



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Adecuación de la Administración Pública
Federal en materia de Desarrollo Rural
Sustentable

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencia Política y
Administración Pública
(Especialidad en Administración Pública)

Presenta:

Guillermo Rodríguez Miramontes

Director de Tesis:

Prof. Germán Rebolledo Santamaría



Ciudad Universitaria, diciembre de 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

A mis hijos, Aline Ximena y Guillermo, porque de ustedes he aprendido tanto y son mi mayor inspiración para todo lo que hago.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por su excelencia y gran calidad humana en la impartición de educación superior.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, profesores y compañeros, por propiciar el desarrollo del pensamiento crítico.

A mis padres, Jorge y Carolina, quienes me han dado todo en esta vida y siempre me han guiado en ella.

A mis hermanos Jorge, Jennifer y Ricardo, compañeros inseparables y apoyo constante.

A mi esposa Erika, porque sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de estos estudios.

Al profesor Germán, por su dedicación, esfuerzo y gran consejo, en la dirección de este trabajo.

A los profesores Adriana Plasencia Díaz, Eduardo Ramos Rizo, Joel Herrera López y Javier Ramírez Sánchez, sinodales de esta tesis, por su compromiso e invaluable aportaciones en la revisión de este trabajo.

Índice.

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO I. ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.	9
1.1 El Estado.	9
1.2 El Gobierno.	13
1.3 La Administración Pública.	17
1.4 La concepción del Desarrollo Rural Sustentable.	21
1.4.1 El Desarrollo.	23
1.4.2 Desarrollo Económico.	24
1.4.3 Desarrollo Agrícola.	25
1.4.4 Desarrollo Social.	26
1.4.5 Desarrollo Rural.	27
1.4.6 Desarrollo Sustentable.	27
1.4.7 El Desarrollo Rural Sustentable.	29
CAPÍTULO II. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL CAMPO MEXICANO.	35
2.1 Condiciones prerrevolucionarias.	35
2.2 De la Revolución a la Constitución.	40
2.3 Políticas en el nuevo orden constitucional.	46
2.4 Transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	67
2.5 Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria.	70
2.6 Transformación de la Secretaría de Desarrollo Social.	71
CAPÍTULO III. LA POLÍTICA SEXENAL 2007-2012 EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.	75
3.1 Plan Nacional de Desarrollo.	77
3.2 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.	80
3.3 Programa Sectorial de Desarrollo Agrario.	84
3.4 Programa Sectorial de Desarrollo Social.	88
3.5 Programa Especial Concurrente Para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).	90
3.6 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	97
3.7 Consideraciones sobre la política sexenal en materia de Desarrollo Rural Sustentable.	106

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.	111
4.1 Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA.	111
4.1.1 Programa para la Adquisición de Activos Productivos.	111
4.1.2 Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO).	112
4.1.3 Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.	113
4.1.4 Programa de Uso sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.	114
4.1.5 Programa de Soporte.	114
4.1.6 Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios).	115
4.1.7 Programa de Atención a Contingencias Climatológicas.	115
4.1.8 Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)	116
4.1.9 Consideraciones sobre los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	116
4.2 Secretaría de la Reforma Agraria.	118
4.2.1 Programa Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).	119
4.2.2 Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).	119
4.2.3 Programa Joven Emprendedor Rural.	120
4.2.4 Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR).	121
4.2.5 Consideraciones sobre los programas de la Secretaría de la Reforma Agraria.	121
4.3 Secretaría de Desarrollo Social.	122
4.3.1 Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.	123
4.3.2 Programa de Rescate de Espacios Públicos.	124
4.3.3 Programa Hábitat.	124

4.3.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	126
4.3.5 Programa de Empleo Temporal.	126
4.3.6 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.	127
4.3.7 Programa de Coinversión Social.	128
4.3.8 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales.	129
4.3.9 Programa de Opciones Productivas.	129
4.3.10 Consideraciones sobre los programas de la Secretaría de Desarrollo Social.	132
CAPITULO V. CONCLUSIONES.	135
5.1 Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.	146
BIBLIOGRAFÍA.	151

INTRODUCCIÓN.

En años recientes hemos observado las condiciones de vida de millones de campesinos que desafortunadamente se encuentran en un estado de sobrevivencia.

Podemos agrupar los efectos de esta situación en dos áreas, por un lado tenemos grandes emigraciones de campesinos hacia los centros urbanos y hacia el extranjero, ocasionando que grandes extensiones de tierra permanezcan sin cultivarse; y por otro lado la baja productividad de aquellas parcelas que en su mayoría responden al autoconsumo; lo que genera un déficit de producción, obligando a importar productos para satisfacer la demanda del mercado local.

En incontables ocasiones, se ha puesto de manifiesto la falta de voluntad política para establecer apoyos hacia el campo, de tal forma que la actuación del gobierno solo se traduce en medidas paliativas, que no contribuyen a solucionar los grandes problemas de fondo que afectan al agro mexicano.

El campesino es el primer sector económico, es un extracto de población que debe ser atendido por las repercusiones sociales derivadas de tener una población sumida en la pobreza y la desesperación, este sector históricamente ha sido combativo cuando sus condiciones de vida se han encontrado en la miseria.

Si bien, la Administración Pública Federal, cuenta con Secretarías, que debieran incidir directamente en el sector rural, la falta de claridad en sus atribuciones y la duplicidad de funciones, impiden que los recursos que se destinan para resolver este problema cumplan con su cometido.

Dada la magnitud del problema y las múltiples aristas desde las que puede ser abordado, es necesario tomar solo un aspecto para estudiarlo. En el presente trabajo abarcaremos este problema desde su componente del desarrollo rural, en donde el Estado debe tener la capacidad de implementar políticas sociales para generar un beneficio económico a la población de las zonas marginadas de nuestro país.

En este sentido, el desarrollo rural implica dos componentes por un lado, el mejoramiento del bienestar social de los habitantes de los núcleos rurales y por el otro el mejoramiento de las actividades económicas en el mismo espacio.

En el entorno nacional el modelo socioeconómico actual no ha sido capaz de crear los empleos necesarios en cantidad ni en calidad para buscar el desarrollo poblacional con respecto al poder adquisitivo y calidad de vida.

Las condiciones de desigualdad social se acentúan más en las regiones rurales y/o regiones productivas primarias como el campesinado. En estas zonas existe el mayor número de personas en condiciones de vulnerabilidad, debido a las grandes desventajas que tienen ante los grandes mercados, lo que les impide un pago justo por sus productos. Precisamente la falta de este ingreso significativo en proporción a su trabajo, es lo que trae consigo un rezago social y económico, marginándolos de oportunidades de mejorar su situación.

Algunas teorías afirman que el Estado surge a raíz de la presencia de conflictos en el seno de la sociedad y como una necesidad para la reproducción de la sociedad en un ambiente de orden y de paz. Especialmente la teoría marxista, señala que el Estado adquiere sus rasgos característicos de acuerdo al modo de producción imperante en una sociedad

dada, en la que existe una lucha de clases, donde la clase dominante impone una superestructura que define las reglas del juego para mantener el dominio sobre la clase dominada.

La superestructura define y legitima un orden jurídico que se impone a toda la sociedad y que tiene como fin la reproducción de las condiciones del modo de producción capitalista.

En este sentido, el gobierno como centro decisor del Estado responde a esta confrontación y se convierte en el escenario de lucha política, para tomar la dirección de la sociedad encaminándola a un ambiente de cooperación y trabajo, sin dejar de lado los intereses de la clase dominante.

La Administración Pública tiene un papel crucial, pues es ella quien se enfrenta con la sociedad y es la encargada de atender sus demandas y al mismo tiempo debe crear soluciones para que estas demandas sociales no se traduzcan en inestabilidad, por lo que, de acuerdo con el Dr. Omar Guerrero, la Administración Pública es un instrumento del Estado para disminuir las fricciones que existen entre las clases sociales, por ello los problemas que se presentan en el sector agrario de nuestro país, necesariamente son del ámbito de su competencia, pues los campesinos constituyen una gran parte de la población mexicana, por tanto representan, por una parte, una clase con problemas, necesidades, aspiraciones e intereses propios, y por otra, actores económicos cuyo desenvolvimiento puede influir en la economía nacional.

De esta forma, la actuación del Estado es inevitable y por lo tanto, es un campo fértil para el estudio de nuestra disciplina, la Administración Pública, así pues la comprensión de los nuevos mecanismos que ejerce el Estado para enfrentar las demandas de la sociedad, alimentan el cúmulo de

conocimientos que los estudiantes de esta carrera deben poseer, para promover e impulsar los casos exitosos o bien para evitar aquellos procesos que no cumplan su objetivo.

Es un tema de suma importancia ya que como alumno de esta Facultad he aprendido que la vida armónica del hombre en sociedad es posible con la contribución de todos, puesto que una actuación eficiente y eficaz de la Administración Pública, puede repercutir en un ambiente de paz social, que nos llevará a una mayor calidad de vida para la sociedad en su conjunto.

En este sentido, abordar este tema como parte de una investigación formal, contribuye a conocer algunos programas de gobierno, sus reglas de operación y algunos de sus resultados, aportando elementos para emitir un juicio de valor sobre la actuación de la Administración Pública.

Las grandes desigualdades sociales conducen a la exclusión cuando generan estructuras y condiciones de competencia en las que amplios sectores de la población no pueden tomar parte debido a su ubicación y/o condiciones sociales, o bien, integrarse en condiciones desfavorables siendo absorbidas por esas grandes estructuras.

En ese orden de ideas, podemos visualizar a la vulnerabilidad como situaciones socioeconómicas que ponen como algo latente el ensanchamiento del espacio de exclusión. Debemos tener bien en claro que la vulnerabilidad no es lo mismo que pobreza, que si bien son dos elementos ampliamente relacionados y que pueden ser incluyentes la una de la otra, no se deben confundir. La vulnerabilidad es una situación en que las condiciones en que pueden encontrar individuos o grupos de ellos, tiende y/o tiene posibilidades a futuro a caer en situaciones de pobreza o desigualdad de oportunidades y si estos grupos ya se encuentran en esta situación, agudizarla aún más.

No obstante, el 15 de septiembre de 2009, el Ejecutivo Federal envía al Senado de la República, la Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se considera desaparecer la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de la Función Pública.

El argumento principal del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, era que el presupuesto asignaba muchos recursos para mantener estructuras administrativas, que no eran necesarias para el ejercicio del gobierno en turno¹. De acuerdo con esto, existía duplicidad de funciones, las cuales se podrían desplazar a otras dependencias liberando los recursos humanos. En el caso particular de la Secretaría de la Reforma Agraria, se argumentaba además que el reparto agrario ya había concluido con las reformas de 1992, y que los conflictos que aún prevalecían podían ser atendidos por una Dirección, ignorando por completo, que esta Secretaría cuenta con programas importantes que apoyan proyectos productivos en el sector rural, los cuales, en muchos casos son la única oportunidad que tienen miles de campesinos para formar un patrimonio.

Finalmente, esta iniciativa del Ejecutivo Federal no prosperó y fue desechada por el Senado de la República, en un ambiente de rechazo por parte de legisladores surgidos del sector campesino apoyados por organizaciones sociales, de productores y campesinas, que vieron en esta iniciativa un intento de sumir en la miseria una vez más al campo mexicano.

¹ Claudia Herrera Beltrán, Plantea Calderón desaparecer 3 secretarías por ajuste drástico, La Jornada [en línea]. miércoles 9 de septiembre de 2009. [fecha de consulta: 30 de enero de 2013]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/09/09/politica/009n1pol>>

Si bien los cambios previstos por el Ejecutivo no se llevaron a cabo, se presenta la oportunidad de plantear muchas interrogantes que son materia de estudio para nuestra disciplina, desde la evolución que ha tenido la forma de atender los problemas del campo, hasta las reformas a la Administración Pública para adecuarse a los retos de la época, y por supuesto, cuales son los programas que establecen las dependencias de gobierno para cumplir con sus objetivos, como se encuentran alineados con los planes sectoriales y cuál es el impacto de estos programas.

De lo anterior podemos establecer una pregunta fundamental para el desarrollo del presente trabajo: ¿Qué cambios se deben hacer al marco normativo y organizacional de la Administración Pública Federal para que la actuación de las diversas dependencias sea más eficiente en materia de Desarrollo Rural Sustentable?

Para contestar a estas interrogantes, establecimos un esquema de trabajo que consta de cuatro capítulos de estudio y uno de conclusiones, a través de los cuales podremos observar un cambio importante en la forma de referirnos a los problemas del campo mexicano, y un cambio en la forma de pensar, sobre cómo debería el Estado solucionarlo.

En el primer capítulo iniciaremos estudiando los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, que nos permitan entender las diferentes instancias y campos de acción que rigen los procesos en nuestra sociedad; posteriormente analizaremos las diferentes concepciones de desarrollo, para concluir con la definición de Desarrollo Rural Sustentable, de esta forma estaremos en condiciones de clasificar los programas de las Secretarías de Estado en el periodo de nuestro análisis.

En el segundo capítulo, haremos un recuento sobre la forma en que el Estado mexicano ha manejado los problemas del campo a través de su historia; para concluir este capítulo hacemos un recuento histórico sobre la forma en que las Secretarías de Estado, materia del presente estudio han evolucionado, mostrando que el Estado modifica la estructura administrativa para estar en condiciones de ejecutar sus políticas de acuerdo a los intereses de la época y de la composición de las problemáticas.

