

---

6 Ibid. P. 26.

El fortalecimiento de la economía del país tiene como condición sine qua non, la instrumentación de políticas de apoyo al campo, para que a partir del desarrollo del sector primario, sea posible avanzar en la consolidación de las demás ramas de la actividad económica. De manera particular deben revisarse los resultados arrojados por los programas sectoriales y, en su caso, reorientar las acciones para no repetir los mismos errores del pasado.

Es necesario instrumentar un modelo de desarrollo en el que participen activamente los distintos actores sociales y se comprometan con acuerdos claros y definidos en tiempo y forma, respecto de una posible reconversión productiva, una renegociación profunda y favorable a los productores en relación con la cartera vencida en las instituciones financieras, la revisión de los programas de apoyo crediticio para el campo, así como la definición de una política de precios de productos agropecuarios que favorezca la capitalización del sector.

#### **4.5- Reconversión productiva y beneficio social**

El fenómeno de la globalización económica mundial determina una serie de cambios, retos y nuevas oportunidades, así como la reformulación de la importancia que tiene el logro de altos niveles de confianza entre los distintos agentes económicos, políticos y sociales que coinciden en el medio rural y entre los distintos miembros de la sociedad, pero de igual forma el proceso de globalización expresa y ocasiona la marginación de aquellas actividades y regiones rurales que no se adaptan a los nuevos retos. Por ello, los esfuerzos para preservar y consolidar el sistema de derechos en el medio rural, con base en el acceso a la tierra, se encuentra condicionado, entre otros factores, por la necesidad de incidir en las tendencias globales de producción, acopio, abasto, distribución, consumo y comercio interior y exterior.

El sector agropecuario y forestal no se puede pensar en una conversión productiva sin diferenciar las condiciones específicas de los distintos grupos de productores existentes en el país, pretender una reconversión en los niveles alcanzados en otros países, sin brindar las bases de apoyo técnico y económico es iluso.

Difícilmente podrán ser exitosos los programas sin la participación de los grupos campesinos y sus organizaciones en el diseño, definición de compromisos y acciones encaminadas a la vigilancia y control de los procesos de cambio, así como la determinación de montos de recursos fiscales y de inversión para impulsar el incremento de la productividad, infraestructura, tecnología, capacitación campesina y asistencia técnica, reuniones a nivel local, estatal, regional y nacional con los actores que intervienen en el proceso para discutir y lograr acuerdos conjuntos en cuanto a productividad, los precios de los productos, plazos para el logro de metas y niveles de eficiencia planteado. En relación con el fenómeno ambiental se hace la siguiente reflexión:

“Asimismo, la tierra es la estructura territorial de la nación, de su tejido social y de su economía, así como el soporte material del medio ecológico. La políticas territoriales y de conservación de la biodiversidad sólo pueden analizarse dentro de un contexto ambiental. Social, económico, político y agrario integrado. La creciente degradación ambiental no puede desvincularse de las presiones por la tierra y los recursos, y de la estructura institucional con que contamos en los niveles nacional y local. Las instituciones, el marco legal agrario y las políticas públicas deben brindar una base estable para planificar inversiones de largo plazo, contemplando tanto principios de equidad distributiva y conservación ecológica, como de productividad y competitividad”

7

Considerar la posibilidad de que el proceso de reconversión productiva no fracture las prácticas agrícolas existentes en el campo, siempre y cuando éstas sirvan para mantener en buen estado las tierras laborables; cuidar que la producción lograda garantice los volúmenes de autoconsumo requeridos, para poder realizar el intercambio de productos tanto en el mercado interno como en la esfera del comercio internacional; sin alterar las características principales de los ecosistemas y con respeto a la biodiversidad del país, elevando el modo de vida de quienes habitan en el medio rural; dicho programa tiene que integrarse en dos niveles: el referente a diversos proyectos integradores en el plano regional y el de proyectos específicos para las comunidades, pueblos y municipios existentes en el país.

---

7 Robledo Rincón, Eduardo. (Coordinador). Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI. México. Ed. Plaza y Valdez. 2000. Pp. 67-68.

#### **4.6.- Política de Comercialización y abasto favorable para la mayoría de los mexicanos**

La comercialización de los productos agropecuarios y forestales constituye un cuello de botella que impide la capitalización del sector campesino, debido a la carencia de almacenes, equipo de transporte, crédito y falta de capacitación en los mecanismos comerciales, así como la dificultad para acceder a nuevos esquemas de actividad económica donde participen los campesinos organizados.

La superación de dichas trabas, permitirá al sector social iniciar un proceso de capitalización eficiente que permita aumentar la producción, defender el ingreso del campesino, poner en marcha una política de comercio justo y cooperación para el desarrollo en materia agropecuaria y forestal, procurar una mayor competitividad en los mercados internacionales, a la par de una fuerte reordenación del mercado nacional con objetivos claros y de carácter prioritario en el terreno de la alimentación de los mexicanos. Acerca del fenómeno de la apertura comercial, para el caso mexicano y respecto de su agricultura, se señala:

“Ya no somos una economía cerrada o semicerrada en donde el Estado interviene de manera muy copiosa y directamente en la producción y aplicación de precios; estamos abriéndonos al mercado internacional. Nuestra agricultura con la firma de los tratados de la Ronda de Uruguay del GATT, es una agricultura abierta, en la cual los productos extranjeros vienen a competir con los productos producidos localmente y, obviamente, en este tránsito –que creo que va a llevar todavía varios años- se suman nuevos problemas a los antiguos”. 8

La globalización de la economía no debe derivar en la destrucción de determinadas áreas de producción agropecuaria, sino en procesos de reestructuración que permitan la participación de productos mexicanos en los mercados mundiales, impulsando la formación de empresas comerciales campesinas regionales para ofertar productos con la coordinación de entidades de servicios que sirvan de enlace entre el mercado de trabajo, productos y dinero; apoyen a los productores en la realización de estudios de mercado y en la elaboración de diagnósticos locales,

---

8 Rello Espinosa, Fernando. Op. Cit. P. 19.

estatales, regionales y nacionales para planear sobre nuevas bases la actividad rural, con énfasis en la selección de productos y variedades, control de la calidad, uso de tecnología y organización para la producción, empaque y transporte, presentación del producto, precios competitivos y demás factores que respondan con mayor precisión a los requerimientos de los consumidores. Respecto de las actuales tendencias de la economía global en el sentido de que se debe favorecer de manera definitiva un proyecto económico sustentado casi únicamente en las exportaciones, se menciona:

“No se puede sustentar un proyecto económico basado en las exportaciones, ni para el sector agropecuario ni para el país. En el caso de México, resulta evidente el carácter complementario de las exportaciones en el conjunto de la economía y para el sector agropecuario en particular. Las exportaciones históricamente han representado alrededor de 10% de PIB, tanto nacional como agropecuario, alcanzando niveles extraordinarios en 1995 en que representó de 16 a 21% del producto. A esto hay que añadirle la poca integración que la producción con el nivel de exportación tiene con el mercado nacional; es decir, incrementar las exportaciones no necesariamente “arrastra” al conjunto de la economía”. 9

Los mercados no se pueden calificar sólo a partir de precios y volúmenes de producción comprometidos, requieren ser conocidos con detalle de acuerdo con las características de los consumidores y sus hábitos alimenticios; lo cual es válido para los mercados externos y nacionales, ya que aún dentro de los países pobres hay significativas estratificaciones de consumidores con marcadas diferencias en sus preferencias de productos del campo.

Por ello se debe garantizar el acceso a créditos específicos y favorables para la construcción de bodegas y almacenes de la producción regional; cuya instalación sería supervisada por las organizaciones regionales, de tal manera que reflejen las condiciones climatológicas adecuadas y garanticen el buen estado de los satisfactores aportados por la producción regional.

---

9 Morales Ibarra, Marcel. “El agro en los noventa: consideraciones para su desarrollo”, en Revista Estudios Agrarios, Año 2, Núm. 3, Abril - Junio. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1996. P 30.

El modelo sectorial debe canalizar los apoyos crediticios demandados por los productores para la adquisición de vehículos que permitan trasladar la producción de la parcela a las bodegas de almacenamiento y de éstas a los mercados, así como ponderar la creación de sistemas de distribución regional controlados por las distintas organizaciones campesinas con base en centros de acopio y distribución para el surtimiento a tiendas comunitarias; se requieren apoyos y compromisos concretos de manejo de recursos fiscales para garantizar que lleguen alimentos baratos a las diversas comunidades del país.

El nuevo modelo de desarrollo agropecuario habrá de procurar créditos para la obtención y compra de bodegas en las principales centrales de abasto del país como la Ciudad de México, Estado de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Querétaro, entre otras; además de apoyar con capital de trabajo y otros recursos financieros a las estructuras comercializadoras de nivel regional, nacional e internacional (como en el caso de productos como el café, las hortalizas, las frutas tropicales y otros) dirigidas por los productores y sus diversas organizaciones, se requiere consolidar nuevas formas de comercialización en beneficio de los productores rurales con el incremento en sus ingresos, en otras palabras, el modelo debe colocar a los campesinos mexicanos en una posición ventajosa a lo largo de las diferentes cadenas productivas.

#### **4.7.-Política de apoyo al sector forestal**

El desastre forestal contrasta con la existencia de una riqueza y un potencial natural extraordinario en lo que se refiere a los recursos bióticos, y al desarrollo de experiencias que muestran que es viable el establecimiento de empresas forestales eficientes y sustentables, en manos de ejidatarios y comuneros; es posible la asociación de dichos productores con los pequeños propietarios e incluso con los inversionistas, siempre y cuando éstos sean respetuosos del medio ambiente, y accedan a una explotación racional de recursos naturales.

Durante mucho tiempo las empresas privadas han explotado, sangrado y aprovechado de los recursos forestales, trasladando grandes ganancias a la actividad especulativa sin preocuparse por establecer una infraestructura adecuada de comunicaciones, capacitación, información, regeneración y desarrollo tecnológico silvícola e industrial, en muchos casos el establecimiento de la industria forestal es anárquico y no toma en cuenta el equilibrio con sus fuentes de abastecimiento, no

tiene un compromiso de protección y fortalecimiento del medio ambiente; para tener una idea más precisa del problema ecológico y su impacto en el campo mexicano, se menciona:

“La degradación ecológica del campo mexicano es creciente y ha alcanzado niveles alarmantes. La deforestación supera las 600 mil hectáreas por año y tiene como causa principal las actividades agrícolas y ganaderas. La ampliación de la ganadería extensiva es el factor de mayor peso en la destrucción de selvas y bosques. Más de las tres cuartas partes de la tierra utilizada con propósitos agropecuarios muestra evidencia de erosión. La contaminación de las aguas por agroquímicos y otros residuos tóxicos alcanza niveles preocupantes.

La degradación ambiental se vincula con incentivos negativos de la estructura agraria. Por ejemplo, la precariedad, inseguridad e indefinición en los derechos de propiedad derivan en la llamada agricultura minera, extractiva y depredadora de los recursos naturales. La agricultura y la ganadería mineras están relacionadas, asimismo, con los sistemas extensivos, el minifundio y otros factores componentes de la crisis del modelo de desarrollo rural”. 10

El modelo actual no regula los impactos negativos de las empresas forestales sino que propicia –indirectamente- la destrucción de las selvas en beneficio de la actividad ganadera, y la colonización en áreas tropicales, sin la orientación y apoyo adecuado para lograr un uso racional y sostenido de los recursos, ya que la explotación indiscriminada de los bosques y selvas impacta de manera negativa a la regeneración del medio ambiente; además de seguir la ruta errática establecer procedimientos inoperantes, inseguros y que fomentan la corrupción y el saqueo de los recursos forestales de la nación.

Por ello, la propuesta que aporta una de las organizaciones campesinas que más se ha preocupado por generar proyectos productivos viables, autosustentables y respetuosos del medio ambiente, (UNORCA), reconoce que la política para el desarrollo forestal tiene que considerar la relación entre los hombres y sus recursos naturales, lo que significa una profunda interdependencia del hombre y su medio, por lo que el modelo debe tener presentes los siguientes aspectos:

---

10 Robledo Rincón, Eduardo. Op. Cit. P. 21

- " a) La existencia de un significado territorial y patrimonial del que depende la identidad y la vida misma de las comunidades campesinas que la habitan, así como de sus culturas; comprender que no se trata sólo de un recurso económico, sino también ecológico y cultural, que da arraigo y ocupación remunerada a los pobladores.
- b) Los numerosos usos de los recursos forestales benefician a toda la sociedad y no sólo a los habitantes de los bosques y selvas, su enorme capacidad para la retención de importantes volúmenes de agua que sirven al cultivo y al abastecimiento de zonas rurales y de las principales ciudades; su eficacia ecológica en la regeneración y protección de suelos; su capacidad para absorber gases contaminantes, con lo cual se evitan terribles desastres atmosféricos de dimensiones planetarias.
- c) La existencia de largos plazos de crecimiento y recuperación del recurso forestal limitan las posibilidades de inversión económica y con ello, las acciones de regeneración y cultivo de recursos maderables.
- d) El aprovechamiento forestal es uno de los usos de los recursos naturales de las comunidades, por lo que se reconoce que se éste se encuentra ligado con ellas a partir de una concepción integral de manejo de recursos.
- e) Considerar a los bosques no sólo como depositarios y bancos productivos de madera, sino como espacios inmensamente ricos en otro tipo de productos, como la producción de materias primas medicinales, fauna, fibras y otras sustancias necesarias para la vida y el desarrollo". 11

El aprovechamiento y desarrollo de los bosques y selvas debe quedar en manos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que son los únicos que pueden interesarse y comprometerse con mayor seriedad en su conservación en el largo plazo, con esquemas de relación equilibrada entre campesinos y empresarios privados, que garanticen el abastecimiento regular a la industria y eviten los abusos propios de los monopolios del gobierno mediante una presencia significativa, organizadora, reguladora y de concertación para impulsar acciones de desarrollo y ser instrumento de equilibrio entre los sectores participantes y como autoridad vigilante de la conservación de los recursos; además de incrementar sus

---

11 UNORCA. Una propuesta para el movimiento campesino. México. Ed. Fundación Friedrich Ebert. 1991. P. 30.

inversiones en comunicaciones, información, desarrollo tecnológico y comercial, educación y capacitación; canalizando recursos fiscales y crediticios para elevar la productividad y la constitución de figuras asociativas para la explotación racional de los bosques.

#### **4.8.- La nueva Institucionalidad y su relación con las culturas indígenas del país**

La presencia de la población indígena en México es significativa, pues representa, según el censo general de población de 2000, cerca del 10 por ciento del total de habitantes que existen en el país; “los indígenas pertenecientes a las 56 etnias en el país integran un universo de alrededor de 10 millones de personas”;<sup>12</sup> lo que los ubica como un sector importante de la población nacional el cual ha podido fortalecer su sentido de pertenencia. Durante más de 300 años estuvieron sometidos por el coloniaje y una esclavitud sin precedentes y 200 años por intereses particulares diferentes a los de los diversos grupos indígenas del país.