En el tercer capítulo, analizaremos las políticas nacionales que se establecieron en el sexenio que abarcó de 2007 a 2012, estando a cargo del Ejecutivo Federal el Presidente Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, partiendo por supuesto del Plan Nacional de Desarrollo que como mandato constitucional es la principal política pública del país y que debe regir las acciones del Poder Ejecutivo; también abordaremos los programas sectoriales bajo los cuales las Secretarías de Estado, encaminan sus programas y actividades.

En el cuarto capítulo, abordaremos la actuación de tres Secretarías de la Administración Pública Federal, que tienen impacto directo en el campo mexicano, y especialmente en el Desarrollo Rural Sustentable. Analizaremos los programas de estas Secretarías, catalogándolos dentro de los diferentes conceptos de desarrollo, con lo que podremos observar si existe congruencia entre los programas presupuestales y las atribuciones que tienen encomendadas por la ley.

Finalmente, en el capítulo de conclusiones, presentaré mis aportaciones resultado del análisis de este trabajo de investigación, y por supuesto, como resultado directo de mi experiencia profesional en materia legislativa, administrativa y social.

Capítulo I. Estado, Gobierno, Administración Pública y Desarrollo Rural Sustentable.

1.1 El Estado.

Son muchas las teorías que tratan de explicar este fenómeno llamado Estado, encontramos autores como Maquiavelo, Max Weber y Carlos Marx, entre otros, quienes relacionan al Estado con el fenómeno de la dominación, el poder y con las formas de éste; por otra parte, autores como John Locke y Thomas Hobbes, conciben al Estado desde un punto de vista diferente, es decir, a partir de las leyes de la naturaleza, así, para entender el poder político debemos considerar las condiciones en que se encuentran naturalmente los hombres.

Como lo mencionamos, Thomas Hobbes considera a los humanos en estado natural, nacidos libres y en igualdad de condiciones, sin embargo, los hombres poseen un “deseo perpetuo e incansable de poder que cesa solamente con la muerte.”² por lo cual, el miedo los obliga a ceder la posibilidad de su propia defensa ante un ente superior, a cambio de su protección.

En cuanto el poder del Estado: “se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho... en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz.”³

² Thomas Hobbes, *Leviatán*, Barcelona-México, Grijalbo, 1978, pág. 105.

³ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, Breviarios del Fondo de Cultura Económica: 487, 1989, pág. 128.

Por su parte, Weber define al Estado de la siguiente forma: “el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.”⁴

“El Estado se puede concebir como la sociedad políticamente organizada, tiene como principales fines mantener la soberanía y la gobernabilidad. Sus objetivos principales son: la consecución del bien común, interpretación y aplicación correcta del interés general de la población, obediencia del mandato popular y lograr el equilibrio de toda la población.”⁵

El origen del Estado se encuentra en la organización y asociación de los seres humanos, para la conservación y preservación de los mismos hombres. Es un producto histórico al cual se le atribuyen múltiples interpretaciones. En la tradición occidental, los orígenes del Estado se remontan a la *polis* griega y a la *civitas* romana. Ambas entendidas como formas primarias de organización política, donde los ciudadanos (los hombres libres) participan en las cosas de la ciudad o bien de la cosa pública. Esta sociedad política tiene como virtud el que “no se orienta a una utilidad particular o momentánea, sino a la utilidad general y durable que involucra a toda la vida del hombre.”⁶

La corriente marxista, señala el nacimiento del Estado a partir de la desigual división del trabajo generando clases y separando a la sociedad, permitiendo a una clase dominante (burguesía) explotar a la mayoría trabajadora (proletariado) “una organización que ha servido y sirve a los dueños de los

⁴ Max Weber, *El político y el científico*, México, Premio, 1980, pág. 83

⁵ Emilio Velazco Gamboa, Fundamentos de filosofía política y teoría del Estado, Versión extraíble del portal de internet. Dirección URL: <www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520222927-fundamen.html>

⁶ Norberto Bobbio. *Op. Cit.* pág. 79

esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo.”⁷

Hobbes, señala que debería existir algún poder civil para determinar e interpretar lo correcto, erróneo, bueno y malo en la sociedad, esta autoridad debe ser concedida a un solo poder soberano –individual o en asamblea– para prevenir disputas entre varias autoridades. Esta es la institución de un Estado. Para él, la esencia del Estado es: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituido por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.”⁸

En Locke, el Estado surge para salvaguardar la propiedad y las libertades naturales de los individuos, ya que para él, el estado natural de los hombres es “un estado de completa libertad para ordenar sus actos y disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona.”⁹

Locke reconoce que los hombres violan la Ley Natural, “no observan estrictamente los mandatos de la equidad y la justicia, resulta muy inseguro y mal salvaguardado el disfrute de los bienes que cada cual posee.”¹⁰ De lo anterior se desprende la necesidad del hombre de establecerse en sociedad.

Generalmente, el Estado se concibe como “la organización política de una población asentada en un territorio determinado, dirigido por un poder

⁷ Mario de la Cueva, La idea del Estado, México, UNAM, 1975, pág. 9.

⁸ Thomas Hobbes, Op. Cit. pág. 141.

⁹ John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Buenos Aires, M. Aguilar, 1955, pág. 7

¹⁰ Ídem, pág. 93

soberano, sometido a un orden jurídico, y que tiene como finalidad principal, obtener el bien público.”¹¹

Según el enfoque de Adam Smith y Jeremy Bentham, la utilidad del Estado se materializaba cuando éste inducía a que “cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio de la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de recursos.”¹²

En síntesis se puede considerar al Estado como la institución más importante dentro de una sociedad; se conforma como un aparato dotado de los recursos, medios y objetivos para realizar las actividades conscientemente dirigidas. El Estado se establece en la sociedad y por lo tanto, desarrolla tareas relacionadas dirigidas con el fin de lograr el bienestar, el fomento, la promoción y la regulación de los hombres quienes la conforman. Y es por eso, que su soberanía depende en su mayoría crear las condiciones creadas para fortalecer y garantizar el óptimo desarrollo de la vida, de las cuales por mencionar algunas esenciales como el acceso a la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y la recreación.

Asimismo, “El Estado tiende a realizarse como organización de poder, sistema de dirección y suma de procesos concatenados; como institución reclama certeza de rumbo, movimientos eficaces y propósitos claros, así como una visión de conjunto, aptitud para abordar lo específico y capacidad para relacionarse con los contextos externos.”¹³

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, 1983, pág. 110.

¹² Rene Villareal, Liberalismo social y reforma del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 15.

¹³ Idem.

El Estado crea las condiciones económicas para la vida de la sociedad a través del sistema de instituciones que conforman su carácter público y a su vez éste es importante en la economía por la capacidad de regulación e incentivación en la transformación del capital. El sistema formal e institucional creado en torno al poder estatal, y las funciones desarrolladas a través de ambas, son las que finalmente contribuyen a mejorar las relaciones sociales, la cohesión, la conciliación de intereses, el mantenimiento de la paz y la generación de riqueza satisfaciendo las necesidades sociales; todas en su conjunto forman en gran medida los fines del Estado.

En este sentido, el Estado mexicano, monopolizó la creación y modificación de las políticas que deben seguirse en el campo mexicano, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...”

1.2 El Gobierno.

Al igual que el Estado, el Gobierno también ha sido objeto de análisis por diversos autores y corrientes de pensamiento. Se ha hablado de las formas adoptadas en relación con su estructura, el poder y la forma de su ejercicio, y sobre las personas que intervienen; Aristóteles dividió las formas de gobierno en monarquía, aristocracia y democracia; Montesquieu propuso la monarquía, república y despotismo; por su parte, Maquiavelo habló de las monarquías y repúblicas.

El gobierno es la forma de conducción política, social y administrativa de los hombres en comunidad; equivale al “ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres y la filosofía guía la distribución de esa autoridad.”¹⁴ La idea de gobierno se relaciona con la idea de conducir a la sociedad mediante la toma de decisiones políticas.

Su objetivo principal es mantener el orden mediante la institucionalidad de las actividades, es decir, crear las mismas para cumplir el proyecto de Nación. Representa “al conjunto de órganos al que el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio de ese poder.”¹⁵

En la actualidad las funciones que realiza el gobierno a través de la división tripartita de poderes varía de Estado a Estado, de conformidad con su sistema político y jurídico, para cada poder corresponden en el caso del legislativo, la representación popular y la formulación de las normas jurídicas generales; el caso del poder ejecutivo llevar a cabo la ejecución o aplicación de las leyes generales así como la dirección de la administración pública; finalmente el poder judicial interpreta las leyes y aplica el derecho.

El gobernar se entiende como el arte de dirigir a una comunidad políticamente organizada. Para Karl Deutsch, “cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber cómo permanecer en el control; cual es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuales son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuales los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de

¹⁴ Herman Finer, Teoría y práctica del Gobierno, Madrid, Tecnos, 1964, Colección de ciencias sociales semilla y surco: 35, pág.19

¹⁵ Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo, México, Harla, 1996, Diccionario Jurídico Harla, pág. 29.

conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno.”¹⁶

Es decir, el estilo del gobernante para atender los problemas de la sociedad marca las diferencias entre los distintos gobiernos o regímenes, “dependiendo de la forma en que esos estilos incidan positiva o negativamente en la población, un partido puede o no refrendar victorias electorales. La direccionalidad del gobierno es un proceso ininterrumpido. Su desempeño, por lo mismo llega a diversos públicos que, en la modalidad de usuarios, clientes, consumidores, y beneficiarios le confieren votos de confianza o castigo electoral.”¹⁷ La diferencia de estilos se encuentra en los cómo y en las tendencias y a su vez en las maneras de cómo estas se desarrollan en el entorno de la acción gubernamental.

El gobierno es un regulador del orden social, lo cual no tiene sentido fuera de la actividad humana, “El gobierno es un fenómeno que emerge en el interior de la vida social, que es inherente a la naturaleza del orden social. La naturaleza sociable del hombre constituye un complejo sistema de respuestas y necesidades. En la relación del hombre con el hombre, por doquier, se halla la semilla del gobierno.”¹⁸

La familia es la base de toda sociedad y es allí donde surgen los primeros indicios de conducción, organización y control de los seres humanos, por eso Maclver afirma, “El gobierno es, sin más, un aspecto de la sociedad. Dado que no conocemos una forma social más elemental que la propia familia,

¹⁶ Karl Deutsch, Política y Gobierno: como el pueblo decide su destino / Karl Deutsch traducción de E. I. Suárez, México-Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, Sección de obras de política y derecho, pág. 21

¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pág. 69

¹⁸ Robert M. Maclver, Teoría del Gobierno, Madrid, Tecnos, 1966, pág. 30.

podemos empezar aprendiendo ciertas lecciones primarias en torno al fundamento del gobierno en sí, observando cómo, dentro de ese rudimento de sociedad humana, de esa mínima célula social, están ya presentes los gérmenes, el embrión del gobierno.”¹⁹

A manera de síntesis, el gobierno fundamentalmente lleva a cabo la representación material del poder estatal, se encarga del desarrollo de las funciones, de la consecución de los fines y el cumplimiento de los objetivos que son la razón de ser del Estado. Así, el gobierno es un elemento esencial pues materializa y da vida al Estado, crea una vía de comunicación entre la sociedad y el Estado facilitada por sus diversos órganos, por tanto, tienen la capacidad de dirigir tomar el control preservar los interés de la sociedad ante los problemas, conflictos o carencias propias de la misma y para llevarlo a cabo, utiliza otros de sus elementos que lo conforman: la política y la administración pública.

El gobierno participa en la institucionalización del poder del Estado, lo aprovecha como medio de atención y canalización de las demandas, necesidades de la sociedad para así mantener un orden y dar la estabilidad que el país requiere para su progreso.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice a este respecto en el artículo 39 “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo... El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Mientras que en el artículo 41 señala “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos...”

¹⁹ Ídem, pág. 31

1.3 La Administración Pública.

“La administración pública representa la acción del Estado en los ámbitos en que la sociedad se desenvuelve, lo cual implica la presentación concreta del poder estatal en la vida de los ciudadanos. Entonces, la administración pública es la acción constante e intencional del Estado.”²⁰

La Administración Pública, se encuentra limitada en su acción, su participación es acotada, marginal y subsidiaria “ya que como realizadora de la voluntad universal del Estado no participa en las tareas relevantes que tienen relación directa con la sociedad.”²¹

La calidad de sus acciones tiene una invaluable importancia en la sociedad. “cuando la administración pública se preocupa por mejorar la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía, pone en manifiesto su responsabilidad. Responsabilidad que es inherente a las tareas de preservar el interés común.”²²

La Administración Pública, es en realidad el eslabón más cercano a la gente puesto que a través de ella se materializan las relaciones de dominio dirigidas desde el Estado hacia la vida particular, y refleja la subordinación de los súbditos a la potestad del soberano. El Estado, mediante la administración pública, concreta el ejercicio de sus funciones generales al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creadas en el parlamento.²³

²⁰ Omar Guerrero, Estado y Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pág. 41.

²¹ Ricardo Uvalle Berrones, El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública, 1984, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pág.135

²² Ricardo Uvalle Berrones, “la calidad de la Administración Pública moderna”. Estudios políticos, México, Revista Estudios Políticos Núm. 2, enero-marzo de 1994, pág. 111.

²³ Ricardo Uvalle Berrones, El Gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública, 1984, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pág.107

Se debe subrayar, el Gobierno y la Administración Pública no son entes separados, sino que ambos conjugan una fuerza pragmática la cual cobra vida en la realidad política del poder ejecutivo. Las acciones llevadas a cabo por la Administración Pública son cruciales, ya que sus acciones se enlazan con los procesos del Gobierno y además es la vía a través de la cual se guían las resoluciones, se realiza la distribución equitativa de los recursos y se establecen quienes son los beneficiarios reales de los programas públicos.

El origen de la Administración Pública está ligado a la génesis del Estado moderno, ente que emana de la sociedad y, en función de ella, genera a la administración pública como un medio para su conservación, crecimiento y florecimiento. Así entendida, la administración pública encierra un fuerte y sólido contenido social.

La Administración Pública es un aparato de poder orientado a cumplir fines de coerción, instrumental, desde el punto de vista político está se comporta como una organización que encauza, atempera e institucionaliza los conflictos y las tensiones utilizando los recursos públicos, autoridad, presupuestos, planes, programas, proyectos- con el fin de evitar la desestabilización de la sociedad civil.

La Administración Pública es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante las dependencias u órganos como el gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía, seguridad social, etc., pero entender que función se le atribuye, Chevalier nos dice: "La función esencial de la administración consiste en mantener a la sociedad en una situación de bienestar, en conservar la cohesión social, por lo tanto a reproducir a la sociedad y mantener un orden a la misma. De esta manera, la administración asume una

función compleja, dominante por una parte y estabilizadora por la otra: se trata de reforzar las relaciones de dominación y la jerarquía social, pero también de amortiguar las tensiones más vivas, de tratar los conflictos que amenazan poner en peligro la existencia de la sociedad.”²⁴

Por su parte, Omar Guerrero define claramente el papel de la Administración Pública, a partir del estudio del Estado capitalista, hace énfasis en el carácter histórico del Estado capitalista que toma del Estado absolutista oriental, y desarrolla la organización administrativa, adquiriendo funciones económicas, culturales y políticas, con lo que sufre un crecimiento importante de su aparato de acción.

Para Guerrero, la administración pública es explicable por su relación con las clases sociales, en la medida en que el propio Estado ha sido explicado por esta misma relación. El Estado capitalista surge para organizar y ejercer el poder de las clases dominantes; este poder político es ejercido mediante instituciones, de esto se deriva que el poder de la administración pública es el poder de las clases dominantes organizado; el Estado crea las condiciones para la explotación de las clases dominadas, y las condiciones para la reproducción de las relaciones de producción entre clases propietarias y clases trabajadoras.

La Administración Pública tiene también la función de participar en la organización y el ejercicio del poder de las clases dominantes. Pero también, como institución estatal, la administración pública, asume el papel de contribuir a la unidad de la sociedad, por lo que tutela y sirve a las clases dominadas, aunque esta tutela y servicio en el capitalismo también son

²⁴ Jaques Chevalier, Danielle Loschak, La ciencia administrativa, México, INAP, Fondo de Cultura Económica, 1983, pág.70

mecanismos para reproducir las relaciones de producción. De esta forma, podemos apreciar una distinción entre lucha económica de clases y la lucha política de clases.

Para cumplir su cometido de dirección, la Administración Pública cuenta con dependencias para atender múltiples servicios asistenciales y que pueden funcionar con mayor o menor eficiencia dentro de sus propios límites, de acuerdo con los recursos limitados asignados para estas tareas, por lo cual, la administración pública es negativamente eficaz, ya que no puede resolver los problemas creados por el capitalismo, y solo se limita a paliarlos.²⁵

Con base en las definiciones anteriores, se puede comprender que la Administración Pública formada por diversas instituciones, es la encargada de materializar las políticas, planes, programas y proyectos determinados por el gobierno y a través de su estructura institucional realiza las actividades necesarias, con el fin de satisfacer las necesidades y demandas que tiene la sociedad, manteniendo la optimización de los recursos, para lograr así una administración eficaz, eficiente y de calidad para cubrir las necesidades de la sociedad. Sin embargo, en la Administración Pública podemos encontrar deficiencias y contradicciones derivadas de la lucha política, las cuales afectan directamente a la correcta asignación de los recursos y por supuesto, en la atención adecuada de los ciudadanos.

La Administración Pública Federal, como toda organización humana es perfectible, y está sujeta al escrutinio de la sociedad y de las fuerzas políticas opositoras a los grupos dominantes, como veremos en los capítulos posteriores, en materia de reparto agrario, Reforma Agraria y posteriormente

²⁵ Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1980, Pág. 283

de Desarrollo Rural Sustentable, la Administración Pública Federal se ha transformado, para satisfacer estas demandas, para adecuarse a la realidad del país o simplemente, para llevar a cabo las políticas dictadas por el Ejecutivo Federal en turno.

En nuestro país, la Administración Pública Federal tiene sustento en el artículo 90 “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”

Es decir que el Estado cuenta con un conjunto de instituciones por medio del cual el Poder Ejecutivo materializa su actuación, a través de este conjunto de dependencias, se desarrollan las actividades gubernamentales encaminadas al fin último del Estado que es el bienestar social, a través de la planeación y regulación de las actividades económicas, así como la prestación de servicios públicos.

1.4 La concepción del Desarrollo Rural Sustentable.

Otro concepto importante en la construcción de este trabajo es el de Desarrollo Rural Sustentable, ya que nos permitirá hacer una clasificación de los programas institucionales de la Administración Pública Federal que brindan apoyos directos, a través de las Secretarías con injerencia en este tema.

El Desarrollo Rural Sustentable es en la literatura un concepto todavía en construcción, muchos autores hablan de Desarrollo Rural Sustentable pero ninguno ofrece una definición exacta.

Como sabemos el concepto de Desarrollo Sustentable surge en nuestro país en los años noventa, cuando innumerables voces de la sociedad civil reclamaban un desarrollo con enfoque de protección al medio ambiente privilegiándolo sobre el enfoque productivo, y por supuesto, considerando como eje rector de las políticas públicas, muestra de ello es el surgimiento de la Secretaría del Medio Ambiente en esta misma década.

Durante el año 2000, se desarrolló un proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral que buscaba la consolidación de un programa nacional de Desarrollo Rural que resolviera la compleja situación del campo mexicano; si bien este proyecto se aprueba en abril de 2000 por la Cámara de Diputados es devuelta al Congreso de la Unión por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox.

La composición de la Cámara de Diputados en ese momento favorece a las corrientes campesinas del PRI y del PRD, que presiden las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, en las que se inicia el proceso de redacción de un nuevo proyecto de Ley, y que esta vez contempla el concepto de sustentabilidad incorporándolo por primera vez al de Desarrollo Rural, y marcando una gran diferencia con el anterior proyecto de Ley, más allá del nombre, se buscó plasmar la necesidad del cambio de visión en la construcción de políticas públicas para el sector agroalimentario del país, en las que la dinámica del desarrollo rural debería considerar también el desarrollo humano, social, económico y sobre todo el compromiso con el

medio ambiente, todos estos conceptos quedaron contenidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable²⁶, aprobada en diciembre de 2001.

No obstante, considero conveniente abordar las definiciones de los distintos conceptos de desarrollo para poder establecer los elementos que nos permitan llegar a una definición de Desarrollo Rural Sustentable y posteriormente clasificar los programas de la Administración Pública Federal que ofrecen apoyos directos.

1.4.1 El Desarrollo.

En términos generales, el desarrollo es un proceso eminentemente económico en el que la renta por habitante es el principal indicador, los objetivos de del desarrollo son obtener una rápida acumulación de capital, generar y modernizar la infraestructura productiva, capitalización de actividades productivas, ampliación de la oferta financiera, aumento de la competitividad de los sectores productivos y de servicios.

El desarrollo es el conjunto de actividades y procesos que aumentan la capacidad del hombre, con el fin de satisfacer sus necesidades e incrementar su calidad de vida.

Un rasgo característico del desarrollo es el de elevación de los niveles y la calidad de vida, entendido como: la posesión, el uso, y el consumo de ciertos artículos, bienes y servicios; hechos que permitan a cada individuo satisfacer dignamente por lo menos una mínima parte de sus necesidades; en este

²⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.

sentido, el desarrollo constituye un cambio favorable en los diferentes segmentos del comportamiento de los individuos que viven en sociedad.

De acuerdo con Giovanni E. Reyes, se puede entender como desarrollo, a la condición de vida de una sociedad en la cual las necesidades auténticas de los grupos y/o individuos se satisfacen mediante la utilización racional, es decir sostenida, de los recursos y los sistemas naturales. Para ello, se utilizarían tecnologías, que no se encuentran en contradicción con los elementos culturales de los grupos involucrados. Este concepto integra elementos económicos, tecnológicos, de conservación y utilización ecológica, así como lo social y político. La esfera de poder, dentro del contexto social se hace necesaria como forma organizativa y de cohesión legítima, legal y funcional dentro de grupos sociales y como instancia de toma de decisiones entre individuos.

Un sentido con mayor aplicabilidad y concreción en la definición de desarrollo, establecería que el mismo, está caracterizado por condiciones en las cuales los bienes y servicios se encuentran crecientemente al alcance de los grupos sociales que conforman la sociedad.²⁷

1.4.2 Desarrollo Económico.

En la actualidad, el concepto de "desarrollo económico" es un proceso con muchas dimensiones sociales y económicas, pero requiere, como mínimo, aumentar la renta per-cápita, erradicar la pobreza absoluta y reducir las desigualdades a largo plazo. El proceso es dinámico, e incluye no sólo

²⁷ Giovanni E. Reyes, Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe, Revista Sincronía, Departamento de Letras, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades Universidad de Guadalajara Jalisco, México, [En línea]. Septiembre de 2002. [fecha de consulta: 6 de febrero de 2013]. Disponible en: <<http://sincronia.cucsh.udg.mx/greyesinv02.htm>>

cambios en la estructura y nivel de la actividad económica, sino también, mayores oportunidades para la decisión personal y para mejorar la autoestima.

El concepto de desarrollo se ha abordado más desde el punto de vista cuantitativo, por lo que se hace necesario medirlo, entre otros motivos para valorar los impactos de programas concretos; algunos indicadores utilizados para este efecto son: la distribución de la renta, las tasas de alfabetización, la esperanza de vida y la mortalidad infantil. Sin embargo, estos indicadores pudieran resultar engañosos, debido a las diferencias regionales dentro de cada país.²⁸

1.4.3 Desarrollo Agrícola.

En general el desarrollo agrícola está relacionado con las mejoras técnicas y científicas para incrementar la producción y productividad de la agricultura y la ganadería, de un país determinado, haciendo viables estas actividades para un sector determinado de la población, y generando nuevas dinámicas, actitudes y conocimientos en los habitantes del campo.

Algunos autores relacionan al desarrollo agrícola, como parte integral del desarrollo económico y social de un país. Es decir éste no es el resultado del trabajo de los agricultores solamente, sino es el producto de la conjunción de las actividades tanto de productores, industriales, legisladores, comerciantes, como el de todas las personas que integran el proceso.

²⁸ George W. Norton, Jeffrey Alwang, Economía del Desarrollo Agrario, Madrid-España, Mundi-Prensa, 1994, pág. 53.

“Como el aumento de la productividad de la agricultura libera fuerza laboral para otros sectores, durante varias décadas del siglo pasado esta relación entre agricultura y crecimiento económico global fue distorsionada en la forma de una doctrina que perseguía la industrialización aún a expensas del desarrollo agrícola, socavando por lo tanto las posibilidades de que la agricultura contribuyera al desarrollo global. Se consideraba que el papel del sector era el de ayudar al desarrollo industrial, que era el elemento esencial de la estrategia de crecimiento. De hecho, se consideró a la industria tan importante para las perspectivas económicas a largo plazo que subsidiarla fue una práctica común, a expensas del contribuyente fiscal y de otros sectores.”²⁹

A la par de la mano de obra, la tierra es el factor más importante de la producción agrícola. Sin derechos de acceso a la tierra claramente definidos - tenencia de la tierra- es más difícil llevar a cabo la producción y se debilitan los incentivos a invertir a largo plazo en la tierra con el fin de aumentar su productividad. La tenencia de la tierra es también uno de los pilares organizativos de las economías y sociedades rurales, que ayudan a definir relaciones económicas y contractuales, formas de cooperación y relaciones sociales.³⁰

1.4.4 Desarrollo Social.

El desarrollo social es la concepción del mejoramiento del hombre en conjunto, generando dinámicas en las que los integrantes de la sociedad interactúen de forma armónica, saludable y solidaria, bajo la conducción de los diversos órdenes de gobierno.

²⁹Roger D. Norton, Política de desarrollo agrícola: Conceptos y principios, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Hoboken, New Jersey -J. Wiley, 2004, pág.113

³⁰ Ídem.

El desarrollo social es la necesidad de superar la desigualdad, el desempleo, el subempleo y la pobreza caracterizado por una crisis económica, donde el cambio rápido y profundo de la tecnología busca un crecimiento en el nivel de vida de la población.³¹

En este concepto podemos señalar también, los componentes de acceso a la educación, alimentación, salud y vivienda, puesto que son elementos esenciales para alcanzar los estándares mínimos de bienestar.