Se debe reconocer que las reivindicaciones de los pueblos indios en la actualidad, se definen en el marco de la nación mexicana; lo anterior debido a que las formas contemporáneas de los estados y de las naciones, particularmente en la región americana y en los tiempos más vertiginosos de la globalización, no permite suponer que los pueblos indígenas pudieran tener viabilidad como estados nacionales, y en el remoto caso de que esto llegara a suceder, la problemática en consecuencia, sería la posible desintegración del México actual.

La cuestión relevante es entonces cómo lograr los acuerdos democráticos que se requieren entre los pueblos indios y el Estado para que, dentro de la nación mexicana, los primeros puedan tener garantizados sus derechos, y el reconocimiento de sus culturas con las implicaciones que ello tiene en el conjunto de la vida política, económica y social del país.

En la Constitución de 1917 no fueron contemplados los pueblos indígenas como entidades específicas y diferenciadas del resto de la sociedad mexicana, con culturas, derechos, formas organizativas y costumbres particulares; únicamente se registró una referencia indirecta al reconocimiento de la forma de propiedad comunal, misma que en muchos casos pertenecía ( y aún pertenece) a núcleos de población

---

<sup>12</sup> INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI. México. 2000.

indígena; aunque ello no implica que exista una forma de propiedad indígena, ya que ni la comunidad ni la otra variante de propiedad social de la tierra que es el ejido, tuvieron una normatividad particular para el caso de que el núcleo de población fuera indígena. En otras palabras, desde el punto de vista jurídico los regímenes de propiedad y la regulación de la comunidad y del ejido resultaban prácticamente iguales, independientemente de que los miembros que integran el núcleo de población propietario de la tierra fueran o no indígenas.

Asimismo, en las distintas áreas del derecho mexicano se considera a los indígenas como iguales al resto de los mexicanos; situación que de aplicarse, reconociendo las particularidades de los distintos grupos étnicos en cuanto a lengua, usos, costumbres y prácticas culturales, sería conveniente y hasta deseable para avanzar en la búsqueda de la justicia social; sin embargo, y desafortunadamente, la referida igualdad jurídica formal no tiene coherencia con la desigualdad social, étnica, económica y cultural, en una relación en la cual los pueblos indios y la mayoría de los indígenas como individuos han llevado la peor parte.

Es bastante conocido el argumento del Estado en el sentido de no reconocer derechos específicos a los pueblos indígenas, puesto que, desde 1917, se generó la idea de que la nación debía conformarse por mexicanos de una sola cultura, levantando e imponiendo así la visión de la nacionalidad mexicana, como único elemento existente en la realidad del país, y como símbolo supremo de todos y cada uno de los habitantes del territorio mexicano; se consideraba que la pluralidad, o sea, la existencia de muchas y muy diferentes culturas, ponían en riesgo la unidad nacional y en términos reales, la debilitaban irremediablemente; por lo anterior, y en relación con la supuesta igualdad:

“La concepción jurídica de la supuesta igualdad, que corresponde a la visión integracionista o de absorción respecto a los pueblos indios, se ha modificado muy tenue y paulatinamente por diversas razones, de las cuales la principal ha sido la resistencia y terquedad de los pueblos y culturas indias para seguir sobreviviendo. También han contado de manera determinante la lucha y las demandas de algunas organizaciones indias, así como la existencia de una corriente favorable en el ámbito internacional a las demandas indígenas

(reflejada por ejemplo en el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo)". 13

Para poder remontar y trascender la idea del pensamiento dominante respecto de la negación de la pluralidad y la diversidad cultural y étnica en el país, tuvo que pasar mucho tiempo y una lucha de muchos años, que con gran tenacidad han llevado a cabo los grupos indígenas a lo largo y ancho del país, con la finalidad de ser reconocidos en su propia identidad, lengua, usos y costumbres, además de dar una lucha de carácter permanente encaminada al reconocimiento y conservación de su patrimonio territorial, producto de la historia de resistencia, se puede decir que la promulgación de una serie de normas jurídicas es el reflejo e implica el reconocimiento de esa enorme diversidad étnica y cultural que existe en el país, y se traduce en una gran fortaleza para nuestro país, puesto que cada uno de sus componentes cuenta con fuertes y sólidas raíces históricas y culturales; en todo caso, el reto que tiene la sociedad mexicana en su conjunto, es lograr la aplicación y el apego a derecho en relación con las disposiciones jurídicas referidas en los artículos 4º y 27 constitucionales; de ahí que la siguiente aseveración merezca un poco de atención y reflexión:

“Hay situaciones de la realidad que son inaceptables, entre ellas la pobreza, la injusticia y la discriminación que viven los pueblos originarios, que existían mucho antes de lo que hoy es México. Ante esta situación debemos considerar que las normas jurídicas, o sea, las leyes, pueden resultar útiles como un medio que respalde la lucha por el respeto a todos los derechos, tanto los que corresponden a cada individuo, sea indígena o no...”. 14

Desafortunadamente, un número importante de los habitantes del país desconoce e ignora la riqueza cultural que existe en el país, además de que en muchas ocasiones no respeta ni valora las culturas distintas a la dominante, a la que consideran como cultura única, auténtica y por tanto, excluyente de cualquier otra; la situación anterior implica un fuerte compromiso y un gran reto para el actual régimen político al igual que para el conjunto de organizaciones campesinas e indígenas y de la sociedad civil, en el sentido de replantear la relación de los indígenas con el Estado, y

---

13 Fernández Souza, Jorge. “Chiapas: la tierra y el poder”, México. Ed. La Jornada. 1995. P. 2.

14 Instituto Nacional Indigenista. Derechos Indígenas. Los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana (Artículo Cuarto, Párrafo primero). México. Ed. Instituto Nacional Indigenista. 1995. Pp. 7-8.

traducir la nueva situación en el diseño y ejecución de políticas públicas para el sector rural, cuya finalidad sea lograr el respeto a todas las manifestaciones culturales, así como la aplicación del estado de derecho y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural que conforman el enorme mosaico nacional, todo ello, como parte de un nuevo proyecto nacional que se oriente a la búsqueda del desarrollo económico y social, respetando las distintas manifestaciones culturales y elevando el nivel de vida de la población tanto urbana como rural.

Una de las bases fundamentales del derecho de los indígenas a darse la organización que más convenga a sus intereses y cultura, habrá de consistir en que los diferentes grupos indígenas puedan formalizar sus formas tradicionales de organización y gobierno, y en su caso, adoptar las formas que mejor se ajusten a su realidad y necesidades; e incluso, podrían reivindicar esquemas de gobierno ya existentes en el derecho positivo mexicano. Es de destacar que las demandas sociales no sólo se deben resolver creando nuevas estructuras, sino que se pueden utilizar las ya establecidas, siempre que se pongan al servicio de los intereses populares, y sean ocupadas como resultado del ejercicio democrático de los grupos indígenas.

Es notorio que los grupos indígenas a través del tiempo, sobrevivan y resistan los embates de una cultura que lo único que les ofrece es marginación, pobreza, humillación y olvido, ante lo cual, los grupos autóctonos intentan caminos alternativos en la búsqueda de su desarrollo, basados principalmente en su concepción respecto de la tierra y de los recursos que de ella se derivan, así como del conjunto de costumbres, tradiciones y formas de organización social, económica y política; en efecto, el nuevo paradigma para el desarrollo de los habitantes del medio rural, y en especial, de los grupos indígenas, no puede ni debe ignorar la capacidad de resistencia, organización y proposiciones que surgen de manera cotidiana de las distintas comunidades del país, con la finalidad de contribuir a la solución de las problemáticas regionales y microregionales, tal como se menciona:

“Si en el comunicado leído en la plaza de la catedral los zapatistas afirman que han aprendido mucho de los pueblos indios de Oaxaca, la afirmación es real, pues tienen mucho que aportar en la defensa de los espacios colectivos de organización, que hace varios sexenios los gobiernos federales y estatales en turno buscan borrar con programas individualizantes como Procampo, Progresá y Procede.

A contrapelo, las comunidades se abren más y más a reflexionar su condición en una perspectiva nacional y hacen propuestas: defensa de la biodiversidad y cuidado ecológico en manos comunitarias, como en el caso de Los Chimalapas y Maderas del Pueblo. Proyectos de recuperación de literatura en lengua indígena, como el Centro Editorial en Lenguas Indígenas, que funciona en la capital del estado con centros de formación en varias regiones. Radio, televisión y video, museos comunitarios. Proyectos de formación, como el del Centro de Video Indígena. Propuestas de reconciliación agraria, basadas en la autoridad de las asambleas de los núcleos agrarios en conflicto mediante visitas recíprocas entre comunidades, como el emprendido por los abogados indígenas de Servicios del Pueblo Mixe. Educación con contenidos propios y reivindicaciones magisteriales por mejores condiciones y programas más integrales de educación no sólo bilingüe sino intercultural.

Defensa de la biodiversidad, y resistencia a los megaproyectos como en el Istmo. Tejidos binacionales de relación organizativa como el Frente Oaxaqueño Binacional. Organizaciones de cafetaleros independientes como Cepco, la mayor organización independiente de productores de café en el país. Un núcleo de organismos no gubernamentales al servicio de comunidades y organizaciones. Proyectos de género y reivindicación de los derechos de las mujeres, medicina tradicional, centros de derechos humanos, proyectos forestales comunitarios, y un foro estatal indígena que teje relaciones entre organizaciones y ONG., pero sobre todo entre comunidades y municipios de varias regiones de la entidad, que abarcan la totalidad de los 16 pueblos oaxaqueños”. 15

Reconocer que la nueva relación del Estado Mexicano con los distintos grupos indígenas del país implica la mayor presencia y participación política y social de los últimos, así como de la sociedad mexicana en su conjunto. El nuevo modelo de desarrollo rural y nacional, se debe concretar en el respeto a los derechos de los grupos indígenas, plasmados en el derecho internacional y en la Constitución Mexicana; garantizando que se escuche su voz y sus demandas, de ahí que se enfatice en sus derechos políticos; los cuales enriquezcan el derecho positivo y las

---

15 Vera Herrera, Ramón. “Legítima la travesía exigencia de reforma a la Constitución”. México. Ed. La Jornada. 2001. P. 6.

garantías individuales, con su ancestral práctica de sistemas normativos y de cargos; también deben reconocerse sus derechos sociales, que les posibiliten libertad en la forma de organizarse, de elegir a sus representantes como resultado de su propia voluntad; formalizar y respetar los derechos económicos de los indígenas para dar paso al desarrollo autónomo de sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo, el proceso productivo y los mecanismos de comercialización y finalmente, el respeto y fortalecimiento de sus derechos culturales, con lo cual se estimula y garantiza la riqueza de la diversidad.

El nuevo paradigma para lograr el desarrollo rural integral, con sustentabilidad y avanzar en el proceso de fortalecimiento de la justicia social, requiere de la elaboración de políticas públicas para el sector rural y específicamente, para los grupos indígenas, que antepongan el compromiso nacional, mismo que debe dirigirse a fortalecer a los indígenas en la vida económica, política, social y cultural; sin que sean resultado de la visión unilateral del gobierno, sino que se asuman como producto del análisis, debate y reflexión entre los distintos actores que inciden en la problemática de los indígenas de México y del sector rural en general, dichas acciones en materia de política pública deberán promover los siguientes aspectos:

- a) La apertura de los espacios de participación de los indígenas en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, en una práctica política incluyente;
- b) La promoción de una cultura de la pluralidad y la tolerancia entre los diferentes sectores y segmentos de la sociedad nacional para aceptar diversas formas de vida, visiones del mundo y conceptos de desarrollo;
- c) El impulso de las acciones vinculadas a la elevación de los niveles de producción y empleo, justicia, salud, educación, cultura y bienestar social.

El nuevo modelo del sector rural debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a mantener su identidad, costumbres, formas de vida, lengua, estructuras y estrategias de organización social y productiva; donde el gobierno cumpla el mandato constitucional, en el sentido del respeto a la identidad y patrimonio de los pueblos indígenas; es importante que el conjunto de las instituciones gubernamentales involucradas con el medio indígena cuente con traductores e intérpretes, que las leyes y documentos oficiales sobre cuestiones agrarias y agropecuarias existan en las lenguas de esos casi 12 millones de mexicanos; de tal forma que se evite la mercantilización y se promueva el estudio, desarrollo, preservación y difusión de las culturas, usos y costumbres de los pueblos indígenas, así como el cuidado y

protección de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico, científico y cultural; al igual que las formas de organización económica y social.

#### **4.9.- La nueva orientación de las instituciones gubernamentales del sector agrario**

La situación del campo mexicano, exige una serie de acciones en apoyo a los productores y sus familias, con el compromiso y participación del gobierno en el desarrollo rural; por ello, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece un Sistema Nacional de Planeación Democrática, para el logro de los objetivos nacionales y la coordinación entre las distintas Instituciones gubernamentales.

De la misma manera se requiere que la integración del Plan Nacional de Desarrollo sea producto de las consultas populares, reuniones de trabajo entre las diversas instituciones y las propuestas elaboradas por las distintas organizaciones sociales así como por los ciudadanos en particular; las cuales deberán llevarse a la mesa de discusión de las distintas instancias que inciden en el diseño, elaboración, administración, ejecución y evaluación de las políticas públicas específicas y relacionadas con el sector rural, con la finalidad de analizar y ponderar la viabilidad y factibilidad de su implementación.

El gobierno debe dar respuesta a los problemas rurales en el sentido de lograr la modernización del sector, utilizando como ejes fundamentales, tanto la participación de la sociedad rural, así como la puesta en marcha de políticas públicas encaminadas a lograr el fortalecimiento y consolidación de los distintos grupos económicos, sociales y políticos que se constituyen como actores del campo mexicano; además de la reorganización y reorientación del quehacer de las instituciones del sector, tales como:

-Secretaría de la Reforma Agraria.- Se deberá buscar su transformación y mejora en la obtención de resultados, combatiendo cualquier tipo de corrupción que se manifieste en su actuación y procurando en todo momento que exista transparencia y apego a derecho en todas sus acciones institucionales; incrementando su eficiencia y eficacia, a partir de la formulación de políticas públicas del sector y líneas de acción encaminadas a regularizar la situación jurídica de las distintas formas de propiedad

rural; mejorar la coordinación entre las instituciones del sector agrario, definiendo los programas operativos de cada dependencia, así como las metas y líneas de acción correspondientes, lo cual requiere de voluntad política para cristalizar las propuestas en acciones concretas y contundentes para la solución de los problemas agrarios que vive el país..

-Registro Agrario Nacional.- Reestructurarlo y adecuarlo a las necesidades actuales con modernos sistemas de registro e inscripción, en los que se señale todo tipo de actos que tengan por objeto la creación, modificación, o extinción de derechos y obligaciones en materia agraria; para garantizar el control y la seguridad documental en la tenencia de la tierra; hacer que sus procedimientos jurídicos y administrativos sean más rápidos abreviando los tiempos de su ejecución con mayor eficiencia en su actuación institucional.

-Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.- Reorganizar, y redefinir su universo de trabajo, elevar su eficiencia, para dar respuestas claras y efectivas a las demandas de regularización de la tenencia de la tierra ejidal en zonas urbanas, mediante los procedimientos expropiatorios requeridos; lograr que la atención al público sea lo más profesional y transparente posible, erradicar las prácticas de la corrupción y negligencia que dañan la imagen de las instituciones públicas.

-Procuraduría Agraria.- Efectuar su consolidación institucional, fortalecer su quehacer a partir del mejoramiento en la prestación de los servicios que brinda, y cumplir cabalmente con las funciones y atribuciones que le corresponden, para garantizar el respeto de la legalidad en materia agraria, la atención eficiente y oportuna a las demandas de los distintos grupos campesinos con la finalidad de garantizar la imparcialidad en su actuación; la ejecución en tiempo y forma de cada uno de los programas operativos con los que cuenta, así como la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Los objetivos anteriores se pretenden lograr a partir de una capacitación permanente, así como del ejercicio de una administración de la Institución cuyo eje principal sea el apoyo al personal para su desarrollo profesional, así como un apoyo claro y consistente para el personal de carrera que realiza las funciones sustantivas de la Institución, procurando subsanar las deficiencias en la formación de los servidores públicos, detectando a las personas que no cubren con el perfil requerido para el empleo que ocupan, así como a aquellos que realicen actos de corrupción o se

vean favorecidos de manera inexplicable con algunos beneficios tales como plazas presupuestales con ingresos económicos que no justifiquen mediante su trabajo cotidiano.

En la presente etapa de modernización y consolidación institucional debe efectuarse un balance de los resultados obtenidos, en función de las metas por alcanzar en los distintos programas; hacer un recuento de todo lo logrado y de lo que no se ha alcanzado, derivando con ello cuáles son sus fortalezas y debilidades, así como las alternativas de solución que se propone para cada uno de los supuestos problemáticos.

Revisar la situación de los colaboradores de la Institución, para precisar si cumplen o no con las funciones a desarrollar según lo establecido en los manuales de organización y procedimientos de la Procuraduría, así como en el ejercicio de las funciones y atribuciones que le son propias, de acuerdo con lo que dispone la Legislación Agraria; revisar, adecuar, mejorar y fortalecer los mecanismos bajo los cuales opera el proceso de evaluación de resultados del personal que forma parte del Servicio Profesional Agrario, integrar un esquema de evaluación del rendimiento y de los resultados de la actividad desarrollada por el personal que no está incorporado al Servicio Profesional de Carrera.

Es importante que al interior de la Procuraduría se haga un análisis del tipo de relaciones interinstitucionales en las que se es partícipe, así como de sus atribuciones en el tiempo que lleva operando, señalar el grado de efectividad en el desarrollo de dicha actividad y puntualizar las atribuciones que no ejerce, así como los motivos por los cuales no avanza en este terreno. Es menester que se haga una reflexión acerca de las características propias de la Institución en cuanto los asuntos que le corresponde atender, el tipo de sujetos agrarios, actores sociales, económicos y políticos con los que trata de manera cotidiana y el grado de fuerza que se imprime a sus acciones para garantizar su buen funcionamiento.

Revisar si existe voluntad política para avanzar en la búsqueda del desarrollo del medio rural, o si dicha voluntad se encuentra limitada y en función de otras variables, tales como los intereses económicos a nivel nacional, regional y microregional; así como los intereses políticos, los cuales pueden ir desde la Presidencia de la República hasta los de grupos de poder a nivel local. Revisar la situación que guarda el Servicio Profesional Agrario, verificando sus resultados y

contrastándolos con el tipo de servicios que se prestan a los campesinos; evaluar los niveles de profesionalización alcanzados en la Institución, y verificar la existencia o ausencia de compromiso con la honestidad y el respeto de la legalidad, lo cual debe estar por encima de los intereses de grupo, cualquiera que sean **(Ver Cuadro 2, México: Resultados de Evaluaciones al Personal del Servicio Profesional Agrario, del apartado de Anexos).**

Analizar y evaluar la forma en que la Institución debe asumir y retomar los postulados referentes a los procesos de innovación administrativa que se llevan a cabo en distintas áreas e instituciones del gobierno a nivel Federal, Estatal y Municipal; como es sabido, la Administración Pública se ha visto impactada por la aplicación de teorías como la nueva gerencia pública y la rendición de cuentas; en el sector agrario, y particularmente, en la Procuraduría Agraria, en donde se debe fortalecer una nueva visión administrativa, la cual brinde mayor interés e importancia a los procesos administrativos, con la finalidad de lograr mayor eficiencia y eficacia en sus acciones, lo cual deberá reflejarse en el trabajo de campo, mediante acciones concretas y efectivas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los campesinos; además se debe garantizar que existan mecanismos claros y transparentes en la aplicación de los recursos públicos, evitando en todo momento que se generen actos de corrupción y garantizando la aplicación de los procedimientos de evaluación, control y auditoría de manera sistemática y permanente.

Estabilizar y dar congruencia a la acción institucional, con mayor disciplina y permanencia de los titulares de la Institución en el cargo, puesto que su número en los últimos años, pareciera ser un indicador de que falta interés e importancia hacia esta institución gubernamental; asimismo es necesario erradicar la idea de que las Instituciones funcionan como “botín político”, por ello se requiere fortalecer la presencia en campo con servidores públicos que asuman el compromiso con el progreso social, que aprendan a escuchar, analizar, conocer y comprender la vida del campesino, haciendo a un lado los intereses mezquinos de quienes pretenden adueñarse de las Instituciones y de su patrimonio.

A partir del 2 de julio de 2000, el país entró en una nueva etapa, marcada y presionada por la sociedad mexicana, quien demanda mayor justicia social, cambio democrático y respeto a la voluntad popular; tales aspiraciones se deben expresar en actos de gobierno serios, compromisos fuertes, honestos y democráticos con las demandas históricas de la sociedad mexicana, por ello se debe profundizar en el

análisis y la evaluación de resultados de las políticas públicas que se llevan a cabo tanto en el medio urbano como rural de México.

-Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.- Lograr su reorganización, redefiniendo sus funciones y señalando formas de coordinación interinstitucional en las que debe participar; mayor coordinación entre las Secretarías de Estado que inciden en el sector rural, tales como SAGARPA, SEMARNAP, SEDESOL, y la SRA; puesto que su participación en el campo ha sido dispersa y sin un proyecto de desarrollo rural integral, por lo que resulta necesario que se definan sus ámbitos de competencia en el medio rural, con la finalidad de realizar acciones de carácter complementario que contribuyan al mayor grado de organización y producción de los campesinos del país; abrir el debate con todos los sujetos sociales interesados en relación con la efectividad y logros alcanzados por los programas gubernamentales, como el Procampo, Progresá, Contigo y Oportunidades; pues en general únicamente han servido como paliativos a los graves problemas que vive la sociedad campesina; además del costo económico que representan para el pueblo mexicano; y cuyos resultados son completamente insuficientes para resolver la magnitud del problema social en el campo, el cual se incrementa día con día.

#### **4.10. Nueva Institucionalidad en materia agraria.**

Es importante reconocer que el Estado en la actualidad instituye la práctica política ajustada al derecho, en la que se concibe a la justicia como procuración al interior del aparato estatal. En consecuencia, se puede afirmar que poder judicial y procuración de justicia se convierten en la trincheras en la cual el Estado Mexicano tiene la virtud de civilizar los conflictos sociales, para convertirlos en “Litis” jurídica; con la finalidad de resolver las controversias con base en la justicia, para lo cual la actuación de Instituciones como la Procuraduría Agraria, debe garantizar y dar respuesta expedita a las demandas de servicio social que surgen de los distintos sujetos de atención que, por disposición legal, está obligada a atender dicha Institución. Como acertadamente señala Luis Hernández Palacios:

“Procurar justicia como función del Estado implica disponer de la capacidad y la vocación social para actuar ante quien tiene la responsabilidad de impartir la justicia, aplicando el derecho. El marco social, transformado por la circulación acelerada de bienes en la aldea global, ha acelerado la juridicidad social y en

ello radica hoy la aspiración de los hombres, de cara al tercer milenio, para hacer que la justicia tenga un sentido popular, accesible y expedito”. 16

Con la intención neoliberal de superar los supuestos obstáculos que impedían el desarrollo del campo mexicano, y poder responder a las nuevas condiciones que se vislumbraban al final del siglo XX, así como a las nuevas realidades que imponía el proceso de globalización a nivel mundial, y de manera particular en el caso de México, se plantearon las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de introducir una serie de cambios sustanciales a la legislación agraria, sus ejes estratégicos y sobre los cuales habría de girar el conjunto de acciones a efectuar por parte del Estado Mexicano a través del Poder Ejecutivo Federal, fueron:

1.- Se decidió suprimir la obligación constitucional del Estado Mexicano respecto de la dotación de tierras a los grupos de campesinos solicitantes; al mismo tiempo se dio por concluido el reparto agrario, estableciéndose el compromiso de respetar el derecho del campesino, atendiendo y desahogando las solicitudes de tierra que se encontraban en trámite, fundamentalmente en relación con las acciones de restitución y dotación de tierras, mismas que conformaban el rezago agrario.

2.- Se reintegró a la justicia ordinaria los poderes jurisdiccionales otorgados al Ejecutivo en materia agraria, al tiempo que se crearon los Tribunales Agrarios, mismos que fueron dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus resoluciones. Asimismo se estableció un órgano de apoyo a los sujetos agrarios para la defensa de sus derechos: La Procuraduría Agraria.

3.- Se dio reconocimiento a los núcleos agrarios ejidales y comunales como propietarios de la tierra, estableciéndose como formas plenas de propiedad social, protegidas por la Constitución; igualmente se transfirió a la asamblea ejidal o comunal las facultades para decidir, en libertad, su propio destino; aunque como consecuencia del empobrecimiento del campo mexicano, exista el riesgo permanente de que los campesinos vendan sus parcelas a los usureros e intermediarios que trafican con el mercado de tierras, debilitando la vida interna de los ejidos y comunidades.

4.- Se estableció una nueva institucionalidad agraria, según la lógica “modernizadora”, transformándose la Secretaría de la Reforma Agraria, y creando la Procuraduría Agraria; tales acciones de gobierno son cuestionables puesto que obligan a un incremento en los gastos federales a dichas dependencias, además de

---

16 Hernández Palacios, Luis. “Procuración de justicia agraria”, en Revista de Estudios Agrarios, Año 2, Núm. 3. Abril-Junio. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1996. P.110.

quedar latente la posibilidad de que ocurra una duplicidad de funciones. Asimismo se procedía a la modernización administrativa del Registro Agrario Nacional y se fortalecía el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe).

Respecto de la trascendencia institucional de la Procuraduría Agraria en el proceso de modernización del campo, se señala: “A partir de las reformas de 1992, queda establecido en el artículo 27, fracción XIX, que “la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”. La Ley Agraria dedica su título séptimo a regular el funcionamiento de la Procuraduría Agraria, que es un organismo descentralizado de la administración pública federal, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, es la encargada de la defensa de ejidos y comunidades, así como de ejidatarios y comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha señalado que a esta institución corresponde la función del ombudsman agrario”. 17

Tanto en la Secretaría de la Reforma Agraria, como la Procuraduría Agraria se deben definir con toda claridad los ámbitos de competencia respectivos, puesto que tienen el encargo de velar por la defensa de los intereses de los sujetos agrarios, así como vigilar que se cumpla cada una de las disposiciones establecidas en el marco jurídico vigente, generando las propuestas en materia de políticas públicas que contribuyan al mejoramiento del sector campesino; aunque en la realidad, los resultados que presentan dichas instituciones y sus impactos directos en la contribución al desarrollo agropecuario son insuficientes, en tanto su actuación es limitada debido a factores tales como fuertes intereses económicos y políticos que presionan y condicionan el desarrollo de la sociedad campesina.

#### **4.10.1 La Procuraduría Agraria como expresión de las políticas del Neoinstitucionalismo en México**

Como resultado del desarrollo del pensamiento en las ciencias políticas y administrativas, éstas han sido impactadas y fortalecidas por distintas disciplinas tales como la Economía y el Derecho; uno de los resultados de esta interdisciplinariedad es

---

17 Robledo Rincón, Eduardo. (Coordinador). Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI. México. Ed. Plaza y Valdez. 2000. Pp. 25-26.

el “Neoinstitucionalismo Económico”, el cual aborda las teorías de las Instituciones más relevantes.

Una pregunta que es clave y de la que debemos partir para entender procesos tales como la creación de Instituciones como la Procuraduría Agraria, en la lógica del neoinstitucionalismo es la siguiente: ¿Cómo lograr que los problemas existentes entre los actores del campo se puedan disminuir, garantizando la seguridad y derechos de propiedad correspondientes?; uno de los componentes de la corriente Neoinstitucionalista, se refiere al estudio de los derechos de propiedad, puesto que reconoce la importancia del aspecto jurídico en las relaciones de propiedad, a la luz de esta visión se puede lograr un acercamiento al fenómeno del artículo 27 Constitucional Vigente, porque dicho ordenamiento regula las relaciones entre los sujetos de derecho y los distintos actores económicos, políticos y sociales que inciden en el medio rural.

Desde la perspectiva del Neoinstitucionalismo se observa que: “Los derechos de propiedad es una de las Instituciones más relevantes. En efecto, los derechos de propiedad son las instituciones que obstruyen o permiten el intercambio de activos. Sin la existencia de derechos de propiedad los activos podrían no llegar a tener ningún valor y los individuos no tendrían certidumbre sobre el curso de sus acciones económicas: la inversión, el ahorro, la innovación, etc.” 18

#### **4.10.2 La Procuraduría Agraria, Institución que debe buscar y procurar justicia**

Hasta antes de las reformas al artículo 27 Constitucional, las demandas de los campesinos en relación con la justicia agraria se resolvían mediante una serie de procedimientos largos y engorrosos de carácter administrativo en los que intervenía el Poder Ejecutivo Federal de manera directa y determinante, por lo que un asunto de carácter judicial no era resuelto mediante un juicio, sino mediante la decisión en muchas ocasiones caprichosa y unilateral de parte de las autoridades; además de la condicionante impuesta por los intereses económicos y políticos, que en muchas ocasiones determinaba el sentido de las decisiones de gobierno.