1.4.5 Desarrollo Rural.

El Desarrollo Rural, tiene por objetivo elevar los niveles de vida y bienestar de la población rural, a través de acciones de mejora de la capacidad productiva y del fortalecimiento de las organizaciones que se generan en el seno de las comunidades rurales, que les permita superar las asimetrías estructurales. El Desarrollo Rural requiere de la conducción del Estado para mejorar sus ventajas competitivas, estabilizar sus actividades, así como para comercializar la gran diversidad de productos que encontramos en el medio rural.

1.4.6 Desarrollo Sustentable.

Durante la segunda mitad del siglo pasado comenzó a generarse en el mundo entero una preocupación por el medio ambiente, a partir de los años 70's, comienzan a escucharse fuertemente las voces que pregonan la necesidad de una nueva visión en las actividades humanas. Un referente obligado se dio

³¹ Adolfo Gurrieri, Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo, en Pobreza, un tema impostergable, México, coedición Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993, pág.82

durante los trabajos de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, que concluyó en su informe llamado Nuestro Futuro Común³², donde es utilizado por primera vez el término desarrollo sustentable.

En este informe se plasma la necesidad de establecer una serie de valores que orienten el actuar en la vida diaria, el trabajo y las actividades, cambiando la manera de pensar de una conciencia individualista a una conciencia sustentable, lo que se refleja en la definición que nos aporta sobre el desarrollo sustentable “es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”³³

El desarrollo sustentable se caracteriza por el aprovechamiento inteligente de los recursos naturales, que implica un proceso de cambio político, económico, social e institucional cuyos objetivos y medios son una integración socioeconómica.

El desarrollo económico, político y social actualmente se refiere principalmente a superar los procesos de producción existentes, y los daños al medio ambiente³⁴, es por ello que la ONU busca integrar a todas las naciones del mundo a llevar a cabo una estrategia de desarrollo,”... al

³² Organización de las Naciones Unidas, “Nuestro Futuro Común” Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas [En línea]. 4 de agosto de 1987. [fecha de consulta: 10 de febrero de 2013]. Disponible en: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>>

³³ Ibidem. Pág. 59

³⁴ Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, Necesidades científico-técnicas del medio ambiente, Madrid, Cuadernos del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales ISSN 0210-3257, núm. 21, pág.35

preocuparse por el medio ambiente, se hizo nombrar *sustainable development* o desarrollo sustentable.”³⁵

El desarrollo sustentable implica un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional, están todos en armonía y fortalecen tanto el potencial económico presente como el futuro, para satisfacer las necesidades y las aspiraciones humanas.³⁶

El crecimiento económico y la justicia social son objetivos de la planeación y la consolidación del proceso de desarrollo sustentable llevado por el gobierno lo cual implica: a) conocimientos científicos de desarrollo tecnológico, sin degradar al medio ambiente; b) diseño de mecanismos que vinculen al sector público, al productivo e instituciones educativas para resolver problemas ambientales concretos; c) aprovechamiento y conservación del patrimonio natural con base en tecnologías propias; y d) apoyar la formación y capacitación de recursos humanos ligados a la especialización ambiental.³⁷

1.4.7 El Desarrollo Rural Sustentable.

El concepto de Desarrollo Rural Sustentable como hemos dicho, ha sido poco abordado por la literatura, por lo que partiremos de la definición que ofrece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para encontrar los elementos necesarios

³⁵ Jorge Federico Márquez Muñoz, La era del desarrollo o la recolonización del sur, México, Revista de Estudios Políticos, 1996, núm. 11, pág. 35

³⁶ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1987), citado por Gopal K. Hadekodi en “Programas del desarrollo sustentable”, revista Nueva economía, México, Fundación Cambio XXI, nov., 1992 enero de 1993, núm. 1, págs. 119-120

³⁷ Edmundo de Alba, Cristina Cortinas de Nava, Reflexiones sobre la importancia de la ciencia y la tecnología para la gestión ambiental, México, Revista de Administración Pública, 1994, núm. 87, págs. 48-49

para catalogar los programas de la Administración Pública Federal en materia de Desarrollo Rural Sustentable.

Este concepto se encuentra brevemente definido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, “el Desarrollo Rural Sustentable es el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”³⁸; entonces sabemos que la sociedad rural busca o aspira lograr el máximo nivel de vida de todos los individuos que la conforman; esta sociedad rural sobrevive y se desarrolla con base en el impulso de la agricultura; las actividades ganaderas, forestales y pesqueras; además del acopio, cosecha, así incursionando en la agroindustria alimentaria en la elaboración de materias primas auxiliares para el uso en la industria además de la clasificación, lavado, empaque, distribución y comercialización de la producción rural dentro del proceso de generación de capital.

El Desarrollo Rural Sustentable debe ser sostenido a lo largo del tiempo y de las diversas administraciones, para así obtener a cambio un proceso armónico con el entorno y con el medio ambiente, sin olvidar que los recursos naturales deben ser conservados y llevar al mismo tiempo la reproducción de aquellos recursos que han sido deteriorados y casi acabados.

De acuerdo con el artículo 4° de la citada Ley, “Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado... impulsará un proceso de transformación social y económica a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo

³⁸ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3°, Título Primero, Fracción XIV, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Diciembre del 2001.

social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola...”

En el artículo 15 se enlistan las acciones que debe fomentar el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable:

“... ”

- I. Actividades económicas de la sociedad rural;
- II. Educación para el desarrollo rural sustentable;
- III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable;
- IV. Planeación familiar;
- V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable;
- VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;
- VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;
- VIII. Política de población para el desarrollo rural sustentable;
- IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;
- X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;
- XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural;
- XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas,

particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación;

- XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;
- XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
- XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;
- XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre;
- XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social;
- XVIII. Difusión nacional sobre su contenido, y
- XIX. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.”

Como podemos observar, el Desarrollo Rural Sustentable no se limita a factores económicos, productivos, sociales, humanos o ecológicos de forma aislada como se prevé en las definiciones que hemos visto anteriormente; sino que es un concepto superior que busca una conceptualización y ejecución armónica de todos estos conceptos en beneficio de los habitantes de comunidades rurales que representaban hasta 2010, el 22.2% de la población total de nuestro país.³⁹

De esta forma podemos afirmar que el Desarrollo Rural Sustentable es un concepto complejo, que engloba factores tanto del Desarrollo Económico, del Desarrollo Rural, del Desarrollo Agropecuario, del Desarrollo Social y del Desarrollo Sustentable, que busca el progreso constante y armónico dentro de las sociedades rurales, permitiéndoles generar dinámicas en el medio rural, las cuales permitan a sus habitantes, mejorar la calidad y cantidad de

³⁹ INEGI, población, volumen y crecimiento. Densidad de población por entidad federativa, 2000 y 2010.

servicios disponibles en sus comunidades, crear y fomentar empleos, incentivar la participación de las mujeres en actividades productivas, económicas y de servicios dentro de sus comunidades, generar arraigo de los pobladores en sus lugares de origen, evitando que migren en busca de oportunidades.

La Administración Pública Federal debe ejecutar acciones para alcanzar un Desarrollo Rural Sustentable, que no se limiten a los tradicionales apoyos asistencialistas de los que dependen los campesinos para subsistir, ni tampoco son aquellos apoyos dirigidos a productores consolidados para mejorar genéticamente sus hatos ganaderos o la productividad de sus cultivos; estas acciones deben implementar programas integrales e incluyentes, caracterizados por la corresponsabilidad de los beneficiarios en el uso adecuado y eficiente de los recursos que se les brinda, y sobre todo, contemplando los componentes de capacitación, asesoría y asistencia técnica como parte imprescindible del proyecto.

En general, estos proyectos deben buscar el desarrollo de las actividades económicas, productivas o de servicios; el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, pero también, el fomento de las actividades no agrícolas, diversificando las actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios requeridos por los habitantes del medio rural, así, la consolidación de apoyos para estas actividades no solo buscan mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del proyecto, adicionalmente, se busca generar una dinámica que dote de productos y servicios a estas comunidades, puesto que anteriormente solo se podían encontrar en otras poblaciones o en las ciudades.

En este sentido, el Estado es el responsable de la conducción de la economía y el fomento a las actividades prioritarias, por lo cual el Desarrollo Rural

Sustentable, a través de la Administración Pública Federal, debe promover la incorporación de los habitantes de estas comunidades a su economía local, coadyuvándolos a obtener o desarrollar los medios adecuados para que ellos mismos fabriquen los productos o provean los servicios que se requieren en su comunidad, abaratando los precios al consumidor, generando empleos duraderos en el interior de las comunidades, y evitando a los intermediarios en las cadenas de distribución.

Capítulo II. Contexto histórico de la acción gubernamental en el campo mexicano.

La forma en la que el Estado aborda la problemática del campo mexicano ha sufrido transformaciones a través del tiempo, puesto que es consecuencia de las condiciones particulares de cada periodo histórico, de su sistema económico, de los grandes problemas nacionales, de la clase política dominante e incluso de los avances tecnológicos de los que dispone la sociedad en su conjunto, de esta forma el gobierno en turno organiza la estructura administrativa con la que cuenta, para hacer frente a las demandas que le hace la sociedad en un momento histórico determinado.

De este modo, la Administración Pública tiene que transformarse y adecuar su funcionamiento para cumplir con su cometido, es por ello que en este apartado presentaré un recuento histórico que muestra los cambios en las políticas y las transformaciones consecuentes en la Administración Pública Federal.

2.1 Condiciones prerrevolucionarias.

La solución a los problemas del campo mexicano durante esta época resulta muy interesante, ya sea por su variedad de leyes en la materia, como por los grandes problemas políticos de la misma. Como menciona Gonzalo Rodríguez Ramón en su libro *Derecho Agrario y Desarrollo Rural*, “Durante todo el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, la constante en esta época han sido rebeliones constantes de campesinos reclamando con las armas la

distribución de la tierra, muchas de las cuales fueron reprimidas a sangre y fuego por el ejército federal.”⁴⁰

Las reformas borbónicas que se dieron en España en el transcurso del siglo XVIII, tuvieron grandes repercusiones en nuestro país que todavía se encontraba bajo el control de la metrópoli, estas reformas incluían entre otras cosas, una desamortización de las propiedades en manos del clero, por lo que estas fueron rematadas, y compradas por grandes terratenientes.

Sin embargo, con el transcurso de los años, en una sociedad conservadora y apegada a la religión católica, los hacendados tenían la costumbre de heredar gran parte de sus bienes a favor de la iglesia, como una forma de ganarse el perdón de sus pecados, de esta forma la iglesia católica se convirtió en el principal propietario de tierras, que además se explotaban de manera ineficiente, por lo que se decía que estaban en “manos muertas”

Con el surgimiento de la República Mexicana, los bienes de la iglesia eran vastos, en esta época, algunos liberales como Miguel Lerdo de Tejada, llegaron a valorar dichos bienes en 300 millones de pesos aproximadamente, por lo que empezó a hablarse de la ocupación de estos bienes. Para 1856, Ignacio Comonfort, entonces Presidente de México expide el 25 de junio la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México promovida principalmente por el entonces Ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada⁴¹, por lo que a esta Ley también se le conoció como la Ley Lerdo, que en su artículo 1º establecía: “Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen y administran como propietarios las

⁴⁰ Gonzalo Rodríguez Román, Derecho Agrario y Desarrollo Rural, México, Trillas, 2006, pág.150

⁴¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Galería de Secretarios. Bibliografía de Miguel Lerdo de Tejada [En línea]. [fecha de consulta: 18 de marzo de 2013]. Disponible en:<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/galeria_secretarios/html/21.html>

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 seis por ciento anual.” La ideología liberal de la época es la promotora de esta ley, por lo que los efectos estaban dirigidos hacia la gran propiedad eclesiástica; sin embargo, el Clero se enfrenta abiertamente al gobierno por lo que no surtió el impacto económico esperado, pero si estableció un encono que perduraría durante muchos años en nuestro país.

El artículo 25 de esta Ley, estableció que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción... de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio de la institución".

Así, con esta ley se da inicio al despojo de las tierras, emprendida por los propios liberales; Martha Chávez Padrón señala que con base en esta ley se dictó toda una serie de resoluciones para que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas.⁴²

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

⁴² Martha Chávez Padrón, El derecho agrario en México, México, Porrúa, 1977, pág. 225.

Según la ideología liberal, uno de los principales problemas del país era la existencia de muchos grupos indígenas, con costumbres y autoridades propias y una economía de subsistencia cerrada al mercado nacional, y al ser considerados como tales las comunidades indígenas, su ignorancia y pobreza extrema en que se encontraban, fueron presa fácil para ser despojados.

La rebelión clerical se agudizó a raíz de la promulgación de la Constitución de 1857, y debido a la inminente intervención extranjera de los franceses. En el puerto de Veracruz, el 12 de julio de 1859, Benito Juárez se ve en la necesidad de dictar la Ley sobre Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular, con lo cual empieza el periodo histórico de la Reforma.

En esa época, la concentración de la población en ciertas zonas o áreas, era abundante y en otras era escasa.

Las Leyes de Colonización ofrecían a los extranjeros ventajas para venir a poblar el extenso territorio, considerando que con ello, traerían nuevas técnicas de cultivo y serían más capaces.