Tal situación provocó el deterioro del personal de la Secretaría de Reforma Agraria, así como de funcionarios de otras instituciones y niveles, los cuales actuaban

---

18 Ibid. P. 11.

a partir de sus intereses y no de las necesidades y demandas de los grupos de campesinos; por lo que fue necesario modificar el marco legal agrario, y crear instituciones especializadas en la atención y solución de los problemas del campo, a partir del derecho de audiencia y el conjunto de garantías constitucionales de los mexicanos, mediante la creación del juicio agrario, en el que se reconoce en un plano de igualdad a los sujetos agrarios que reclaman un derecho, puesto que los principios que rigen un juicio de esta naturaleza son: la oralidad, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes, con lo cual se intenta brindar un mejor servicio a los campesinos, acorde con la realidad y las necesidades que ellos viven cotidianamente; aunque en algunos casos persistan prácticas de corrupción y negligencia que perjudican la imagen institucional.

Desde su origen se pensó en la Procuraduría Agraria como una Institución con funciones de Servicio Social, defensora de los derechos de los campesinos, como gestora y cuidadora de la legalidad, por ello, y reconociendo el desprestigio en que cayeron las instituciones públicas en el campo, por diversas causas, se trató de contar con personal profesional bien capacitado, el cual se incorporó a la institución cumpliendo con los siguientes requisitos:

- Contar con carrera profesional.
- Acreditar una entrevista.
- Contar con un promedio mínimo de carrera de 8.5.
- Acreditar el curso de formación básica para visitantes y abogados agrarios.
- Tener un profundo respeto hacia los campesinos.
- Ser menor de treinta años de edad, de preferencia.
- Tener completa disponibilidad para cambiar de residencia.

Ante el reconocimiento por parte del gobierno federal, en el sentido de que las Instituciones habían sufrido un enorme desgaste y estaban carentes de credibilidad entre la población rural, se pensó en la Procuraduría Agraria como una Institución que coadyuvara a lograr una “nueva cultura agraria” y que acercara a los campesinos hacia el gobierno, es decir, se intentó que la Procuraduría Agraria fuera el puente o el canal mediante el cual se tendiera una relación de armonía y entendimiento del gobierno con los hombres del campo, por ello se hizo énfasis en que todos sus servicios serían gratuitos por ser tuteladora de los derechos de los sujetos agrarios.

Desde su creación se tuvo la precaución de no incorporar personas con antecedentes de prácticas de corrupción, tortuguismo o poca capacidad analítica, sino por el

contrario, se intentó efectuar un proceso de reclutamiento que asegurara la incorporación de personas con el perfil que la Institución requería, cuyas características debían corresponder a la honestidad, el respeto, la disposición para el trabajo, una disponibilidad completa, capacidad analítica, profesionistas a nivel universitario y cierto grado de sensibilidad, identificación y compromiso para coadyuvar en la solución de los problemas del campo.

El proyecto gubernamental pretendió presentar a la Procuraduría Agraria como Institución de servicio social y "Ombudsman Agrario" (Defensora de los derechos de los campesinos), pero la realidad ha señalado claramente las limitantes que tiene la actuación institucional, así como las condicionantes que imponen los intereses económicos y políticos al quehacer institucional, dejando claro que las prácticas de corrupción y clientelismo corporativo no es posible erradicarlas simplemente por decreto, ni por buena voluntad.

La lucha campesina tiene hondas raíces históricas que alimentaron y sustentaron la generación de grandes movimientos sociales, con el objetivo fundamental de proteger el derecho a la tierra, porque de ella se nace y en ella se muere- razón por la cual se reconoce que la historia de las luchas agrarias es la historia misma de la nación, marcada por profundas desigualdades e injusticias a todos los niveles.

Así, la Procuraduría Agraria y los Tribunales de la materia, debieran responder a la ineficiencia de la actuación institucional, como es el caso de la Secretaría de Reforma Agraria, así como a la pérdida de credibilidad en la que han caído las Instituciones que tienen relación con el campo, por otra parte, tanto la Procuraduría como los Tribunales Agrarios tienen la enorme responsabilidad de cumplir sus funciones de manera acertada y eficiente, brindando al campesino nuevamente la confianza y la seguridad de que sus problemas serán resueltos si le asiste el derecho y la razón.

Cabe destacar que la Procuraduría Agraria debe operar mediante un eje de descentralización y desconcentración de funciones, puesto que desde su creación se reconoció como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; y que el universo de trabajo de la Institución es muy grande y la estructura con la que cuenta en campo es pequeña,

por lo que se requiere fortalecer las áreas operativas y no saturar las unidades administrativas en oficinas centrales, sino por lo contrario, hacer una desconcentración efectiva.

#### **4.10.3 El Servicio Profesional Agrario**

Para abordar la cuestión del servicio público de carrera, también denominado como Servicio Civil, y haciendo un breve recuento histórico, se encuentra entre los antecedentes que le dieron origen, el del servicio civil en una cultura milenaria, concretamente, la cultura mandarín en la antigua China. Como señala Cárdenas Barajas:

“La cultura mandarina de los chinos (mandarina o mandarín es un concepto que se deriva del título dado antiguamente en China a los altos funcionarios o que también se refiere al Ling, el más importante de los dialectos chinos y de donde probablemente se derivan las palabras “mandar”, “mandatario”, “mandato”,etc.).

Lo anterior en razón de que en esta tradicional cultura era un honor y una grata responsabilidad el que un ciudadano pudiera ponerse a las órdenes de la población, para contribuir en el desarrollo de la comunidad “. 19

En la actualidad, la referencia al tema del servicio público de carrera dentro de la Administración Pública en sus distintos niveles de actuación, es un aspecto de vital importancia en la agenda de lo que se ha denominado “la reforma democrática del Estado”. En efecto, la conformación y consolidación del servicio público de carrera es una tarea de los distintos sujetos políticos y sociales, además de que con el transcurso del tiempo la necesidad de establecerlo se ha convertido en una reivindicación, demanda y objetivo de primer orden, tanto entre la comunidad académica e intelectual, los integrantes de la sociedad civil interesados en el tema, así como los servidores públicos directamente involucrados; todo lo anterior como parte de los imperativos para el logro del proceso de modernización del Estado Mexicano y de la Administración Pública en sus distintos ámbitos de actuación.

---

19 Cárdenas Barajas, Luis Fernando. El Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría Agraria. México. Ed. Instituto de Administración Pública de Veracruz. 2000.. Pp. 18-19

La experiencia internacional, así como la nacional, han puesto de manifiesto la necesidad de contar con un servicio público profesional, serio y comprometido con la sociedad, además de ejercer una serie de principios tales como la honradez, humildad, respeto y colaboración para la solución de los problemas; asimismo el servidor público debe realizar sus actividades con cierta estabilidad laboral, y la regla fundamental que debe regir su ámbito de trabajo es el mérito y la capacidad como elementos principales para determinar quienes serán las personas que van a servir y a trabajar en beneficio de la población y, en suma, de la nación entera. De ahí que el Dr. Omar Guerrero durante su intervención en el Seminario "Servicio Público de Carrera en México", señalara que:

"México puede ser considerado como una excepción dentro de la regla en la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos en pro de la preparación de sus servidores. Hay que destacar sin embargo, que no han faltado proyectos encaminados a la creación de una escuela profesional de servicio público dependiente del gobierno...Por consiguiente, continúa insatisfecho un mandato constitucional en el apartado B, párrafo VII, del artículo 123, que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el conocimiento y la aptitud de los aspirantes...Las bases están puestas, falta levantar el edificio". 20

Una de las justificaciones que se presentan con mayor frecuencia en relación con la ineficiencia de las Instituciones Públicas se refiere a la falta de preparación y capacitación con la que cuenta el personal que labora en las distintas Dependencias de Gobierno; de manera particular, se considera que una de las causas que originaron el descrédito hacia las Instituciones, por parte de los campesinos, es la poca o nula preparación existente en el personal con el que cuentan dichas Instituciones, además se considera que debe existir un esquema perfectamente delineado en relación con las posibilidades de hacer "carrera" al interior del Gobierno.

Debido al fortalecimiento e incremento en la formación académica e intelectual de la sociedad civil demandante de servicios, o "usuarios", se pensó integrar un

---

20 Guerrero Orozco, Omar. "La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México", en Servicio Público de Carrera en México. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 2001. P. 15.

sistema que considerara los procesos de reclutamiento, selección y capacitación del personal del servicio público; así como su permanencia y ascenso. Los antecedentes del "Servicio Civil de Carrera" se remontan a las experiencias ocurridas en países como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, fundamentalmente durante el siglo XIX; en dichos países se pensó en estructurar un esquema que asegurara un ejercicio más eficiente de las funciones de gobierno, así como alcanzar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad que demanda el mundo moderno.

En México, desde los primeros años de la década de 1970 se pensó en articular un sistema de Servicio Civil de Carrera, con la finalidad de mejorar la actuación de las Instituciones Públicas y volverlas más eficientes en el desempeño de las funciones que les son encomendadas. Específicamente en el año de 1973 se integró la Comisión de Recursos Humanos del Servicio Civil de Carrera, con el objeto de elaborar un diagnóstico en relación con los índices de preparación del personal de las distintas Dependencias del Sector Público, así como con la finalidad de elaborar una serie de esquemas bajo los cuales habría de operar dicho sistema del Servicio Civil, es decir, la Comisión estuvo encargada de la elaboración de los manuales de puestos y perfiles, así como también de definir los niveles de la estructura jerárquica de las organizaciones gubernamentales a los cuales les serían aplicables las disposiciones de dicho Servicio Civil de Carrera. De manera particular, tratándose del Servicio Profesional Agrario, se observa:

“En el caso de la Procuraduría Agraria, el Servicio Profesional Agrario encuentra sus principios en el Servicio Civil de Carrera, sus normas generales en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial Agrario y en el Programa de Modernización de la Administración Pública, en donde se establece que el elemento central de la modernización administrativa es el propio servidor público, que en los recursos humanos con que cuenta el Gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido, y su razón de ser, motivos y propósitos en la necesidad de contar con personal claramente identificado con la misión institucional y con una verdadera actitud de ética profesional en el respeto y aplicación de los principios básicos del quehacer institucional”. 21

Para poder entender con mayor claridad el concepto de Servicio Profesional Agrario, se habrá de integrar dicha definición, partiendo del reconocimiento del origen del mismo en el Servicio Civil de Carrera, por lo que se analizará cada uno de los elementos que lo integran:

**Servicio.-** Dentro de la organización y administración gubernamental de personal, se definirá como la conducta de una persona o grupo de personas que sirven a intereses generales, colectivos y que coadyuvan a la realización de planes, programas y proyectos con un impacto relevante al interior de la sociedad.

**Civil.-** Se refiere al ciudadano, persona o grupo de personas que no desarrollan su actividad o profesión, ni tampoco se desempeñan en grupos plenamente identificados con arraigo a una tradición, disciplina y principios, como podrían ser el caso de la milicia, partidos políticos y clero.

**Carrera.-** Actividad complementaria o adicional al conjunto de estudios que nos capacitan para llevar a cabo una profesión que apoya, estimula o coadyuva al logro de metas, fines u objetivos de una institución y que en contrapartida, es decir, a cambio de la actividad efectuada nos otorga el reconocimiento al desempeño y un espacio para el desarrollo profesional.

Una vez efectuado el ejercicio de integración de las partes que conforman el concepto del Servicio Profesional Agrario se infiere que éste se referirá a los grupos de profesionistas de la sociedad civil que una vez aprobado un curso de capacitación básica, se incorporan a la Institución con la finalidad de prestar un servicio como visitadores o abogados agrarios participando en los programas y proyectos institucionales, enfocados éstos a otorgar seguridad jurídica a los propios ejidatarios sobre la tenencia de la tierra, a partir de cuyos resultados tendrán la oportunidad de acceder a mejores puestos, mediante la capacitación cotidiana y la evaluación del desempeño.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, y específicamente lo dispuesto en el artículo 3º de tal ordenamiento, se establece que el Servicio Profesional es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal de carrera de la Procuraduría Agraria, cuyo objeto es el siguiente:

- I. Proveer a la Procuraduría del personal calificado necesario para cumplir las obligaciones que le fija la Ley;
- II. Asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos;
- III. Fomentar los principios o fundamentos básicos de la Institución, y
- IV. Coadyuvar a la consecución de sus fines”. 22

Respecto del personal de carrera, el Estatuto señala:

“Artículo 8º.- En el ejercicio de sus funciones el personal de carrera se orientará al cumplimiento de los objetivos de la Procuraduría.

Los visitantes y abogados agrarios, jefes de departamento técnico, subjefes de residencia, jefes de residencia, subdelegados técnicos, subdirectores técnicos, directores de área técnicos, delegados estatales y directores generales formarán el personal de carrera de la Procuraduría.

El personal de carrera se integra en un solo cuerpo con categorías y niveles propios, diferenciados en la estructura orgánica y ocupacional general de la Institución. Para propiciar su permanencia en el Servicio Profesional, se les podrá otorgar la titularidad en la categoría conforme a lo establecido en el presente Estatuto”. 23

En relación con el “personal en fase provisional”, el artículo 9º del Estatuto establece que dicho personal lo conforman aquellas personas que aspiran a formar parte del personal de carrera, los cuales recibirán un nombramiento por seis meses de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto y las disposiciones legales aplicables.

En las disposiciones estatutarias que rigen el Servicio Profesional Agrario se establece que el personal de carrera será de confianza, de acuerdo con las funciones de vigilancia del cumplimiento de la Ley Agraria que tiene encomendadas, y de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional; en relación con la Comisión del Servicio Profesional Agrario, el Estatuto dispone en su artículo 12 que dicha Comisión es el órgano de planeación, coordinación, supervisión y ejecución del Servicio Profesional Agrario, respecto de su integración señala: “... Estará integrada por el Procurador Agrario, que la presidirá, el Subprocurador General, el Coordinador General de Programas Prioritarios, el Secretario General, el Director

---

22 Procuraduría Agraria. Estatuto del Servicio Profesional Agrario. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1994. P. 16.

23 Ibid. Pp. 17-18.

General de la Unidad Coordinadora de Delegaciones y por cuatro miembros del personal de carrera de las categorías F o G, que serán designados por el Procurador”.

24

Entre las atribuciones más importantes que se le otorgan a la Comisión del Servicio Profesional Agrario, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto respectivo, se encuentran: Definir las normas para la organización, planeación, supervisión y evaluación del Servicio Profesional; aprobar y supervisar los programas de capacitación y desarrollo para el personal de carrera; determinar y validar los eventos de capacitación y desarrollo; contar con un registro de los puestos del Servicio Profesional Agrario y de las vacantes que se generen; establecer el sistema de evaluación para los becarios y miembros del Servicio Profesional; conocer las solicitudes de reconsideración de la evaluación, según lo dispuesto en el Estatuto y aprobar y supervisar los criterios de selección de aspirantes al Servicio, así como vigilar que las sanciones se apliquen con apego a derecho; sin embargo, en la referida Comisión no se incluyen las figuras del visitador o abogado agrario, sino únicamente se integra dicho cuerpo colegiado con los niveles del alto mando institucional, quedando excluida prácticamente la mayoría de quienes laboran en la Procuraduría.

Lo anterior significa que la Comisión del Servicio Profesional Agrario tiene una posición importante y una responsabilidad relevante en lo que se refiere al buen funcionamiento del Servicio Profesional, y en consecuencia, del trabajo que realiza el Gobierno Federal a través de la Procuraduría Agraria, para procurar y coadyuvar al logro de la justicia en el campo mexicano.

El personal de carrera tiene una estructura organizada en categorías y niveles, de acuerdo con lo que señala el artículo 21 del Estatuto, donde se especifica:

“Artículo 21.- El Servicio profesional se integra con los visitadores y abogados agrarios en fase provisional y el personal de carrera. Este último tendrá una estructura organizada en categorías y niveles.

Las categorías señalan el tipo y grado de responsabilidad de los miembros del Servicio Profesional en función de su puesto, y se enuncian por letra.

Los niveles representan el trabajo realizado anualmente por el personal de carrera en el desempeño de sus responsabilidades; formarán parte del

expediente personal del profesional agrario, con valor curricular para las promociones y concursos. Se enunciarán por número”. 25

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 del estatuto, las categorías corresponden, en orden ascendente, a los siguientes puestos:

Categoría A: Visitador y abogado agrario.

Categoría B: Subjefe de Residencia

Categoría C: Jefe de Departamento en una Delegación u Oficinas Centrales.

Categoría D: Jefe de Residencia.

Categoría E: Subdelegado o Subdirector en Oficinas Centrales.

Categoría F: Director de área

Categoría G: Delegado o Director General.

La estratificación antes referida da una idea de las posibilidades de ascenso que pueden llegar a tener los miembros del servicio profesional como resultado del cumplimiento de las disposiciones estatutarias, así como parte del ejercicio de la nueva gestión pública, caracterizada, entre otros aspectos, por su compromiso con la prestación del servicio público, la honradez y transparencia en el manejo de recursos públicos y el respeto irrestricto de la legalidad.

Por lo que respecta al reclutamiento, selección e inducción al puesto para el personal de la Procuraduría Agraria, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto (específicamente el Título Tercero, Capítulo I, del artículo 26 al 30), se observa que la referida estructura se encuentra caracterizada en un sistema que entre sus engranes de funcionamiento, se destaca:

“...un subsistema de reclutamiento, selección e inducción al puesto; un subsistema de evaluación del desempeño y un subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad.

En el primero de ellos (el subsistema de reclutamiento, selección e inducción al puesto) su punto de arranque se da cuando la Comisión convoca a personal externo que cumpla con el perfil estipulado en el Estatuto y una vez aprobada la entrevista respectiva, a participar en un curso de capacitación básica. Los participantes en este curso que aprueban con una calificación mínima de 80 puntos pasan a formar parte del personal en fase provisional cuando, dando

---

25 Ibid. P. 21.

prioridad a las más altas calificaciones, se asignan a la estructura territorial”.

26

En relación con la evaluación del desempeño, según disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Agrario (Título Quinto; Capítulos I, II y III, del artículo 61 al 79) se observa que es a través del subsistema de evaluación del desempeño como se valora el trabajo que en un período de seis meses, también denominado de “fase provisional”, desarrolló el personal de la Procuraduría que está sujeto a las disposiciones del Estatuto, ello con la intención de acceder a la titularidad en el puesto. A partir de ese momento, el subsistema de evaluación del desempeño se aplica anualmente, con el objeto de otorgar los ascensos de nivel, y a ello se sujetan todos los miembros del Servicio Profesional Agrario una vez que han adquirido la titularidad en el puesto respectivo.

Cabe destacar el hecho de que el Estatuto dispone que con base en el resultado de la evaluación correspondiente cuando el personal sujeto a dicha evaluación obtenga un resultado denominado “sobresaliente”, recibirá un estímulo de dos veces su ingreso mensual devengado en el momento de la realización de la evaluación, además de dos días de vacaciones adicionales a los que por Ley le corresponden.

Por su parte, las personas que aprueben de manera “satisfactoria” la evaluación correspondiente, recibirán el importe correspondiente a un mes del salario que devengan al momento de la evaluación. Tales estímulos serán otorgados por única vez, anualmente, para cada ascenso de nivel, tratándose de la valoración del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Agrario, destaca lo siguiente:

“... la evaluación de los miembros del Servicio Profesional Agrario se pasa a través del cedazo, de dos importantes principios: el quehacer y el saber. Los dos guardan una correlación que apoya la toma de decisiones de la Comisión.

El primero de ellos (el quehacer) se conoce y se pondera a través de un informe de actividades en cuya parte esencial se reportan los asuntos y acciones de la función institucional con relación a sus programas prioritarios como son el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de

Solares (PROCEDE); asesoría jurídica; organización agraria básica; capacitación, etc., y se reconocen las desigualdades operativas al interior de cada estado, y de una ficha de autoevaluación denominada cédula de evaluación del desempeño que valora aspectos como responsabilidad, trabajo en equipo, disciplina, entre otros.

Para su calificación, en reunión de consejo técnico, se integra un grupo con el C. Delegado, un Subdelegado (ya sea el operativo o el jurídico, dependiendo de a quién se esté evaluando), el Residente y un representante de los Visitadores o Abogados Agrarios". 27

Lo anterior significa que en el proceso de evaluación del desempeño intervienen de manera colegiada distintos personajes que son importantes en la vida de cada una de las delegaciones estatales con que cuenta la Procuraduría Agraria en todo el país; en dicho espacio colectivo participan desde el delegado estatal hasta un representante de los visitadores o abogados agrarios, con lo cual se trata de efectuar un ejercicio justo respecto de la evaluación del desempeño de quien se somete a ésta, aunque no siempre se logra el ejercicio justo y democrático en la evaluación correspondiente, debido a circunstancias como la práctica del favoritismo y la corrupción, entre otras. (**Ver Cuadro 2, México: Resultados de Evaluaciones al Personal del Servicio Profesional Agrario, del apartado de Anexos**).

Por lo que se refiere al segundo aspecto que se considera importante en la evaluación del desempeño del personal, por disposición estatutaria debe sujetarse a ésta de manera periódica, se observa que éste (el saber), se conoce y califica con la aplicación anual de un examen de conocimientos, dicho instrumento es posible generarlo siempre y cuando se cuente con el apoyo de las áreas sustantivas de la Procuraduría, los exámenes que se aplican para efecto de la evaluación del desempeño se actualizan evaluación tras evaluación.

En el caso de la Procuraduría Agraria, se puede afirmar que la experiencia acumulada en poco tiempo, pero sintetizadora de muchas opiniones y esfuerzos de apoyo al campo, se cristalizó en la institucionalización del Servicio Profesional Agrario, el cual se estableció mediante un decreto presidencial a fines de 1993, que regula los procedimientos de reclutamiento, selección y ascenso del personal básico de la

Procuraduría Agraria, es decir, de los Visitadores y Abogados Agrarios para dar un efectivo cumplimiento a las atribuciones de la Procuraduría Agraria tanto en la Ley Agraria, como en el reglamento de la institución, que la obligan a esforzarse en la conciliación de intereses, ser orientadora, gestora, representante legal de los derechos de los sujetos agrarios, investigadora e inspectora de la realidad agraria, Institución estudiadora de alternativas de solución de los problemas rurales.

Con la puesta en operación del Servicio Profesional Agrario, se pretende que el personal que atiende de manera directa las demandas de los campesinos, tenga plena capacidad para dar respuesta a los problemas planteados, como resultado de todo un proceso que va desde el reclutamiento de personal hasta la asignación de nuevos cargos (ascensos) al interior de la Institución. Es fundamental entender que un esquema de esta naturaleza se propone el objetivo central de que la Procuraduría Agraria cuente en todo tiempo y momento con personal debidamente capacitado, realizando funciones de acuerdo con la naturaleza institucional, y en un constante proceso de capacitación y superación personal.

Por disposición estatutaria son sujetos del Servicio Profesional Agrario todos aquellos que forman parte del personal de nivel operativo: Visitadores y Abogados Agrarios, Jefes de Residencia; así como los mandos medios y superiores de la Institución. El Estatuto del Servicio Profesional Agrario -ESPA- establece que tanto los Delegados como los Directores Generales también forman parte del Servicio Profesional Agrario, es muy enriquecedor reconocer cuando se convive con una visión eficientista de la administración, sin negar la existencia de los grupos de poder y de las relaciones que éstos llevan a cabo entre sí, reconociendo la importancia de los intereses grupales y la fuerza de la política.

#### **4.10.4 Perspectiva de la Procuraduría Agraria en el campo**

Desde su creación, a la Procuraduría Agraria se la identifica como una institución de servicio social, en apoyo a las demandas de los campesinos, entre sus objetivos destacan la defensa de derechos de los sujetos agrarios y tiene una diversidad de atribuciones entre las que se destacan:

-La conciliación de intereses como vía preferente para la solución de conflictos que se presenten entre los sujetos agrarios.

-El arbitraje que puede ejercer la Procuraduría, cuando así lo soliciten las partes en conflicto, en cuyo caso la Institución juega un papel de "amigable componedor" y decide la solución a la controversia.

-La representación legal ante los Tribunales Agrarios u otra instancia de carácter judicial.

-La orientación y asesoría a los sujetos agrarios, respecto de posibles conflictos ó de actos jurídicos entre sí, con el Estado ó con terceros.

-Las funciones de inspección y vigilancia, de los diversos asuntos en materia agraria, así como en relación a las quejas y denuncias que presenten los sujetos agrarios en contra de autoridades por actos u omisiones que pongan en riesgo sus derechos campesinos.

-La facultad de emitir recomendaciones a las autoridades que no cumplan con sus obligaciones y pongan en peligro los derechos de los sujetos agrarios.

-La posibilidad de hacer denuncias ante el ministerio público, en relación con actos que se consideren constitutivos de delito.

-Realizar acciones en materia de capacitación y divulgación de la legislación agraria entre los núcleos ejidales y comunales.

-La obligación de emitir opinión respecto a la conveniencia ó no de los proyectos de constitución de sociedades mercantiles ó civiles, a las que se aporten tierras de uso común de los núcleos agrarios.

Las políticas públicas en la actualidad se proponen contribuir a aminorar los niveles de pobreza, buscando al mismo tiempo, elevar los niveles de bienestar de la población nacional, especialmente, la que habita en las zonas rurales; por ello la Procuraduría Agraria debe jugar un papel de mayor relevancia y participación entre los distintos agentes sociales, económicos y políticos que inciden en el campo, con la finalidad de actualizar y eficientar sus sistemas de información, respecto de los recursos naturales con que cuentan los núcleos agrarios en general, y los sujetos de derecho en lo particular; se debe diagnosticar la situación de los sujetos agrarios, en relación con el recurso tierra y la calidad del medio ambiente; lo anterior con la finalidad de garantizar una buena toma de decisión para los campesinos.

Sin embargo, para que las acciones de la Procuraduría Agraria tengan efectividad, y se reduzca el nivel de incertidumbre actual (el cual resulta relativamente elevado) se requiere darle cierta estabilidad a los cambios institucionales, es decir, dentro del proceso de transformación institucional continua, debe generarse un "justo medio" como elemento que coadyuve a darle dirección y coherencia a las actividades

institucionales; es factible y además, deseable que la política agraria nacional se convierta en una política de Estado, con un alto grado de legitimidad entre la población nacional, pero ello sólo ocurrirá siempre y cuando, se elabore dicha política con el concurso y la participación directa de los distintos actores económicos, políticos y sociales que confluyen en el campo.

El nuevo modelo requiere de una política sectorial con suficiente arraigo para superar la falta de continuidad, posibilitando el fenómeno del desarrollo tecnológico y productivo en el campo, a partir de los flujos de inversión que se requieren, debidamente sustentados en los estudios y proyectos de inversión específicos para cada región, microregión y actividad productiva y de comercialización que se piense llevar a cabo, en otras palabras:

“La velocidad de los cambios en las condiciones del desarrollo rural está siguiendo el acelerado ritmo de transformación de los circuitos financieros y los mercados internacionales. Los agentes privados y sociales y los gobiernos enfrentan el desafío de ajustar sus formas de actuación en plazos cada vez más cortos y más rentables. Es necesario profundizar las reformas, pero al mismo tiempo, acompañarlas con políticas que permitan maximizar el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que se abren y limitar los costos sociales y económicos de las reconversiones productivas que se hagan necesarias”. 28

De ahí que la Procuraduría Agraria, debe fortalecer su presencia y participación en el medio rural; con los recursos humanos que le permitan avanzar en los procesos de capacitación, asesoría y coadyuvancia respecto de la actividad económica, productiva, comercial, organizacional y de carácter financiero que se requiere en el ámbito rural, brindando apoyo a las organizaciones campesinas que lo soliciten, sin tomar en cuenta sus preferencias políticas. El nuevo paradigma que el campo mexicano requiere, debe reconocer con claridad y cabalidad que el grado de desarrollo del medio rural está determinado no por la superficie de tierra que ha sido repartida entre los millones de campesinos, sino por su uso y grado de integración económica, productiva y tecnológica entre este sector y el resto de la economía nacional.

---

28 Robledo Rincón, Eduardo. Op. Cit. P. 87.

El nuevo modelo de desarrollo rural, no puede negar la realidad actual en el plano nacional e internacional, por ello en un mundo globalizado y altamente competitivo es urgente para las instituciones públicas fortalecer sus recursos y principalmente, consolidar el capital humano que se ha ido conformando en el transcurso del tiempo; si se asume el contexto actual, y se reconoce la importancia y la fuerza de los distintos bloques económicos en el mundo globalizado, se entenderá el porqué se requiere abrir nuevas opciones de convivencia económica, social y política entre los ciudadanos; el campo y la ciudad y los productores rurales; por ello entre las actividades de la Procuraduría, se debe fortalecer aquella que se perfila hacia la mayor comunicación e interrelación entre los productores del campo y las instituciones públicas, la Procuraduría Agraria debe contribuir a la conformación y consolidación del mayor número posible de agrupaciones o figuras jurídicas para la producción y comercialización de los productos del campo.

Partiendo de los resultados del programa de Procede a nivel nacional, al regularizar hasta el año 2005, casi el 85% de la propiedad social en el país, resulta imprescindible encontrar y poner en marcha mecanismos de apoyo hacia los grupos de ejidatarios y comuneros para que éstos se capitalicen y aprovechen de la mejor manera posible los recursos naturales, económicos, humanos y financieros con los que pueda contar, para lograr lo anterior la Procuraduría Agraria debe fortalecer su presencia en el campo, generando nuevas propuestas de política pública para alcanzar entre los sujetos agrarios los perfiles requeridos para el desarrollo de la actividad económico-productiva que se requiere.

No obstante, la Procuraduría Agraria se encuentra limitada para cumplir con el conjunto de atribuciones que la Ley le señala, ya que por una parte, el personal con el que cuenta resulta insuficiente, según se observa en la magnitud de los problemas que prevalecen en el campo, los cuales no aminoran sino por lo contrario, tienden a complicarse conforme transcurre el tiempo; por el lado del universo de trabajo de la Institución, es importante remarcar que es muy grande, pues implica la atención a un número aproximado de 30 mil núcleos ejidales y comunales, en los que existen alrededor de 3.5 millones de sujetos agrarios con problemáticas muy distintas y variadas de acuerdo con cada una de las regiones del país.