“Quisieron resolver el problema dándoles tierras baldías en lugares despoblados; sin embargo, estas leyes fueron ineficaces, tanto porque no observaron la peculiar ideología del aborígen arraigado durante siglos, por la encomienda, al lugar de su origen, como porque su secular ignorancia, les impedía conocer y acogerse al beneficio de las Leyes de Colonización. En consecuencia, durante esa época, las leyes no mejoraron en nada la condición indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, no fueron a poblar tierras para obtenerla.”⁴³

⁴³ Ídem, págs. 201 y 202

“Las leyes de colonización tenían como fin en teoría distribuir en forma real a la población del país. En este sentido, fueron ineficaces ya que los campesinos y los pueblos indígenas desconocían el contenido de estas leyes, debido a que no sabían leer ni escribir; por otra parte, las comunicaciones eran sumamente difíciles, lo cual también impedía que se conocieran oportunamente.”⁴⁴

Durante el periodo presidencial de Porfirio Díaz, se emitieron dos ordenamientos fundamentales para la cuestión agraria: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).⁴⁵

Con estos ordenamientos, el régimen porfirista tuvo por objetivo captar recursos mediante el fraccionamiento de terrenos nacionales, de los cuales no se tenía la capacidad para controlar, para identificar y mucho menos para explotar, por lo que se concesiono a empresas la facultad de identificar las tierras sin dueño, deslindarlas, venderla a particulares y poblarlas con colonos para trabajarlas cuando estuvieran fraccionados, a cambio de una compensación de la tercera parte de la superficie deslindada.

No obstante, esta medida resulto ser contraproducente puesto que como muchas comunidades y posesionarios particulares carecían de documentos que avalaran su propiedad, estos terrenos resultaron jurídicamente susceptibles de ser medidos y enajenados, dando como resultado una gran cantidad de despojos amparados en la ley y el gobierno.

Como efecto de la actividad de las compañías deslindadoras, la tierra se concentró en pocas manos. Veintinueve individuos o compañías detentaban

⁴⁴ Gonzalo Rodríguez Román, op. cit. pág.166

⁴⁵ Adolfo Gilly, La Revolución interrumpida, México, Caballito, 1972, pág.9

14% de la superficie total de la República Mexicana. De 1881 a 1889 los terrenos deslindados sumaban 32,240,373 hectáreas; asimismo de 1889 a 1892 se deslindaron 12,382,292 hectáreas.⁴⁶

Por otra parte, las compañías deslindadoras actuaron de manera preferente en los estados norteros y las costas del pacífico, zonas con poca población. De ese modo, a pesar de que los deslindes produjeron al Estado y las compañías 60 millones de hectáreas, su efecto social fue menos sensible que el de las adjudicaciones de baldíos, que de modo ilegítimo y arbitrario privaron de tierra a miles de comunidades y sus habitantes.⁴⁷

La explotación agrícola de tipo capitalista realmente apareció con el porfirismo, pues la política agraria de Porfirio Díaz permitió romper el sistema tradicional, basado en la propiedad comunal de la tierra y la explotación semiservil de la fuerza de trabajo. Por el contrario, las primeras grandes explotaciones capitalistas nacieron con el arrendamiento de tierras pertenecientes al Estado que fueron confiadas a empresarios capitalistas. Estos nuevos explotadores utilizaron mano de obra libre, formada por asalariados agrícolas. Algunas explotaciones agrícolas como: de algodón, de cacao, de caña de azúcar, de tabaco, de henequén y de vainilla empezaron a producir a gran escala tanto para el mercado nacional como para el mercado exterior.⁴⁸

2.2 De la Revolución a la Constitución.

Las condiciones en que se encontraba nuestro país durante el gobierno de Porfirio Díaz son bien conocidas: ausencia de democracia, concentración de

⁴⁶ Gonzalo Rodríguez Román, op. cit. pág.166

⁴⁷ Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México: 1493-1940, México, Banjidal, 1941, págs. 131-153

⁴⁸ Michel Gutelman, Capitalismo y Reforma Agraria en México, México, Ediciones Era,1974, pág.5

riqueza, pero sobre todo, una estructura territorial injusta y excluyente, donde los grandes latifundios se crearon mediante el robo, el engaño y el despojo.

La aplicación arbitraria de la Ley de 1883, fomento el despojo de tierras sin límite ni freno alguno, los favoritos del régimen se vieron ampliamente beneficiados; “El porfiriato forjó un sistema de servidumbre impuesto por los grandes terratenientes nacionales y extranjeros, donde proliferó la miseria y la servidumbre, apoyadas en un régimen que la dictadura profiriera: por eso los campesinos se sublevan una y otra vez lo mismo en Tomóchic, Chihuahua, en 1892; en Viesca, Coahuila, en 1908, y el permanente estado de efervescencia en que se encontraban los yaquis del norte y los mayas del sureste.”⁴⁹

Los mismos campesinos de quienes eran antes esas tierras, trabajaban en las grandes haciendas en calidad de peones; con salarios miserables, que usaban para comprar o surtirse obligatoriamente en las tiendas de raya. “A partir del despojo de tierras a los pueblos y comunidades, de las constantes usurpaciones de los hacendados, de los abusos de las compañías deslindadoras son su secuela de opresión, nació un sistema de servidumbre que hundió a los campesinos mexicanos, en la miseria y desesperación.”⁵⁰

Todas estas situaciones padecidas por el sector campesino, y en conjunto con otras medidas dictatoriales que afectaban a más sectores de la población, acrecentó un gran rechazo hacia el régimen del General Porfirio Díaz, constituyéndose en uno de los principales rasgos de la Revolución de 1910.

El Partido Liberal de 1906, fundado por los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón y promovieron en el año de 1906 la huelga de Cananea, movimiento

⁴⁹ Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, México, octava edición, Porrúa, 1996, pág. 183.

⁵⁰ José Mancisidor, Historia de la Revolución Mexicana, México, Editores Mexicanos Unidos, 1973, págs. 41 y 42.

considerado como el primer antecedente de la Revolución Mexicana. Su presidente Ricardo, apasionado del derecho laboral y del agrario, publicó un manifiesto y programa con los principios fundamentales de la Reforma y Justicia Agraria, en él se destacan puntos importantes en el campo como la anulación de las deudas de los campesinos, la eliminación de las tiendas de raya, higiene y seguridad en el trabajo, igualdad en salario, jornada máxima así como de la fijación de los salarios mínimos entre otras. Estas reformas fueron determinantes para la revolución que se avecinaba.

Las bases del levantamiento de 1910, el Plan de San Luis Potosí, de Francisco I. Madero en esencia son debido al abuso de la ley de terrenos y baldíos, como se mencionaba anteriormente había numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, estos fueron despojados de sus terrenos, y debido a esto se acentuaba la necesidad de hacer justicia restituyendo a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó. Por ello, se le reclamaba a sus actuales poseedores, como lo afirma Jesús Silva Herzog: “que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.”⁵¹

Por su parte, en noviembre de 1911, Emiliano Zapata promulgó el Plan de Ayala en el cual se proclamaba el levantamiento armado, la restitución de la propiedad de las tierras de los campesinos “a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos y colonias, fundos legales para los pueblos o campo de sembradura o de labor”⁵² así como el desconocimiento del gobierno de Francisco I. Madero, pues señalaba, había traicionado las causas

⁵¹ Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, México, Tomo I, Editorial FCE, 1960, págs. 19 y 20.

⁵² Historia Universal, Vol. 12, Siglo XX (III): América, Asia y África, España, Ed. Espasa Calpe, 2001, pág. 27.

campesinas. Con base en este plan, Emiliano Zapata logró constituir un gran ejército compuesto por campesinos libres a quienes no se les daba un sueldo.

Emiliano Zapata pensaba que el movimiento armado era un proceso social y resolvería el problema agrario con justicia, acabando con la desigualdad económica y pobreza de los campesinos.

En Coahuila, el 26 de marzo de 1913 Venustiano Carranza encabezó el ejército Constitucionalista y emitió el Plan de Guadalupe, que inicialmente sólo se refería a los asuntos políticos y militares propios del desconocimiento de Victoriano Huerta como Presidente de la República, su objetivo era restablecer el orden constitucional. Sin embargo, el movimiento campesino todavía tenía influencia y gran simpatía en una buena parte de la sociedad, por lo que el 12 de diciembre de 1914, expidió el Plan de Veracruz, dando respuesta así a las cuestiones sociales y económicas.

Cabe destacar que el General Lucio Blanco, después de tomar la Plaza de Matamoros y después de analizar el Plan de Guadalupe decide repartir las tierras de la hacienda “Los Borregos”, en ese entonces propiedad del general Félix Díaz, otorgando once títulos provisionales de propiedad a los campesinos beneficiados y vecinos del lugar.

Este reparto se efectuó el 30 de agosto de 1913 y se considera como el primer reparto de tierras y así se reconoce en el expediente en el que se dio trámite a la dotación del poblado de “Los Borregos”, culminando con la resolución presidencial de 26 de octubre de 1938, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1939.⁵³

⁵³ Armando de María y Campos, La vida del general Lucio Blanco, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1963, pág.55

Para la repartición de tierras Lucio Blanco elaboró un cuestionario a manera de solicitud, en el cual se asentaban requisitos indispensables para obtener la dotación de tierras, recayendo en un acuerdo donde especificaba la cantidad de hectáreas, el terreno en el que se dotarían las tierras y en donde se haría el fraccionamiento; el dicho acuerdo iba firmado por el presidente de la Comisión Agraria, encargada de verificar los trabajos relativos al reparto de tierras.

“El 12 de diciembre de 1914 Carranza hizo adiciones a su plan, para incluir la promesa de legislar sobre la explotación de los recursos naturales, el mejoramiento de las clases proletarias, el patrimonio, la libertad del municipio, la restitución de las tierras a los pueblos, alentar a la pequeña propiedad; facultar a los gobernadores y comandantes militares para que expropiaran tierras y las repartieran con el objeto de fundar pueblos, establecer servicios públicos y reorganizar el poder judicial.”⁵⁴ Con estos hechos, los constitucionalistas iniciaron una doble batalla contra Zapata y Villa, tanto en el terreno militar como en el ideológico, puesto que con estas adiciones al plan, se vislumbraba que el proyecto de Carranza defendería las causas sociales y de los campesinos.

Este proyecto de ley con su nuevo contenido creado en un lapso de 21 días, recogió la esencia de la lucha zapatista, pues ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de una interpretación dolosa de la legislación de julio de 1856, y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella. “Hay que destacar, que en el gobierno de Carranza, Pastor Rouaix era Secretario de Fomento y que en ese proyecto de Ley se encontraba su pensamiento, así

⁵⁴ Michel Gutelman, op. cit. pág.7

como el del Licenciado José I. Novelo, quienes eran los responsables de la política agraria del carrancismo.”⁵⁵

Aunque la Ley de 1856 fue desechada y en su lugar quedó la Ley del 6 de enero de 1915, proyecto de ley y en cuya formulación intervinieron Luis Cabrera y el ingeniero Pastor Rouaix. Esta ley presentó en sus consideraciones un breve resumen de los problemas agrarios acumulados desde 1856; se trató de dar tierra a la población rural que se encontraba en la miseria y con ello a su vez, ésta pudiese desarrollarse y liberarse de la servidumbre económica en que se encontraba estancada. En su artículo 3° se amparó la restitución como tal y la dotación. Mediante el artículo 4° se crearon la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria operando en cada estado y los Comités Particulares Ejecutivos en cada estado. El artículo 6° estableció el modo de iniciar el procedimiento referente a los repartos de tierras así como de restitución o dotación ante los gobernadores a solicitud del interesado. Referente de la ley en comento, el artículo 10, se establecía que los afectados, o los dueños afectados, por la acción de expropiación, gozaban el derecho de indemnización, pudiendo acudir a los tribunales para aclarar sus derechos.

Sin embargo, fueron pocos los avances en materia de restitución que se lograron, pues entre otras cosas aún no concluía la lucha contra los ejércitos revolucionarios.

El proyecto de Constitución, específicamente del artículo 27 propuesto por Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente de Querétaro, fue profundamente discutido, generando una gran efervescencia y sentimientos diversos, al decir de Jorge Sayeg, "el sistema feudal que privó en el agro mexicano durante tanto tiempo y que degeneró en una grave situación social

⁵⁵ Gonzalo Rodríguez Román, op. cit., pág.112

que desembocó en el movimiento de 1910, intensificó los reclamos sociales, por lo que se buscaba un enfoque más acorde y congruente que satisficiera a los desposeídos.⁵⁶

El proyecto de referencia conjuga el del presidente Venustiano Carranza, el artículo 27 de la Constitución de 1857, la Ley del 6 de enero de 1915 y los planes y programas de la Revolución en materia agraria. El proyecto fue presentado el 24 de enero de 1917 a la Primera Comisión de Constitución y presentando su dictamen a la Asamblea el 29 de enero de 1917, su discusión y debate concluyó el 31 de enero del mismo año.

2.3 Políticas en el nuevo orden constitucional.

La culminación de la revuelta armada fue la Constitución de 1917, que constituye el primer conjunto de disposiciones legales con contenido social a nivel mundial, puesto que contiene los ideales de Impartición de educación laica y gratuita, Derecho a la tenencia de la tierra y Derecho de huelga y de organización.

La Constitución de 1917, en su artículo 27 afirma que las tierras y aguas que se encuentren dentro de los límites territoriales, son de dominio directo y pleno de la nación, reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población, otorgo al gobierno la facultad de fraccionar las tierras de latifundistas, la expropiación por causa de utilidad pública, estableció los límites máximos de extensión para la pequeña propiedad y muy importante, decreto la dotación de tierras en beneficio de los núcleos de población.