En un primer momento se pensó en que la Procuraduría Agraria tendría que conocer los problemas que vive el campo mediante una interrelación constante entre

los campesinos y el personal de la Institución, por ello se decidió instalar oficinas en las ciudades pequeñas y medias, además de considerar que los visitantes y abogados agrarios serían quienes estuvieran adscritos a tales oficinas, denominadas Residencias y Delegaciones, para que a partir de esos centros de operación pudieran realizar visitas periódicas a los ejidos y comunidades con la finalidad de conocer la problemática existente y brindar los servicios que la Procuraduría les ofrece de manera gratuita.

El planteamiento anterior se tradujo en una visión de eficiencia caracterizada por un menor número de empleados, los cuales tendrían que hacer el mismo trabajo que anteriormente se efectuaba con un mayor número de personas; además implicó contar con estructuras pequeñas en relación con la organización administrativa de la Institución. La inercia de la actividad institucional da por resultado, que el personal de la Institución adolezca de una cultura político-administrativa que le permita fortalecer y consolidar la actividad institucional, así como establecer planes y programas de trabajo que sean posibles de alcanzar, siempre y cuando se cuente con los elementos administrativos indispensables para efectuar las actividades de la Institución, insertándose con ello, en la nueva cultura administrativa que se propone lograr la modernización de la administración pública en México.

Existe un fenómeno de indefinición de funciones en relación con las acciones en pro de la organización productiva en el medio rural, lo que se convierte en una falta de atención a los problemas de organización de los campesinos, por tal motivo el modelo alternativo debe proponer que se establezca el mayor grado de coordinación entre las Instituciones del sector y se definan programas de atención para la organización productiva en los que incida cada una de las dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Procuraduría debe garantizar que su personal tenga claros los objetivos institucionales, además de conocer y participar en la elaboración de las metas anuales, de igual forma es necesario que realice los programas de actualización y especialización del personal, para cumplir con los compromisos gubernamentales establecidos, profundizar en las acciones de defensa de los derechos de los sujetos agrarios ante las instancias correspondientes; jugar un papel más consistente y participativo en la solución a los problemas del agro, para lo cual es recomendable fortalecer su relación con otras instituciones, así como con los núcleos agrarios y

sus organizaciones; fortalecer su actuación para que cumpla en forma cabal con sus atribuciones y pueda participar de manera coordinada y sistemática con el resto de las dependencias del sector, en la operación de los diversos programas de gobierno; en síntesis, se requiere dar direccionalidad al cambio institucional y social, reconociendo las ventajas y desventajas que plantea el actual contexto nacional e internacional con la finalidad de lograr una nueva realidad para la nación mexicana, en la que los ritmos del desarrollo nacional se compartan por igual entre sus habitantes, sin importar si se ubican en el medio urbano o rural, perfilando las políticas públicas que garanticen el desarrollo económico y social de los mexicanos.

# ***CONCLUSIONES.***

Como resultado de la presente investigación referida al papel de la Procuraduría Agraria en el contexto de la modernización de la Administración Pública Mexicana en el sector rural en el periodo 1990-2000, es posible identificar y derivar algunos planteamientos que debido a su relevancia son considerados como conclusiones, se describen a continuación:

1. En la actualidad la globalización de mercados y capitales impone cambios, nuevos retos y oportunidades a los sujetos económicos que participan en los procesos nacionales e internacionales de intercambio; aunque al mismo tiempo, dicho entorno puede derivar y degenerar en fuertes procesos de marginación respecto de las actividades y regiones rurales que no tengan la posibilidad y la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades y asuman los retos del porvenir; es por ello que los esfuerzos y las acciones gubernamentales para preservar y fortalecer el sistema de derechos (en este caso, de derechos agrarios) los cuales se han podido conformar y normar con base en el acceso a la tierra se ven condicionados por la incorporación a las tendencias globales de producción, consumo y competencia comercial.

2. Es importante que en el contexto actual se logren procesos de transición de los núcleos agrarios ejidales y comunales, o sea, de la propiedad social y del derecho social agrario, hacia un nuevo estadio de organización económica y productiva en el que sea posible aprovechar los incentivos del mercado, partiendo de un análisis consistente de las ventajas comparativas entre los productos cosechados y comercializados a nivel nacional e internacional; asimismo es conveniente que las Instituciones del sector, y particularmente, la Procuraduría Agraria, realicen acciones en materia de capacitación y asesoría a los productores con la finalidad de que hagan conciencia y realicen acciones encaminadas a proteger sus recursos naturales, ecológicos y de atractivo turístico, que tienen un alto valor patrimonial y estratégico para el desarrollo de los habitantes del medio rural mexicano.

3. En la historia del campo mexicano, la reforma al marco jurídico agrario es de enorme relevancia y se ha convertido en uno de los instrumentos fundamentales de la política social cuyo objetivo central es el fortalecimiento del Estado de Derecho en el ámbito rural, así como el apoyo, impulso y promoción de la organización productiva entre los campesinos del país, además de realizar acciones encaminadas a lograr la regularización de la tenencia de la tierra, evitando los conflictos agrarios, bajo un

marco de respeto a la legalidad, coadyuvando y contribuyendo para que los inversionistas tengan la confianza suficiente para realizar las operaciones financieras que el campo mexicano requiere.

4. La reforma al marco jurídico agrario, así como el proceso de modernización del campo mexicano parten del reconocimiento de que la tierra no sólo es un instrumento primordial para la producción de alimentos y la consecución de una habitación, sino que es un espacio social bajo el cual se llevan a cabo interrelaciones de carácter económico, político, social y cultural entre sus habitantes. Es decir, es el lugar común que permite a los hombres del campo organizar mejor las estrategias de trabajo y cooperación, conjuntando los recursos y las potencialidades existentes al interior del núcleo familiar; sin olvidar que para una parte muy importante de los habitantes del medio rural la tierra guarda un valor sentimental sumamente importante, por ser el lugar donde se nace, y probablemente, donde también se muere, además de significar el sitio donde transcurre gran parte de su existencia y es el espacio que guarda la memoria histórica de los antepasados.

La elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas para el sector rural deben tomar en cuenta que la tierra se constituye en un instrumento para generar garantías y ejercer otros derechos derivados de la importancia estratégica del campo, como los apoyos de las Instituciones Públicas nacionales e internacionales con la finalidad de contribuir a superar la situación de pobreza que se vive en el ámbito rural y coadyuvar a la preservación de los recursos naturales. De igual forma, la tierra es la estructura territorial de la nación, de su tejido económico y social, así como el soporte material de millones de mexicanos y del medio ecológico en el que se desarrollan.

5. Debido a razones de carácter histórico, el derecho agrario en el país es de carácter social, puesto que además de reconocer la propiedad y libertad individuales, reivindica el principio de justicia social; por ello es parte fundamental de la constitución del Estado Mexicano, de ahí que, por disposición constitucional, la materia agraria es de jurisdicción federal. Las instituciones explican el éxito, fracaso, crecimiento y estancamiento de los sistemas socioeconómicos; tales instituciones pueden ser eficientes o no para generar un sistema de incentivos o desincentivos económicos, con la finalidad de que los individuos (los campesinos, en particular) se involucren en procesos de intercambio socioeconómico, tales como inversión, ahorro, innovación tecnológica, proyectos productivos y de inversión, así como en procesos de carácter organizativo interno de los productores del campo e incluso, que sean

partícipes de la acción colectiva encaminada al diseño, ejecución, administración y evaluación de resultados de la aplicación de las políticas sectoriales.

6. La formación de instituciones como la Procuraduría Agraria, es un proceso en el que intervienen aspectos como cultura, historia agraria de México, legislación en la materia, usos y costumbres de los campesinos, formas de organización de distintos grupos campesinos indígenas y no indígenas, así como las organizaciones de productores y comercializadores de la actividad agropecuaria. Por lo que actúan y deben apegarse conforme a derecho según las reglas o normas para la convivencia jurídica y social, además de contribuir a generar un conjunto de oportunidades al sector campesino.

7. La actuación de las Instituciones públicas debe ser organizada, coordinada y sistemática, de manera seria y comprometida con un proyecto de desarrollo rural integral, con programas a nivel nacional, regional y microregional, supervisados por las Secretarías de la Reforma Agraria; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA); del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); así como con el resto de las Instituciones Públicas que tienen alguna relación con el desarrollo social, también se necesita la participación y el esfuerzo de Instituciones Públicas como la Secretaría de Educación Pública; de Comunicaciones y Transportes; de Energía; de Instituciones de Crédito y de Salud. Las dependencias deben realizar sus funciones con espíritu de servicio social, en un marco de respeto a los derechos, formas de organización, usos y costumbres de la población campesina.

8. En el campo mexicano el proceso de modernización que el gobierno realiza no resuelve en lo fundamental los graves problemas del sector rural, puesto que el empobrecimiento es cada vez mayor, alcanza a más millones de mexicanos y pone en tela de juicio la viabilidad del proyecto económico y social que impulsa el gobierno en turno. Es un hecho que la política económica actual plantea la necesidad de grandes unidades productivas, así como de fuertes sumas de inyección de capital, lo cual deja abierta la posibilidad del fenómeno de la concentración de tierra en pocas manos; además de no generar un proceso de redistribución de ingreso y aumentar la polaridad de por sí ya abismal entre riqueza y pobreza, con lo cual deja sin resolver los problemas de justicia agraria.

9. El proceso de modernización nacional, que abarque la vida democrática, la gestión pública, el desarrollo económico y la participación social, tiene como condición indispensable el fortalecimiento de la vida democrática del país, así como la consolidación de mecanismos que garanticen el respeto del Estado de Derecho, la redistribución del ingreso nacional hacia la mayoría de la población, la implementación de modelos de desarrollo económico sustentable, así como la difusión, respeto y fortalecimiento de las diversas formas de expresión cultural que existen en el país.

10. La Administración Pública Federal requiere garantizar el cumplimiento de los objetivos de gobierno mediante una política sectorial integrada, coordinada, organizada y congruente, que defina con precisión el quehacer de cada una de las Instituciones participantes, en este caso, resulta imprescindible contar con un Programa Sectorial Agrario, surgido de las necesidades reales de sus habitantes - en el que exista una participación corresponsable entre el Estado y la Sociedad- el cual sea ejecutado de común acuerdo por las Dependencias Públicas competentes, con el apoyo de las instituciones privadas, garantizando no caer en la descoordinación, duplicación de funciones, burocratismo, corrupción y falta de organización, que tanto daño hacen al desarrollo del país.

11. Las acciones de gobierno a través de la Administración Pública en sus tres niveles sólo pueden tener acierto, si reconocen el amplio mosaico cultural que caracteriza a la sociedad mexicana y si respetan las formas de organización de los distintos grupos campesinos, así como las decisiones que éstos toman. El gobierno necesita poner en marcha programas que tiendan a erradicar del medio rural los fenómenos de acaparamiento de tierra y de productos; dichos programas deben tener como eje principal, la consolidación de la planeación participativa por parte de los diversos grupos de productores del sector agropecuario, creándose una nueva mística del servicio público expresada en nuevas formas de gestión pública.

12. La situación actual del país, sobre todo en el campo, obliga a realizar una profunda reforma económica, política y social que beneficie a las mayorías nacionales y saque de la postración a los campesinos, apoyando en verdad a los productores con programas de capacitación, organización para la producción, creación de canales de comercialización adecuados, administración de recursos y fomento a la inversión.

13. Ante el agotamiento de las acciones del reparto agrario, el Estado Mexicano requiere de una política hacia el campo que sea coherente y congruente con

la nueva realidad; es conveniente redefinir la actuación de la Procuraduría Agraria en aras de una mayor contribución al desarrollo rural integral, en corresponsabilidad con los sujetos agrarios; pues de continuar la actual tendencia de la política económica hacia el campo mexicano es posible que se incremente el nivel de conflicto social, como respuesta del sector campesino a la falta de canales de comunicación con el gobierno, así como a la ausencia de acciones reales de apoyo a los productores rurales, de menores recursos, en su gran mayoría ejidatarios y comuneros.

14. Para que la Administración Pública en cada uno de sus niveles sea más acertada, se requiere una política sectorial coherente, congruente y acorde con las necesidades objetivas de las regiones y microregiones del país, una coordinación adecuada para impactar favorablemente al medio rural, una efectiva reorganización y reestructuración de las Instituciones del sector agropecuario; instrumentar programas regionales en los que participen organizaciones tanto públicas como privadas y una mayor contribución del poder público y la sociedad civil al desarrollo rural integral.

15. Ante el actual contexto globalizador, es conveniente que el Gobierno de la República establezca programas prioritarios en el campo, apoyar la constitución jurídica de figuras para la producción rural, potenciar la organización económica y social de los núcleos agrarios, regularizar la tenencia de la tierra y los programas de apoyo a la producción, revisar y modificar los programas gubernamentales para que sean resultado de políticas en las que participen de manera directa y corresponsable los grupos de productores rurales, puesto que su situación exige una política diferenciada y acorde a cada región, adecuada a las necesidades manifiestas de los productores del país.

16. El quehacer de las instituciones gubernamentales en el campo mexicano y en particular de la Procuraduría Agraria, debe efectuarse con estricto apego a derecho, reconociendo y respetando las características pluriétnicas y pluriculturales de los habitantes del país; así como las distintas formas organizativas que adoptan los grupos de productores rurales del país, por lo anterior, resulta comprensible que las políticas públicas de fomento e inversión al campo demandan ser elaboradas y operadas en un marco de desarrollo económico, social y cultural con amplio sentido de libertad y justicia, lo que significa una reorientación del sistema financiero y de las políticas de la banca de desarrollo en sentido tal que favorezcan la realización de proyectos productivos y de obras públicas en beneficio de todos los habitantes del medio rural.

17. Se requiere fortalecer la presencia de la Procuraduría Agraria en el campo mediante una serie de acciones, tales como la profundización y consolidación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, respetando en todo momento la decisión que tomen los grupos de campesinos sean indígenas o no respecto de la regularización de derechos agrarios al interior de su núcleo ejidal o comunal; la elaboración de Reglamentos Internos de Ejidos y Comunidades con la finalidad de que los sujetos de derechos agrarios definan claramente y con estricto apego a derecho, cuáles serán los derechos y obligaciones de cada uno de sus integrantes, y la forma en que habrán de hacer uso de los recursos con los que cuente el núcleo agrario; la elaboración e inscripción del Libro de Registro de Titularidad de Derechos Agrarios, la capacitación a los campesinos en relación con los derechos y las obligaciones que tienen en materia agraria, la asesoría y capacitación en relación con la constitución de figuras jurídicas para la producción rural y para el mejor aprovechamiento de los recursos con los que cuentan.