⁵⁶ Isaías Rivera Rodríguez, Nuevo Derecho Agrario Mexicano, México, McGraw-Hill, 1994, págs. 62 y 63

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al abuso y la conciencia de desigualdad social, fueron los elementos que determinaron la esencia del artículo 27. Así, se inició una política de dotación de tierras, entre 1917 y 1934, casi un millón de campesinos, con una superficie media de 11.6 ha. cada uno.⁵⁷

Señalaremos que a partir de 1917 hasta 1991 se repartieron 107, 946,007 ha. las cuales representan más de 50% del territorio nacional; creándose 28,058 ejidos, beneficiándose más de 3 millones de ejidatarios,⁵⁸ desde luego, este reparto se hizo de forma muy particular con cada gobierno y atendiendo a intereses muy específicos.

Durante el gobierno de Venustiano Carranza, se comenzó a repartir las tierras, aunque de manera muy pequeña, ya que en la mayoría de los casos se limitó a la legalización de la entrega de tierras durante la revolución. Su gobierno no era de la idea de repartir grandes extensiones, el reparto fue utilizado como un mecanismo para evitar que en algunas regiones del país surgiera algún conflicto; sin embargo, sólo se entregaron 381,926 hectáreas, superficie menor a la extensión de algunas haciendas del país.

En cambio durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón el reparto de tierras se aceleró. Durante su gobierno se promulgaron, decretos y leyes que favorecieron el reparto, la restitución y la dotación de tierras, en este período se elaboraron varias disposiciones reglamentarias del artículo 27, dirigidas a normar el proceso de restitución y dotación de tierras y a impedir un nuevo acaparamiento. En la Ley de Ejidos, emitida por Álvaro Obregón en 1920,

⁵⁷ Mario Ruiz Massieu, Nuevo sistema jurídico agrario, México, Porrúa, 1993, pág. 141.

⁵⁸ Luis Pazos, La Disputa por el Ejido, México, Diana, 1991, pág. 125.

quedó establecido el límite de la propiedad privada inafectable por el reparto agrario en 50 hectáreas.⁵⁹

Esta Ley de Ejidos apenas contenía 42 artículos, pero conforme a ella se dio inicio realmente del reparto de tierras en México. Esta ley declaró en su artículo 1º que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

Para que se diera inicio a la restitución conforme al artículo 22, deberán representarse los documentos probatorios, esto es las cédulas reales entregadas por la Corona española en su origen. El procedimiento era de dos tipos; judicial y administrativo. Conforme al artículo 13 de esta ley se determinó que “la tierra dotada a los pueblos se denominaría ejido”, también señalaba, “que el mínimo de la dotación sería tal, que pudiera producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad.”⁶⁰

No obstante, el mismo Álvaro Obregón abroga la Ley de Ejidos de 1920 por medio del Decreto de Ley del 22 de noviembre de 1921.⁶¹ Conforme a este Decreto se estableció una nueva forma para las leyes agrarias, y se originó la creación de las nuevas normas de tipo material expedidas por el Presidente de la República; para tal efecto, el citado Decreto estableció que “se faculta al Ejecutivo de la Nación para que se dicte todas las disposiciones convenientes a organizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para la aplicación del Decreto preconstitucional del 9 de enero de 1915”. Por otra parte, por medio de este Decreto se creó la Procuraduría de los Pueblos, con

⁵⁹ Jesús Carlos Morett Sánchez, *Alternativas de Modernización del Ejido y la evolución de la Reforma Agraria Mexicana*, México, Diana, 1991, pág.40.

⁶⁰ Ley de Ejidos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1921.

⁶¹ Decreto de Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1922.

fundamento en el artículo 4º, “para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo del nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria.”

El Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922 expedido por Álvaro Obregón y como consecuencia del Decreto de Ley del 22 de noviembre de 1921, consta de 28 artículos y dos transitorios. En este reglamento se fija la extensión del ejido de manera concreta, deslindándose completamente del sistema empleado en la Ley de Ejidos de 1920; en su artículo 9º señala “de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.”⁶²

La pequeña propiedad individual fue respetada y reconocida por este Reglamento, y para la restitución de tierras, era necesario que los individuos invocaran los casos de nulidad previstos en el artículo 27 constitucional.⁶³

⁶² Reglamento Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1922.

⁶³ De acuerdo con el artículo 27 constitucional en su fracción 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, Gobernadores de los Estados, 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 y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 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, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u 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 cualquiera 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 de 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.”

Así, para el periodo del presidente Álvaro Obregón se repartieron cerca de 3,730,687 hectáreas.

Durante el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles se decretaron una serie de medidas jurídicas tendientes a reforzar a la pequeña propiedad privada y a incrementar el control sobre los ejidos y comunidades.

Ley reglamentaria sobre la repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925; constó de 25 artículos y cuatro transitorios. En su artículo 2º se establece: “que la corporación de población que obtuvo la restitución y dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquella resolución, y que serán inalienables los derechos de la corporación población.”⁶⁴

En su artículo 11 se decreta que no podrán, en forma alguna, ceder traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar, derecho alguno sobre las tierras ejidales, siendo nulas las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención a este precepto. Entre otras cosas, se destaca el establecimiento del Registro Agrario; el derecho sobre la parcela se perdía en el lapso de un año por no cultivarla; se determina la naturaleza de las tierras como inalienables, inembargables, imprescriptibles e inajenables; se crea la figura del comisario ejidal, y sustituye los Comités Particulares Administrativos, con el fin de que éstos administraran a los ejidos y los representaran como apoderados legales.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras del 28 de abril de 1927, fue promulgada por el Poder Ejecutivo Federal, y proyectada por el licenciado

⁶⁴ Ley reglamentaria sobre la repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1925.

Narciso Bassols, por lo cual llegó a identificarse como la *Ley Bassols*. Esta Ley vino a ser un acicate contra quienes se oponían a los repartos agrarios. Hasta antes de la ley, la legislación agraria relativa a las formas jurídicas para dar tierras a los pueblos, se caracteriza por el desorden en sus preceptos y por la falta de un conjunto armónico de disposiciones que reglamenten los procedimientos de dotación y restitución.

Dentro de otras cosas importantes estableció: a quienes correspondía la propiedad ejidal, una vez hecha la repartición de tierras en parcelas, éstas pertenecían en dominio a los vecinos del pueblo, quienes tenían el disfrute individual de las mismas; todo poblado con más de 25 individuos capacitados para recibir parcela, tenían derecho a ser dotados de tierras; en su artículo 78 quedaron asentados los requisitos individuales para quedar inscritos en el censo agrario; en el artículo 99 de esta Ley la parcela se conformaría de 2 a 3 hectáreas y se establecieron las autoridades agrarias.

La Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, constó de 33 artículos, entre lo más importante destaca lo siguiente: la propiedad de las tierras siguió siendo inalienable, inembargable e intransferible por ningún contrato; se ordenó el pago del impuesto predial en las Entidades Federativas; siguió señalando como obligación, el cultivo de la tierra como forma para detentar su posesión, implicándose que la falta de cultivo por más de un año implicaba la pérdida de sus derechos.

Sin más, durante el mandato del presidente Calles, se prohibieron los repartos espontáneos de la tierra y se quitó a las comunidades la facultad para hacerlos. Desde entonces la realización del reparto, y con ello toda la reforma agraria, pasó de las manos de los campesinos a las del gobierno. Es durante este período, que se inicia la intervención directa del Estado en la vida de los ejidos; asimismo, se impuso el parcelamiento, con ello se quitó a las comunidades

todo poder de decisión sobre la tierra y sus modalidades de explotación. Así también, durante esa época, se redujo el poder de las autoridades ejidales. De esta forma durante su gobierno, Calles entregó 3,186,294 hectáreas repartidas a 297 mil agricultores.

Al arribar a la Presidencia Emilio Portes Gil, manifestó claramente su intención de acelerar el reparto agrario y entregó más de 1 millón 700 mil hectáreas a más de 171 mil beneficiarios. La Ley de 21 de marzo de 1929, constó de 139 artículos y un transitorio, entre otras cosas estableció en relación con los derechos individuales, se determinó para los varones la edad de 16 años para acceder a la dotación de tierras. Se ordenó que la pequeña propiedad no excediera de 150 hectáreas de riego o de humedad, o sus equivalentes, se reduce un tercio cuando dentro de un radio de afectación de 7 km, no existiera otra propiedad afectable.

Sin embargo, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, disminuyeron notablemente el ritmo del reparto durante sus mandatos (1,225,752 y 2,060,228 hectáreas repartidas respectivamente); siendo el número de campesinos beneficiados de 133 mil.

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, fue expedido por Abelardo L. Rodríguez, pero fue el primer Código Agrario que se aplicó bajo el mando de Lázaro Cárdenas. Así conforme a esta ley, se estableció el respeto a la propiedad ejidal y comunal, así como también a la pequeña propiedad.

En su Título Cuarto, se ordena la dotación de tierras a las poblaciones, y en su Título Quinto la dotación de aguas; que fijó la extensión de la parcela ejidal o unidad de dotación en 4 hectáreas de riego u 8 de temporal, además de la superficie necesarias de tierra de agostadero o de monte. Se determina la inafectabilidad de las tierras de los pequeños propietarios, además los límites

de la propiedad inafectable, conforme a su artículo 51 se ampliaron considerablemente, al fijarse en 150 hectáreas o 300 de temporal, condicionadas a que, cuando en un radio de 7 kilómetros a la redonda del poblado solicitante, no hubiera tierras suficientes para dotar al núcleo, la extensión señalada podría reducirse a 100 y 200 hectáreas respectivamente. Así mismo, el nuevo ordenamiento aceptó que los peones acasillados de las haciendas pudieran ser considerados sujetos de derecho agrario, pues hasta entonces habían estado marginados de los procesos de dotación y restitución. Se determinó en su artículo 83, que la ampliación de los ejidos podía pedirse después de diez años de otorgada la dotación ejidal. Surgió la acción del reacondo de los campesinos carentes de tierras en los ejidos con excedentes de tierras.

Para el año de 1934 termina la primera fase de la Reforma Agraria; en la cual las demandas campesinas habían sido incorporadas a la nueva Constitución y al discurso político. Sin embargo, el reparto había sido muy limitado y determinado por la coyuntura de la fuerza de determinados movimientos campesinos. La distribución de las tierras que se llegaba a realizar, obedecía únicamente al criterio de impedir la rebelión y calmar a los campesinos.

Durante los años treinta, México continuaba siendo uno de los países con mayores índices de concentración de la propiedad de la tierra, sin embargo, el reparto agrario ya tenía grandes detractores que establecían que debía darse por concluido.

Para el periodo del presidente Lázaro Cárdenas, es donde verdaderamente comienzan los cambios profundos en la estructura de la tenencia de la tierra, Cárdenas sienta las bases para el moderno desarrollo de México, en el cual la industria sería el eje de la actividad económica y donde se impulsó fuertemente la reforma agraria, con la intención de estabilizar el movimiento campesino y

configurar un sector agropecuario, capaz de responder a las necesidades del crecimiento económico.

En 1935 bajo los auspicios del gobierno, se organizó a los ejidatarios en una organización nacional: la Confederación Nacional Campesina (CNC). En el surgimiento de esta organización tuvo un papel muy destacado la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Sin embargo, el gobierno de Cárdenas cuidó de que no se formara una organización nacional de trabajadores; oponiéndose fuertemente a la alianza obrero-campesina.⁶⁵

Durante el cardenismo se instauró en nuestro país el Estado benefactor, en el que la política de gobierno se dirigió hacia el desarrollo económico y al gasto social, en materia agraria, el Estado impulso una gran intervención en el ejido decretando su afiliación a una sola organización campesina, con el fin de evitar enfrentamientos y por supuesto, corporativizando a todos los ejidatarios dotados de tierra y a los que tenían una solicitud en trámite en el partido oficial del gobierno.

En 1937 se modificó el Código Agrario, con el objetivo de plasmar la línea cardenista: en el artículo 139 se estableció que los cultivos aptos para un proceso de industrialización y por lo tanto, de inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios, “la explotación se organizará en forma colectiva, sin perjuicio de adoptar este sistema en todos los casos convenientes para el mejor desarrollo de la comunidad”. El artículo 148 otorgó facultades al Departamento Agrario y al Banco Ejidal para organizar los ejidos y las sociedades de crédito, ejerciendo funciones de dirección y vigilancia de la economía ejidal. En los casos en los que no se contribuyeran sociedades locales de crédito, el Departamento Agrario quedaba facultado para establecer

⁶⁵ Gustavo Esteva. La Batalla en el México Rural, México, Ed. Siglo XXI, 1980, pág. 48

los cultivos y Técnicas de explotación, determinar la forma de organización de los ejidatarios, buscar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y definir cualquier otro concepto social o económico importante para la comunidad.⁶⁶

No obstante las medidas emprendidas por el gobierno cardenista en materia de reparto agrario, tuvo cuidado de no afectar a la pequeña propiedad, de esta manera, en 1938 la oficina de la Pequeña Propiedad rindió dictámenes a favor de los pequeños propietarios en Querétaro, Tlaxcala, Michoacán, Jalisco, Guanajuato y el Estado de México.

Cárdenas efectuó el mayor reparto agrario hasta entonces y en su gestión se afectaron las haciendas de las zonas de agricultura más prosperas del país. “Entre 1936 y 1938 se realizaron las cinco grandes expropiaciones cardenistas: en La Laguna, casi 150,000 hectáreas se dotaron a 35,000 campesinos; en Yucatán se dotó con 366,000 hectáreas de henequén a 34,000 ejidatarios; en Valle del Yaqui, 47,000 hectáreas se distribuyeron entre 2,160 beneficiados; en Lombardía y Nueva Italia, 61,449 hectáreas se distribuyeron a 2,066 campesinos, y en los Mochis una zona cañera irrigada por el río Fuerte, 55,000 hectáreas se dieron a 3,500 ejidatarios.”⁶⁷

El segundo Código Agrario, del 23 de septiembre de 1940, promulgado durante su mandato, constó de 334 artículos y seis transitorios. Conforme a esta nueva legislación agraria, lo más importante de la misma radico en el establecimiento de diversos tipos de ejidos de acuerdo con el cultivo que se dio a la tierra, se distinguieron entre el ejido agrícola, el ganadero y el forestal, los comerciales y los industriales. Se señaló además, como forma de perder sus derechos de

⁶⁶ Secretaría de la Reforma Agraria, Revista: La Transformación agraria: origen evolución, retos, testimonios “Las transformaciones del cardenismo”. México, 1998, pág. 55.

⁶⁷ Enrique Krauze, México Siglo XX: El Sexenio de Lázaro Cárdenas, México, Clío, 1999, págs. 76-80.

ejidatario, cuando el titular dejaba de sembrar por dos años consecutivos. Además las autoridades del trabajo podían oficiosamente, o a petición de parte, observar, vigilar y cumplimentar los derechos de los trabajadores del campo.

Durante el periodo cardenista se repartieron 18.352,275 hectáreas, beneficiándose a 1.020,594 campesinos. De esta forma, el número de ejidos registrados el final de su mandato fue de 15,000, con 25.324,568 hectáreas que benefician a 1.442,893 campesinos.⁶⁸

Al periodo de los presidentes Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines se le ha llamado periodo de la Contrarreforma Agraria, ya que la principal característica de su política en el campo fue la de frenar el reparto de tierras, y privilegiar la agricultura comercial, promoviendo sistemas de riego y el mejoramiento de semillas en estados como Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, y Baja California.

Manuel Ávila Camacho impulsa la creación de un nuevo Código Agrario, en el que se conservaron las instituciones básicas y los derechos ganados por las clases campesinas. Este Código Agrario fue expedido el 30 de diciembre de 1942. Constó de 362 artículos y cinco transitorios. En él se sostienen los mismos procedimientos y los mismos requisitos de capacidad, sin cambios sustanciales. Para el caso de ampliación, se agrega el requisito de que en el ejido solicitante hubiera al menos veinte individuos, con los requisitos de capacidad individual, carente de unidad de dotación. Se estableció la no reelección de los Comisarios Ejidales y la pérdida de los derechos ejidales, fue reglamentada en forma más concreta. Durante su vigencia se dio una gran cantidad de Leyes, Reglamentos y Circulares complementarios.

⁶⁸ Informes Presidenciales: Lázaro Cárdenas del Río, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-08.pdf>> pag. 240

Durante el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho, se comienza a priorizar la pequeña propiedad, como sector primario del campo. A partir de 1943, la legislación agraria comienza a ser objeto de reformas, tendientes a fortalecer a las propiedades privadas y paralelamente colocar al ejido en una situación de mayor desventaja con respecto a la propiedad particular. Durante este gobierno las restituciones, dotaciones y ampliaciones alcanzaron 5,550,000 hectáreas beneficiando a 155 mil campesinos.⁶⁹

Durante el sexenio de Miguel Alemán Valdés, se refuerzan aún más las tendencias a favor de la pequeña propiedad al realizar en 1947 una nueva reforma al artículo 27 Constitucional con la que se amplían los límites de las propiedades particulares. Así, la superficie pasa de 100 ha. de riego a 150 de algodón o 300 ha. de henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quinina, plátano, árboles frutales y vainilla. También, se permite poseer tierra suficiente para alimentar 500 cabezas de ganado, bajo condiciones de riego o su equivalente en temporal; lo cual significaba que, en algunas regiones del país, los ganaderos pudieran poseer hasta 30 mil hectáreas.

Las reformas legales, así mismo procuraron estimular la inversión de capital en infraestructura productiva, pues se dispuso que cuando se mejorara la calidad de las tierras agrícolas o ganaderas mediante obras de riego, drenaje o cualquier otra, tal propiedad no podía ser objeto de afectación, aun si con las mejoras realizadas se rebasaban las superficies máximas señaladas para la pequeña propiedad inafectable.

⁶⁹ Informes Presidenciales: Manuel Ávila Camacho, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-09.pdf>> pag. 369

La irrigación fue favorecida y se modernizó el campo: se importaron treinta mil tractores; se desarrollaron nuevas variedades de trigo y maíz; se profesionalizó el manejo del Banco de Crédito Agrícola favoreciendo a la pequeña propiedad.

La política hacia el ejido fue la de casi total abandono y de impulso a su fragmentación. Se entregaron 4,900,000 hectáreas beneficiando a 84,214 campesinos.⁷⁰

Para fines de los años cincuenta, las tierras por distribuir se estaban rápidamente agotando. Y en los círculos políticos gobernantes se hablaba de la culminación del reparto agrario. Sin embargo, no se pudo hacer porque pocos años después la reducida absorción de la fuerza de trabajo rural (en el campo y la ciudad), el termino del programa de braceros con Estados Unidos, la disminución de la demanda del algodón mexicano en el mercado mundial, la baja en la rentabilidad de varios cultivos hasta entonces dinámicos, darían perfil a la crisis de 1965. El reparto agrario no sólo no concluye como se planeaba, sino que se incrementa por la presión de un vigoroso movimiento campesino, el cual, al no tener opciones de empleo presiona fuertemente demandando tierra.

Para el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines se entregaron 5,771,721 hectáreas. Fue durante este periodo cuando se inaugura, la entrega de tierra en papel y se realiza la entrega de más de un millón de certificados de derechos agrarios, a campesinos sin tierra y a ejidatarios con insuficientes parcelas.

La Confederación Nacional Campesina (CNC) apoyó las iniciativas rurales del Presidente Ruiz Cortines, y a cambio obtuvo algunas concesiones: los poseedores de certificados de inafectabilidad ganadera tuvieron que entregar

⁷⁰ Informes Presidenciales: Miguel Alemán Valdés, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-10.pdf>> pag. 306.

un porcentaje de sementales a los ejidos, los adeudos de algunos campesinos con el Banco Ejidal, fueron condonados, se promovió la electrificación de algunos municipios ejidales y la contratación colectiva de varios ingenios.⁷¹

Con el sexenio de Adolfo López Mateos, se dejan de otorgar inafectabilidades agrarias y la política de colonización, que en los dos anteriores sexenios había privilegiado a la pequeña propiedad, ahora se hace exclusivamente con ejidos. Durante este sexenio se repartieron 16,004,170 hectáreas.⁷²

Desde abril de 1959 creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y dos años más tarde consolidó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), que aseguraba precios de garantía a los productores tradicionales del campo. Adicionalmente, López Mateos abrió nuevas tierras a la colonización e introdujo, algunos proyectos medianamente exitosos de industrialización en el campo.

Durante los años de 1930 a 1966 la producción agrícola de México creció más rápidamente que su población, contribuyendo significativamente al desarrollo general del país. En el periodo 1930-1946, la producción agrícola aumentó a una tasa anual de 3.5 %, mientras la población lo hizo al 2.2 % de 1946 a 1966, aunque la población creció con mayor rapidez, 3.2 % cada año, la producción agrícola registró índices de crecimiento más altos, 7.1 % en promedio. Como resultado, la disponibilidad interna de alimentos aumentó 3.8% al año y con ello el sector agropecuario, contribuyó al desarrollo urbano-industrial con alimentos

⁷¹ Enrique Krauze México Siglo XX: El sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, México, Clío, 1999, págs. 72-73.

⁷² Informes Presidenciales: Adolfo López Mateos, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-12.pdf>> pag. 340

a bajos precios y con una generación de divisas, producto de sus crecientes exportaciones.⁷³

En 1965 durante el gobierno de Díaz Ordaz, se pretendía terminar el reparto agrario, mediante su Programa Nacional Agrario el cual proponía la afectación de todas las propiedades en cuestión, para terminar el reparto en 1970. Sin embargo, es precisamente en ese mismo año en el cual estalla la crisis agraria; por lo que la presión de los movimientos campesinos sobre la tierra, lo obliga a entregar 23,055,619 de hectáreas a casi 217 mil solicitantes y por el contrario, concedió menos de mil certificados de inafectabilidad.

Durante el gobierno de Luis Echeverría, se reconoce la crisis y pretende dársele al sistema ejidal un nuevo brío, con la intención de elevar la producción agropecuaria. El crédito ejidal se eleva considerablemente y se intenta encontrar, una salida a los ejidos por la vía masiva de la organización. Con Echeverría se plantea la colectivización de los ejidos; y a los que lo hicieran se les concedía una serie de prerrogativas. Esta medida fracasó al no ser algo demandado y sentido por los campesinos, pero, fundamentalmente porque no se tocó para nada la estructura caciquil del ejido, por lo tanto, las mejoras sólo vinieron a beneficiar en lo fundamental al caciquismo ejidal.

Durante su gestión se modifican las leyes agrarias, reorganiza los aparatos administrativos, aumenta considerablemente la inversión y el crédito público destinados a los ejidos y al campo en general. En consecuencia el ejido reaparece de nuevo, después de la interrupción de los gobiernos pos cardenistas.

⁷³ Enrique Krauze, México Siglo XX: El Sexenio de López Mateos, México, Clío, 1999, pág. 71

La Ley de Reforma Agraria, que entró en vigor el 16 de marzo de 1971, alienta las formas de trabajo colectivo, otorga ventajas crediticias y apoyos institucionales a quienes se organizarán de esa manera, prevé formas asociativas superiores como las uniones de ejidos y las asociaciones regionales de ejidatarios y prohíbe a las instituciones oficiales el otorgamiento de crédito a los ejidatarios en lo individual. En cuanto a la dotación ejidal, esta Ley consideró como mínimo 10 hectáreas en terrenos de riesgo o humedad, y 20 hectáreas en terrenos de temporal.

La innovación de esta Ley consistió en que las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieran en órganos de Primera Instancia para los asuntos agrarios, con la finalidad de descentralizar la justicia agraria para dirimir las controversias de los campesinos.

De 1970 a 1976, el crecimiento de la inversión pública en fomento agropecuario fue notable. En ese lapso pasó de 4 mil a 20 mil millones de pesos.⁷⁴ El crédito agropecuario experimenta una tendencia parecida. El monto de los créditos agropecuarios oficiales incluyendo FIRA, pasó de 4,500 millones de pesos en 1970 a 27,460 millones de pesos en 1975. El incremento posibilitó que el número de ejidos atendidos ascendiera del 17% al 35% en 1976.⁷⁵

Se consolida la participación estatal en la comercialización de la producción agropecuaria, con el fin de disminuir la intermediación. Para ello, se crean instituciones especializadas y se amplía la intervención de la Conasupo.

⁷⁴ Jorge Castell, Fernando Rello, Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976, México, Revista en Investigación Económica de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1976, pág. 71

⁷⁵ Gustavo Gordillo, El núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México, Revista Investigación Económica, México, No. 147, UNAM, enero-marzo, 1979, pág. 203.

La desigualdad regional del país se hizo presente y definió en buena medida el destino del crédito y la inversión, que ayudaron a reforzarla. La inversión pública realizada durante el sexenio de Luis Echeverría, benefició principalmente a aquellas entidades con mayor superficie irrigada. De 1970 a 1974, cuatro entidades (Tamaulipas, Sonora, Sinaloa y Baja California) obtuvieron el 24% de la inversión para el fomento agropecuario.⁷⁶ La distribución de créditos sólo fortaleció a las zonas más desarrolladas y dejó igual las tradicionalmente desatendidas.

La dotación de tierra realizada durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, fue de 16 millones 239 mil 428 hectáreas.⁷⁷

Con José López Portillo y Pacheco, se acentúa la intervención estatal en el agro. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario fueron instrumentos de promoción de la producción agrícola. El SAM constituyó un serio intento por impulsar la producción agropecuaria y alcanzar la autosuficiencia alimentaria. En él se reconoció la profunda crisis del campo, la polarización en el sector; y que los apoyos exclusivamente al sector privado en la agricultura, no sacarían al país de la crisis agropecuaria.

Los objetivos centrales planteados en el SAM, son: 1) elevar la producción de alimentos básicos y su distribución; y, 2) mejorar la dieta alimenticia de las capas pobres del país. La estrategia de la producción de alimentos, había que centrarla en un impulso “sin precedente” al sector temporalero, redoblando el

⁷⁶ Rosa Elena Montes de Oca, *La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976*, en Cuadernos políticas, México, UNAM, No. 14, oct-dic., 1977, págs. 57-61.