18. Se requiere la participación directa y organizada de los campesinos, a lo largo de todo el proceso administrativo, desde la definición de políticas, hasta la evaluación de resultados, pasando por la organización, coordinación y ejecución de acciones, con la finalidad de garantizar la procuración de justicia agraria en el país y coadyuvar al desarrollo rural integral que reclama la sociedad campesina de México.

19. Los signos actuales del proceso de modernización nacional, están en razón directa del proceso de globalización económica mundial, se concretan, en la adecuación del marco jurídico en materia agraria, la creación de nuevas instituciones de atención a la problemática de los campesinos y la definición de nuevas reglas para efectuar sus relaciones de intercambio en materia económica, asimismo, se definen los mecanismos bajo los cuales pueden hacer valer sus derechos ante las instancias jurídicas correspondientes. Merecen atención las características que adoptan las nuevas instituciones para tener una mejor actuación al interior del ámbito rural; específicamente con la profesionalización de los servidores públicos que prestan sus servicios en la Procuraduría Agraria, ya que están regulados y normados en cuanto a su participación institucional, pertenencia y posibilidades de desarrollo profesional, según las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría, guarda una estrecha relación con el proceso de modernización de la Administración Pública en México, y se debe orientar a la búsqueda de una mejor prestación del servicio hacia los

campesinos, además de garantizar mediante la aplicación de las disposiciones contenidas en dicho documento aspectos tan importantes como la estabilidad en el empleo, las posibilidades de ascenso en función del desarrollo profesional y el acceso a mejores ingresos salariales, lo cual es fundamental para la vida cotidiana y profesional del personal.

20. La sociedad mexicana y la Nación reclaman mayor participación social organizada, a partir de las demandas de los distintos sectores sociales, con las propuestas y alternativas políticas elaboradas por el conjunto de la sociedad, en un sentido de desarrollo nacional, donde las bondades de la actividad económica permeen a los sectores sociales más empobrecidos y al grueso de la clase trabajadora del campo y la ciudad con el objeto de lograr el desarrollo social del país.

21. El proceso de modernización nacional pasa por la revisión y reflexión de los distintos sectores económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos que realizan sus actividades al interior de la sociedad mexicana; la direccionalidad que debe guiar el proceso de desarrollo nacional en la actualidad no puede negar la realidad manifiesta en todas las regiones del país tiene características sumamente especiales, puesto que esas distintas realidades que se presentan en el territorio nacional son resultado de diversos fenómenos históricos y de una serie de acontecimientos en los más diversos planos del quehacer humano.

El reto de la administración pública es la búsqueda de formas de acción tal que garanticen la participación de la sociedad tanto en el ámbito rural como el urbano, además de proyectar hacia el futuro las propuestas de política pública que avancen en el sentido del bien común, del desarrollo económico y social de los mexicanos, y de manera especial la gente del campo. El cambio que el país requiere y el sentido y significado que debe configurar, pasa por el cumplimiento de una condición fundamental e imprescindible para todos los mexicanos, que es el desarrollo de la vida democrática en el campo y la ciudad, en la actualidad y en un mundo de alta competitividad es obligado contar con un marco de democratización política, económica, social y cultural.

22. La acción que colectivamente debe emprender la sociedad mexicana se debe realizar con decisiones firmes de los gobiernos a todos los niveles, que representen a la gente, no al capital corporativo y también con una acción tenaz para evitar toda política o medida que signifique retroceso para la sociedad, monopolización y

corporativización de la economía, venta y desnacionalización del patrimonio nacional, especulación nociva, desempleo, mal uso del ahorro interno, más endeudamiento externo, destrucción de empresas productivas medianas y pequeñas, degradación del salario y del medio ambiente, con un criterio de voracidad y sin importar la vida de los seres que habitan esta parte del planeta y la disminución de sus niveles de vida.

***ANEXOS.***

**CUADRO 1****MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 93)**

<b>AÑOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>AGROPEC</b>	<b>(%) RESPECTO AL TOTAL</b>	<b>INDUSTRIAL</b>	<b>(%) RESPECTO AL TOTAL</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>(%) RESPECTO AL TOTAL</b>
1988	1.042.066,1	65.980,3	6,3	252.905,1	24,3	639.344,2	61,4
1989	1.085.815,1	65.891,8	6,1	268.421,3	24,7	664.145,8	61,2
1990	1.140.847,5	69.603,9	6,1	286.437,4	25,1	693.022,5	60,7
1991	1.189.017,0	71.221,9	6,0	296.065,5	24,9	726.070,4	61,1
1992	1.232.162,3	70.533,1	5,7	309.012,7	25,1	753.486,3	61,2
1993	1.256.196,0	72.702,9	5,8	309.897,1	24,7	772.532,2	61,5
1994	1.311.661,1	72.833,9	5,6	324.810,0	24,8	808.491,1	61,6
1995	1.230.771,1	74.168,2	6,0	299.376,9	24,3	758.207,7	61,6
1996	1.294.489,1	76.983,6	5,9	329.924,4	25,5	783.436,6	60,5
1997	1.385.162,0	78.081,8	5,6	360.560,3	26,0	835.078,6	60,3

**FUENTE: ZEDILLO PONCE DE LEÓN. 4º INFORME DE GOBIERNO. MÉXICO: PRESIDENCIA  
DE LA REPUBLICA 1998.**

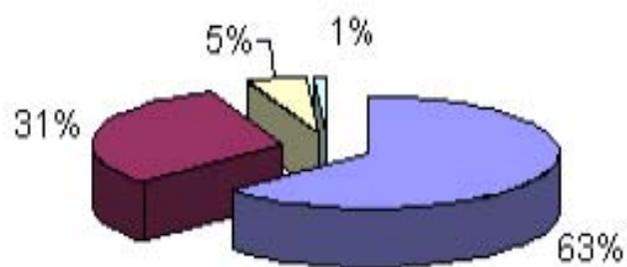
## CUADRO 2

### MÉXICO: RESULTADOS DE EVALUACIONES AL PERSONAL DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
<b>TOTAL</b>	1419	1001	1229	1274	1328	1267	1387	8905
<b>Sobresaliente</b>	139	234	206	119	94	115	91	998
<b>Satisfactorio</b>	370	660	687	931	891	834	1143	5516
<b>Suficiente</b>	745	76	273	179	281	304	153	2011
<b>Insuficiente</b>	165	31	63	45	62	14	0	380

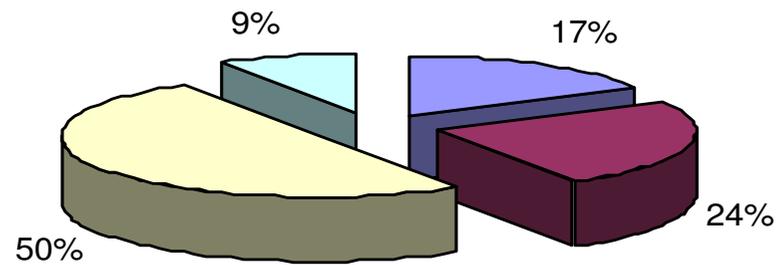
Fuente:- INAP: 2001. P. 101.

**Gráfica 1**  
**MÉXICO: ZONAS GEOGRÁFICAS.**



■ ÁRIDAS ■ SEMIÁRIDAS ■ SEMIHÚMEDAS ■ HÚMEDAS

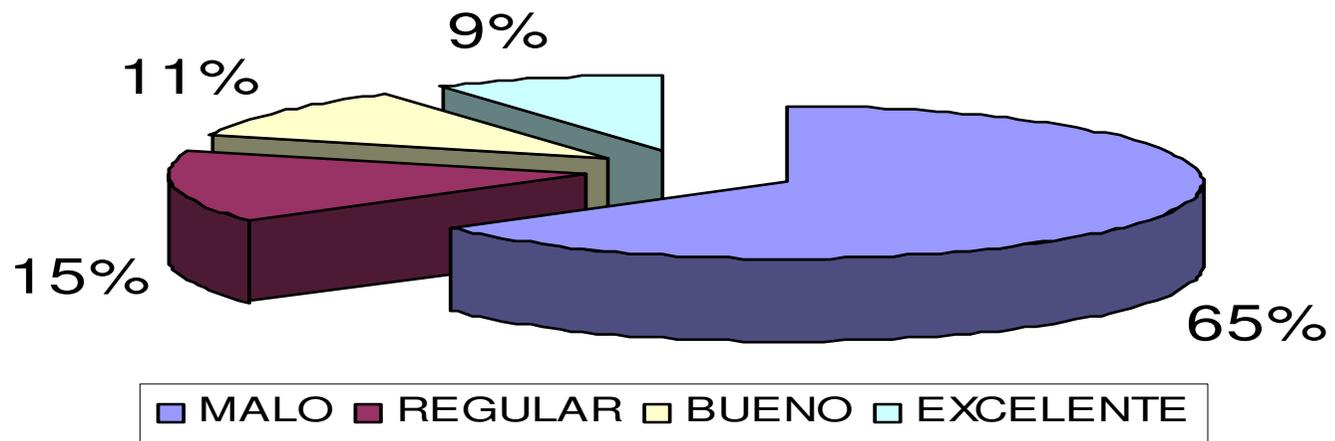
**Gráfica 2**  
**MÉXICO: VOCACIÓN DEL SUELO.**



■ Sup. Agrícola ■ Selva o Bosque ■ Pastos o Agostaderos ■ Otros Usos

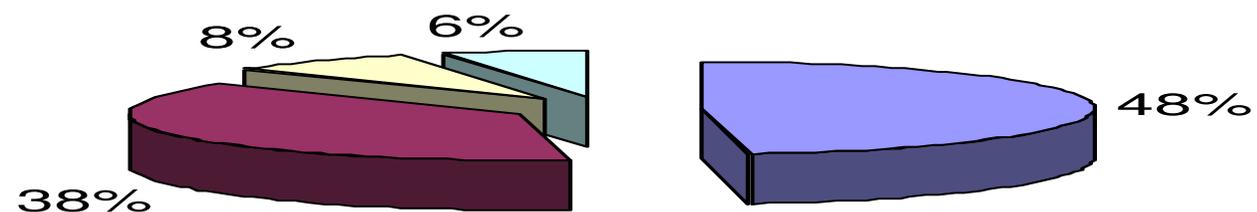
FUENTE: Procuraduría Agraria. 2004

**Gráfica 3**  
**MÉXICO: CALIDAD DE LA TIERRA**



FUENTE: Procuraduría Agraria. 2004

**Gráfica 4**  
**MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**



Acotación:

Color guinda: Pequeña propiedad (38%).

Color amarillo: Terrenos Baldíos (8%)

Color Azul: Terrenos nacionales: (6 %).

Color Morado: Propiedad Ejidal y Comunal (48%).

**FUENTE: Procuraduría Agraria. 2004**

## ***ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.***

"ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de tierras preciosas, de sales de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de

materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y en términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional, o dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes.

Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

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

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no

invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III.- Las instituciones de beneficencia pública que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas y forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular de las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencias ejecutoriada;

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

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcela se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos o cualquiera

otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas o montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transportes, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces y otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X.- Se deroga.

XI.- Se deroga.

XII.- Se deroga.

XIII.- Se deroga.

XIV.- Se deroga.

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café henequén, hule, palma, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción, que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

XVI.- Se deroga.

XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos, y

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos ó mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural e 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, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público." 1

---

1 Constitución Política Mexicana. México. Ed. Porrúa. 2005. Véase también El artículo 27 Constitucional en materia agraria, Módulos IV y V. México. Ed. Procuraduría Agraria. 2005. P. 85.

## BIBLIOGRAFIA.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. **A la sombra de la Revolución Mexicana**. México. Ed. Cal y Arena. 1990

Aguilar Camín, Héctor. "El cambio mundial y la democracia en México", en **Coloquio de Invierno. (Ponencia)**. México, Ciudad Universitaria. 19 de febrero de 1992

Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introdutorio" de la obra El Estudio de las Políticas Públicas, en seminario: **El Nuevo Papel del Servicio Público en México**. México: Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Febrero de 1995.

Almada, Carlos F. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", en **Memoria del Seminario**. México: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 1990.

Arellano Gault, David y Cabrero Mendoza, Enrique. **El cambio en organizaciones públicas en México**. México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. 1994.

Artís Espriu, Gloria. "Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada", en **Revista de Estudios Agrarios. Año 3, Núm. 8. Julio-Septiembre**. 1997. Ed. Procuraduría Agraria. México.

Arroyo Ortiz, Juan Pablo. **El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana**. México. Ed. Fundación Friedrich Naumann – Facultad de Economía, UNAM – Colegio Nacional de Economistas A.C. 1991.

Bandelier, Adolfo. "La organización social y forma de gobierno de los antiguos mexicanos"; en **Revista de Administración Pública. Núm. 49 Enero-Marzo**. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Bobbio, Norberto. **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1992.

Bobbio, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política**. México: Fondo de Cultura Económica. 1989.

Bodemer, Klaus. **Política tecnológica y modernización productiva**. Uruguay. Ed. Fundación Friedrich Ebert. 1992.

Boisier, Sergio. **Modernidad y territorio**. Santiago de Chile. Ed. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1996.

Bolívar Espinoza, Augusto. **Metrópoli, Globalidad y Modernización**. México. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. 1993.

Bonfil Batalla, Guillermo. **México profundo, una civilización negada**. México. Ed. Grijalbo. 1989.

Borja, Rodrigo. **Derecho Político y Constitucional**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1991.

Bovin, Philippe. **El campo mexicano, una modernización a marchas forzadas.** México. Ed. Instituto Francés de Investigaciones Científicas para la Cooperación y el Desarrollo. 1996.

Brzezinsky, Zbigniew. **La Era Tecnológica.** México: Ed. Paidós. 1979.

Burns-Stalker. **La Administración Actual.** Gran Bretaña: Ed. Tavistock. 1960.

Cabrero Mendoza, Enrique. **Los Dilemas de la Modernización Municipal, Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México.** México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica – M. A. Porrúa. 1996.

Cabrero Mendoza, Enrique. **Modernisation administrative ou participation sociale: les paradoxes des gouvernements locaux dans la transition mexicaine.** México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. 1992.

Cabrero Mendoza, Enrique y Barry Bozeman. Coord. **La Gestión Pública en la situación actual de México.** Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998.

Cárdenas Barajas, Luis Fernando. **El Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría Agraria.** México. Ed. Instituto de Administración Pública de Veracruz. 2000.

Cárdenas Barajas, Luis Fernando. “El Servicio Profesional Agrario”, en **Servicio Público de Carrera en México.** México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 2001.

Carrillo Landeros, Ramiro. **Metodología y Administración.** México. Ed. Limusa. 1982.

Casas Guzmán, Francisco Javier. **La Modernización de la Empresa Pública en México, Logros y Resultados (1988-1994).** México. Ed. Fondo de Cultura Económica. (1994).

Caso, Alfonso. “La religión de los aztecas”, en **Enciclopedia Ilustrada Mexicana.** México. Ed. Imprenta Mundial. 1936.

Caso, Alfonso. **Indigenismo.** México. Ed. Instituto Nacional Indigenista. 1958.

Castoriadis, Cornelius. “La democracia como procedimiento y como régimen”, en **Leviatán: Revista de hechos e ideas. No. 62.** Madrid, España. 1995.

Chávez Padrón, Martha. “El ejido”, en **El Derecho Agrario en México.** México. Ed. Porrúa. 1991.

Chevalier, Francois. **La formación de los grandes latifundios en México.** México. Ed. Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. VIII; Núm. 1. 1956.

Chiavenato, Idalberto. **Introducción a la teoría general de la administración.** México. Ed. Mc Graw Hill. 1990.

Chihu Amparán, Aquiles. **Modernización, sentido y contrasentido.** México. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa. 1993.

Chomsky, Noam. **USA: Mito, Realidad, Acracia.** Barcelona España: Ed. Ariel. 1978.

Chomsky, Noam. "Giro en el mundo si se extiende el contagio zapatista", en periódico **La Jornada**, de 8 de Marzo. México. Ed. La Jornada. 2001.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México. Ed. Porrúa. 2005.

Crozier, Michel. **El fenómeno de la burocracia.** Francia: Ed. Seuil. 1963.

Crozier, M y Friedberg, E. **El actor y el sistema.** Francia: Ed. Seuil. 1977.

Cunill Grau, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.** Caracas, Venezuela. Ed. CLAD. 1997.

Davis, Benjamín y De Janvry Alain. "Un Análisis de la Pobreza en el Sector Ejidal Mexicano", en **Revista de Investigación Económica, Vol. LX; Núm. 232, Abril-Junio.** México. Ed. Facultad de Economía (Universidad Nacional Autónoma de México). 2000.

Delgado Moya, Rubén. **El Ejido y su reforma constitucional.** México. Ed. PAC. 1994.

**Diccionario Jurídico Mexicano.** México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y Porrúa. 1993.

Esteva, Gustavo. "La agricultura en México de 1950 a 1975; el fracaso de una falsa analogía", en **Comercio Exterior, Vol. 25, Núm. 12.** México. Ed. Revista de Comercio Exterior. 1975.

Esteva, Gustavo. **La Batalla en el México Rural.** México. Ed. Siglo XXI. 1990.

Fabila, M. **Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940.** México. Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1982.

Fernández Souza, Jorge. "Chiapas: la tierra y el poder", en periódico **La Jornada.** México. Ed. La Jornada. 1995.

Fernández Vega. **La Élite de Empresarios en México,** en periódico La Jornada. México. Ed. La Jornada. 1991.

Florescano, Enrique. **Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México.** México. Ed. ERA. 1976.

Fuentes, Carlos. "El fin del sistema mexicano, en medio del desplome, la injuria de los crímenes y la corrupción". En revista **Proceso.** México. Ed. Proceso. 1995.

García Zamora, Rodolfo. **Crisis y modernización del agro en México.** México. Ed. Universidad Autónoma de Chapingo. 1993.

Gil, Javier. **La reforma del sector agropecuario, los agentes, las políticas, los instrumentos.** México. Ed. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario. 1992.

Guilly, Adolfo. "Nuestra caída en la modernidad". En revista **Nexos. Num. 145** México. Ed. Nexos. 1986.

Gómez-Oliver Luis. "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", en **Revista de Estudios Agrarios\_ Año 2, Núm. 3 Abril – Junio**. México. 1996.

González Casanova, Pablo. "La crisis del Estado y la democracia en el sur", en **Coloquio de Invierno (Ponencia)**. México: Ciudad Universitaria. 13 de Febrero. 1992.

González Casanova, Pablo y Aguilar, Héctor. Coord. **México ante la crisis**. México: Ed. Siglo XXI. 1989.

González Graf, Jaime. "La Reforma del Campo en México", en revista **Nexos Núm. 167**. México. Ed. Nexos. 1991.

González Pacheco, Cuauhtémoc. (Compilador). **La modernización del sector agropecuario**. México. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1991.

González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado" en revista **Nexos Núm. 146**. México. Ed. Nexos. 1990.

González Pimienta, Rafael. "Artículo 27 Constitucional", en **Revista Estudios Agrarios. Año 3, Núm. 6 Enero – Marzo**. México. 1997.

González Roa, Fernando. **El aspecto agrario de la Revolución Mexicana**. México. Ed. Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana. 1975.

Gordillo de Anda, Gustavo. "Estado y Sistema Ejidal", en **Cuadernos Políticos Núm. 21, Julio-Septiembre**. México. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. 1979.

Gramsci, Antonio. **Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno**. México. Ed. ERA. 1991.

Guerrero Orozco, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**. México. Ed. Harla. 1986.

Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México. (Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva)**. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

Guerrero Orozco. **El Estado en la era de la modernización**. México. Ed. Plaza y Valdez. --1992.

Guerrero Orozco. **El Funcionario, el Diplomático y el Juez (Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo)**. México. Coed. Instituto Nacional de Administración Pública – Plaza y Valdez – Universidad de Guanajuato. 1998.

Guerrero Orozco. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México y M.A. Porrúa. 1999.

Guerrero Orozco. "La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México", en **Servicio Público de Carrera en México**. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 2001.

Hernández Palacios, Luis. "Procuración de justicia agraria", en **Revista de Estudios Agrarios. Año 2, Núm. 3. Abril-Junio**. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1996.

Hobbes, Thomas. **Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1945.

Hoogerwerf, Andries. **Políticas y Tiempo. Consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las Políticas Públicas**. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. Diciembre. 1990.

Huntington, Samuel P. **El orden político en las sociedades en cambio**. México: Ed. Paidós. 1992.

Ibarra Romero, Roberto y Morales Jurado, Manuel. "La propiedad privada rural", en **Revista de Estudios Agrarios. Año 5, Núm. 12. Mayo – Agosto**. Ed. Procuraduría Agraria. México. 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. **XII Censo General de Población y Vivienda**. México. Ed. INEGI. 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. **Censo Nacional Agropecuario**. México. Ed. INEGI. 2005

Instituto Nacional Indigenista. **Derechos Indígenas. Los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana (Artículo Cuarto, Párrafo primero)**. México. Ed. Instituto Nacional Indigenista. 1995.

Jellinek, Georg. **Teoría General del Estado. Tomo I**. México: Ed. Porrúa. 1997.

Kaplan, Marcos. **Estado y Sociedad**. México: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. 1992.

Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública", en **Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. (Ponencia)**. México. Noviembre. 1989.

Larcon, J. Y Leitter, R. **Estructuras de poder e identidad de la empresa**. Francia: Ed. Nathan. 1979.

Laufer, R.- Burlaud, A. **Management Public. Gestion et Legitimité**. Francia: Ed. Dalloz. 1980.

Laufer, R. y Paradeise, C. **El Príncipe Burócrata**. México: Ed. Trillas. 1988.

Lechner, Norbert. **La democratización en el contexto de una cultura postmoderna**. Chile. Ed. FLACSO. 1986.

Lemus García, Raúl. **Derecho Agrario Mexicano**. México. Ed. Porrúa. 1991.

Linck, Thierry. "Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México", en **Revista de Estudios Agrarios. Año 5. Núm. 12. Mayo – Agosto. México**. Ed. Procuraduría Agraria. 1999.

Linck, Thierry. Compilador. **Agriculturas y campesinados de América Latina. Mutaciones y Recomposiciones**. México. Ed. Fondo de Cultura Económica – Instituto Francés de Investigación Científica para el desarrollo y Cooperación. 1994.

Lizarraga, Gómez. "La élite de empresarios en México", en periódico **La Jornada**, México. Ed. La Jornada. Junio de 1989.

Locke, Jhon. **Ensayos sobre el gobierno civil**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1991.

Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**. México: Ed. Porrúa. 1994.

Márquez Ayala, David. "¿Alianza para la Revolución Verde?", en periódico **La Jornada**. México. Ed. La Jornada. Noviembre de 1996.

Márquez Ayala, David. "El reto global por el futuro". En periódico **La Jornada**. México. Ed. La Jornada. Enero de 1997

Medellín Torres, Pedro. "La gerencia pública en la perspectiva del cambio estructural", en **Revista Venezolana de Gerencia**. Vol. 1; No. 2. Venezuela. Ed. Universidad de Zulia. 1977.

Mendieta y Nuñez, Lucio. **El problema agrario de México**. México. Ed. Porrúa. 1977.

Mendoza Zazueta, José. "Políticas públicas de apoyo al desarrollo rural", en **Revista de Estudios Agrarios**. Año 3. Núm. 6. Enero-Marzo. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1997.

Morales Ibarra, Marcel. "El agro en los noventa: consideraciones para su desarrollo", en **Revista de Estudios Agrarios**, Año 2, Núm. 3, Abril – Junio. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1996.

Nolasco, Margarita. "La migración y los indios en los censos de 1980", en **Estructura y condiciones sociales en el agro. Módulo 3**. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992.

Nolasco, Margarita. "La mujer Indígena", en **Estructura y condiciones sociales en el agro. Módulo 3**. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992.

Pardo, Ma. del Carmen. **La modernización administrativa en México (Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1990)**. México. Coed. Instituto Nacional de Administración Pública – Colegio de México. 1991.

Pardo, Ma. del Carmen. **Teoría y Práctica de la Administración Pública en México (Lecturas Básicas)**. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 1992.

Pérez Castañeda, Juan Carlos. "Pragmatismo agropecuario vs. dogmatismo académico", en **La Jornada**. México. Ed. La Jornada. Agosto de 1995.

Pérez, Germán y León, Samuel (Coordinadores). **17 Ángulos de un Sexenio**. México. Ed. Plaza y Valdéz. 1987.

Pérez Jácome, Dionisio. "La Procuraduría Agraria gana confianza entre los campesinos", en **Revista de Estudios Agrarios**. Año 2. Núm. 3. Abril-Junio. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1996.

**Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988**. México: Ed. Poder Ejecutivo Federal. 1983.

**Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**. México: Ed. Poder Ejecutivo Federal. 1989.

**Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. México: Ed. Poder Ejecutivo Federal. 1995.

**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.** México: Ed. Poder Ejecutivo Federal. 2001.

Procuraduría Agraria. **El Estado mexicano y el fenómeno agrario, Módulos 1-2.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992.

Procuraduría Agraria. **El artículo 27 constitucional en materia agraria, Módulos 4 y 5.** Ed. Procuraduría Agraria. 1992.

Procuraduría Agraria. **El contexto Rural.** México. Doc. En mimeo. 2005.

Procuraduría Agraria. **Estatuto del Servicio Profesional Agrario** (Publicado en el Diario Oficial de la federación el 14 de septiembre de 1994). México. Ed. Procuraduría Agraria. 1994.

Procuraduría Agraria. **Normas Internas de Trabajo de la Procuraduría Agraria.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1994.

Procuraduría Agraria. “Artículo 27 Constitucional”; en **Marco Legal Agrario.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1998.

Procuraduría Agraria. “Ley Agraria”; en **Marco Legal Agrario.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1998.

Procuraduría Agraria. “Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria”; en **Marco Legal Agrario.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1998.

Procuraduría Agraria. “Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares”, en **Marco Legal Agrario.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1998.

Rello Espinoza, Fernando. **El Campo en la Encrucijada Nacional.** México. Ed. SEP. 1986.

Rello Espinoza, Fernando. “Retos y perspectivas del campo mexicano”, en **Revista de Estudios Agrarios, Año 3, Núm. 6. Enero – Marzo.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1997.

Reyes Vayssade, Martín. “Marcha Triunfal al Zócalo”, en periódico **El Universal.** México. Ed. El Universal. Marzo de 2001.

Ribier, Vincent. y Linck, Thierry. “Impacto de las políticas económicas y agrícolas en América Latina”, en **Agriculturas y campesinados de América Latina. Mutaciones y recomposiciones.** México. Ed. FCE–Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo y la Cooperación. 1994.

Robledo Rincón, Eduardo. (Coordinador). **Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI.** México. Ed. Plaza y Valdez. 2000.

Rodríguez Rivera, Catalina. “Ley Agraria”, en **Revista de Estudios Agrarios Año 3, Núm. 6. Enero-Marzo.** México. Ed. Procuraduría Agraria. 1997.

Rojas, Rosa. “Decidir sobre su propio destino, claman indígenas”, en periódico **La Jornada.** México. Ed. La Jornada. Mayo de 2001.

Sánchez, Lourdes. “Problemática del jornalero”, en **Estructura y condiciones sociales en el agro. Módulo 3**. México. Ed. Procuraduría Agraria, 1992.

Sánchez, Viamonte. **Manual de Derecho Político**. México. Ed. FCE. 1990.

Sánchez Zavala, Arturo y Rodríguez Arturo. “El PROCEDE, una perspectiva en marcha”, en **La Jornada**. México. Ed. La Jornada, 1996.

Semo Kalev, Enrique. “Hacendados, Campesinos y Rancheros”, en **Historia de la Cuestión Agraria, Tomo 1**. México. Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1988.

Silva Herzog, Jesús. **El agrarismo mexicano y la reforma agraria**. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1974.

Simon, Herbert. **El Comportamiento Administrativo**. España: Ed. Aguilar. 1989.

Simon, H. Y March, J. **Teoría de la Organización**. España: Ed. Ariel. 1987.

Stavenhagen, Rodolfo. “Aspectos sociales de la estructura agraria en México”, en **Estructura y condiciones sociales en el agro. Módulo 3**. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992.

Tocqueville, Alexis de. **La Democracia en América**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1957.

Touraine, Alain. **¿Podremos Vivir Juntos? (La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global)**. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998.

Touraine, Alain. “Encuentro Zapatista con la Nación”, en periódico **La Jornada**. (8 de Marzo). México. Ed. La Jornada. 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**. México. Ed. Plaza y Janés. 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**. México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México – Universidad Autónoma del Estado de México. 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La actividad económica del Estado mexicano (Relevancia del sector paraestatal)**. México. Ed. Plaza y Valdez. 1998.

Vera Herrera, Ramón. “Legítima la travesía, exigencia de reforma a la Constitución”, en periódico **La Jornada**. (27 de Febrero). México. Ed. La Jornada. 2001.

Warman Gryj, Arturo. “De la incorporación subordinada a la concertación en el campo mexicano”, en **Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 2. No. 6. Sep – Dic. Ed. UNAM**. México. 1987.

Warman Gryj, Arturo. “Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio”; en **Revista Mexicana de Sociología. Enero-marzo**. México. 1988.

Warman Gryj, Arturo. “La reforma al artículo 27 constitucional”, en periódico **La Jornada** (8 de abril). México. 1994.

Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica. 1992.

Wolfe, A. **Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo**. México: Ed. Siglo XXI. 1980.

Zepeda Lecuona, Guillermo. "Cuatro años de Procede: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México", en **Revista de Estudios Agrarios, Año 4, Núm. 9**. México. Ed. Procuraduría Agraria.1998.