⁷⁷ Informes Presidenciales: Luis Echeverría Álvarez, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>> pag. 370.

apoyo a los distritos agropecuarios de esas zonas, abriendo nuevas tierras al cultivo y transformando la ganadería extensiva en un sistema intensivo.⁷⁸

El gobierno participó en tres esferas fundamentales: a) asumiendo compartidamente los riesgos de la producción; b) subsidiando por vía de insumo, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico a nivel de predios, y c) apoyando a la organización campesina.⁷⁹ Es decir el proyecto estatal es un proyecto esencialmente de “política agrícola”, productiva y no de “política agraria”, no intenta satisfacer la demanda de tierra, lo que intenta evitar es la explosión social y se propuso arraigar a los campesinos en sus lugares de origen, para evitar las migraciones del campo a la ciudad.

Con la Ley de Fomento Agropecuario, se pretendía conformar una nueva relación entre el Estado y el Sistema Ejidal y entre éste el sector privado. Sin embargo, la propia SRA ponía trabas para la conformación de asociaciones.

El reparto Agrario durante este sexenio consistió en la ejecución de 3 mil 697 resoluciones dotatorias de tierras, a través de las cuales se entregaron físicamente 15 millones 720 mil hectáreas en beneficio de 304 mil 886 familias campesinas.⁸⁰

En el sexenio de Miguel de la Madrid se inicia en nuestro país un sistema económico impuesto desde Washington, las nuevas políticas neoliberales son aplicadas paulatinamente y comienzan con la privatización de las grandes

⁷⁸ Héctor Díaz Polanco, Productivismo y estrategia alimentaria en Revista Nueva Antropología. [PDF]. 1981 [fecha de consulta: 6 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/17/cnt/cnt8.pdf>>

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Informes Presidenciales: José López Portillo, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LIX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-15.pdf>> pag. 312

paraestatales, reduciendo significativamente la participación del Estado en la economía nacional.

Uno de los postulados del neoliberalismo se basa en garantizar la propiedad por lo que en este periodo se da inicio con la priorización de los aspectos relativos a la seguridad en la tenencia de la tierra y a la Reforma Agraria en su fase “organizativa” y no distributiva. Por lo cual, el énfasis se tornó hacia la regularización agraria más que en el reparto. Así durante aquellos años se entregaron 1 millón 358 mil certificados de derechos agrarios a campesinos, y 290 mil 62 certificados de inafectabilidad a pequeños propietarios.⁸¹

Durante este periodo se eleva a rango constitucional, la seguridad jurídica para las diferentes formas de la tenencia de la tierra, con las adiciones a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

La reforma a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional establece que el Estado garantizará la seguridad jurídica de la propiedad ejidal, comunal y privada de la tierra y apoyará la asesoría legal de los campesinos. La reforma a la fracción XX del mismo artículo retoma la vieja idea del “desarrollo rural integral” y obliga al Estado a asumir la promoción, a través del fomento de la actividad agropecuaria y forestal “para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asesoría técnica”. En esta misma fracción se prevé la expedición de reglamentos que planeen y organicen la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983-1988, hace un somero diagnóstico de la situación agropecuaria del país, en el que se reconoce la

⁸¹ Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LXI Legislatura [PDF] México 2012. [fecha de consulta: 16 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>>. pag. 341.

insuficiencia de la producción agrícola y silvícola, el descenso de las exportaciones globales del sector, la polarización de la agricultura, la expansión de la ganadería en tierras agrícolas, el intermediarismo.⁸²

Durante el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado, no obstante que promueve la regularización en la tenencia, según el último informe de gobierno, a lo largo de ese sexenio se publicaron resoluciones dotatorias de tierras por 5 millones 55 mil hectáreas.⁸³

Por su parte, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, continuaría con la aplicación de las políticas neoliberales y llevó a cabo una modificación de fondo al artículo 27 Constitucional, que anteriormente protegía la propiedad social e impedía la compra-venta de gran parte de las tierras cultivables, pertenecientes a las comunidades y/o ejidos, y las parcelas de reparto agrario.

Con la reforma del artículo 27, la política neoliberal buscó crear las condiciones más adecuadas los intereses del capital sobre la propiedad agrícola, especialmente la social, para estar en posibilidad de incluir la tierra en el mercado y con ello facilitar la participación del capital privado nacional y extranjero en las tierras ejidales y comunales, a través de la compra-venta o bien, de la aportación de tierras a sociedades mercantiles. Se transita de la pequeña propiedad en explotación a la de pequeña propiedad rural y se da por concluido el reparto agrario al suprimir las acciones agrarias de dotación, ampliación de tierras y aguas, así como la creación de centros de población ejidal.

⁸² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Presidencia de la República, México, 1983, págs. 282-283.

⁸³ Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado, Op. cit., pag. 341

Como consecuencia de esta Reforma surgió la Ley Agraria, reglamentaria al artículo 27 Constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente. La iniciativa de Ley fue dirigida por el Ejecutivo, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 7 de febrero de 1992 y con su entrada en vigor se derogaron las siguientes leyes:

- ✚ Ley Federal de la Reforma Agraria
- ✚ Ley General de Crédito Rural
- ✚ Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.
- ✚ Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.
- ✚ Ley de Fomento Agropecuario, salvo en lo relativo al Fideicomiso de Riesgo Compartido.

Esta Ley consta de 10 títulos que contienen en su conjunto 200 artículos, más ocho transitorios. La Ley Agraria ha tenido cinco reformas, la primera se realizó el 30 de junio de 1993, en la que se modificaron 12 artículos; el 6 de marzo de 1998, se reformaron 10 artículos; el 22 de marzo de 2011, se reformó el artículo 72; el 31 de marzo de 2011, se reformó el artículo 164; el 8 de diciembre de 2011, se reformó el artículo 30; finalmente, el 21 de febrero de 2012, se reformó en conjunto con otras Leyes Federales, con el objeto de actualizar las referencias a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente, así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tenían vigencia.

El Reparto Agrario concluyó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, atendiendo la totalidad de resoluciones presidenciales ejecutables, con lo que

se formalizó la entrega de 5 millones 514 mil 900 hectáreas y se entregaron 1 millón 250 mil certificados y títulos.⁸⁴

Como podemos observar, la política gubernamental para el campo mexicano desde el siglo XVIII, el Estado se había limitado a disminuir el poder de la iglesia, desamortizando sus bienes y rematándolos, con lo que se generaron grandes latifundios. Durante la Revolución Mexicana y posterior a ésta, la política se limitó a fragmentar los latifundios, repartiendo o restituyendo la tierra a los campesinos o a sus pueblos originarios.

Finalmente, a partir de las reformas de 1992, se marca una nueva política en el campo mexicano, basada en el hecho de que ya no había tierras que repartir y con la adopción de un sistema económico que privilegia el comercio de los productos más rentables, sin importar la pobreza a la que condena a los habitantes del medio rural.

2.4 Transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Los cambios de las políticas emprendidas por el Estado en cualquiera de los sectores de la sociedad, inmediatamente repercute en la forma en que debe estructurarse la Administración Pública Federal para hacer frente a los nuevos retos que le impone el gobierno en turno.

El Poder Ejecutivo Federal, tiene la facultad de crear, modificar o extinguir las unidades administrativas de la forma que considere más conveniente para

⁸⁴ Informes Presidenciales: Carlos Salinas de Gortari, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LIX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>>. pag. 396.

llevar a cabo las acciones en determinada situación; en ocasiones encontramos que de un gobierno a otro, alguna Secretaría de Estado cede alguna de sus facultades para la creación o fortalecimiento de otra; pueden fusionarse unidades administrativas para la creación de una Secretaría; alguna unidad administrativa podría ser considerada de vital importancia para la nación y ser elevada de rango a una subsecretaría o incluso a Secretaría, o simplemente podría sin más ser creada por decreto o bien, desaparecer por el mismo modo.

Es por ello que considero conveniente señalar las transformaciones de las Secretarías de la Administración Pública Federal, que tienen injerencia en el presente estudio, en las que podremos apreciar la forma en que cada gobierno atribuye mayor o menor importancia a determinadas unidades administrativas, de acuerdo con las políticas que imperen en ese momento.

En México la primera institución destinada a atender al sector agrario fue la Dirección General de Industria, creada en 1842. Entre sus funciones estaba el fomento agropecuario, y la colonización de territorios ignotos.

Posteriormente por la Ley del 22 de abril de 1853, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, este Ministerio se subdividió, por Decreto de 31 de marzo de 1917, en Secretaría de Fomento y en Secretaría del Trabajo.

La denominación de Secretaría de Fomento fue cambiada por la Ley de Secretarías de Estado el 25 de diciembre de 1917, por el de Secretaría de Agricultura y Fomento.

Este nombre lo conservó hasta el 21 de diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamento de Estado⁸⁵, le atribuyó el nombre de Secretaría de Agricultura y Ganadería.

José López Portillo durante su mandato presidencial, expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁸⁶ y en ella fusiona las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Ganadería, creando así la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con el objeto de evitar las interferencias que entre ellas se producían.

Posteriormente, por reformas en el año de 1994, el artículo 35 de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal, establecía la denominación de "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", a la que le correspondían numerosas tareas de carácter técnico y de importancia total para el país. En el *texto* de este artículo, se le quitó lo relativo a los recursos hidrológicos, que durante más de una década tuvo a su cargo, así también dejó de atender la materia forestal.

Finalmente, la última modificación se lleva a cabo en el periodo de transición entre el gobierno del presidente Ernesto Cedillo y el presidente electo Vicente Fox, cuando el Congreso de la Unión modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁸⁷, en la que entre otras cosas, se cambia el nombre a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, mejor conocida como SAGARPA.

⁸⁵ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1946.

⁸⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

⁸⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

2.5 Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 promovida por Venustiano Carranza, pero en esencia fue elaborada por Luis Cabrera, surge la Comisión Nacional Agraria, cuya función era "... ser Tribunal Revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los estados o territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad a favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiesen dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto."⁸⁸

"...se estableció de manera categórica el carácter federal de la ley; consecuentemente, se limitó la posibilidad a las autoridades locales para alterar su contenido, e incluso reglamentarla de alguna manera con apego al acuerdo que nos ocupa; la Comisión Nacional Agraria al contar con el resultado de los trabajos de las comisiones locales dictaminaría lo procedente y, con ello, turnaba el proyecto de resolución al encargado del Poder Ejecutivo de la nación."⁸⁹

En la Reforma Constitucional al artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, creo una nueva dependencia directa del poder Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la legislación en la materia, por lo que el entonces presidente Abelardo L. Rodríguez expide el Decreto por el que se crea el Departamento Agrario⁹⁰ que tuvo como

⁸⁸ José de Jesús Becerra Ramírez, Historia de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios en México y sus Perspectivas a Futuro, Revista Podium Notarial [PDF] junio de 2014. [fecha de consulta: 8 de junio de 2013] Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/29/pr/pr32.pdf>>

⁸⁹ Rubén Gallardo Zúñiga, Surgimiento, Evolución y Perspectivas de las Autoridades Agrarias en México en Patricia Kurczyn Villalobos, (Ed.), Panorama internacional de derecho social: culturas y sistemas jurídicos comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. p.415

⁹⁰ Decreto por el que se crea el Departamento Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1934.

atribuciones las relativas a la dotación, restitución y fraccionamiento de los latifundios y con el objeto de darle mayor jerarquía a la redistribución de la propiedad rural se adjuntaron a este nuevo organismo, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Mixtas Agrarias, Procuraduría de Pueblos y el Registro Agrario.

En 1958, se transforma en Departamento Asuntos Agrarios y de Colonización, en virtud de la modificación que hace el presidente Adolfo López Mateos a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.⁹¹

Para el 22 de marzo de 1971 se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, de acuerdo a su artículo 3º reconoce el carácter de Suprema Autoridad Agraria al Jefe del Ejecutivo Federal, y como encargado de la política agraria al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Finalmente, durante el mandato presidencial de Luis Echeverría Álvarez se crea la Secretaría de la Reforma Agraria el 29 de diciembre de 1974, modificando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁹², incorporando los asuntos relativos al establecimiento de las zonas urbanas de los ejidos y comunidades.

2.6 Transformación de la Secretaría de Desarrollo Social.

La bonanza económica que gozaba nuestro país en la época de la postguerra derivado del modelo de sustitución de importaciones, buscó privilegiar la industrialización y el desarrollo, generando una demanda de carreteras,

⁹¹ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958.

⁹² Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado el 31 de diciembre de 1974.

caminos, puentes, ferrocarriles y aeropuertos; estas políticas provocaron un rápido crecimiento poblacional y flujos migratorios del campo hacia la ciudad, por lo que las ciudades comenzaron a crecer de una forma rápida pero desordenada.

Para planificar y ejecutar estas políticas, en 1958 el entonces Presidente de México, Adolfo Ruiz Cortines divide la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas.⁹³

De acuerdo con el primer informe de gobierno del presidente Ruiz Cortines, “La Secretaría de Obras Públicas, desvinculada de la Comunicaciones y Transportes, pone de manifiesto el propósito de acometer con acopio de recursos y mediante cuidadosa planeación, las obras de fomento e interés general, armonizando el motivo social que las demande, la jerarquía administrativa que las promueva y las circunstancias objetivas en que se realicen.”⁹⁴

En el inicio del periodo presidencial de José López Portillo, se llevaron a cabo modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que creando la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, esta Secretaría contaría con las atribuciones principales de atender la problemática encontrada en torno al desarrollo urbano, los asentamientos humanos, además del problema ecológico y la vivienda.

⁹³ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958.

⁹⁴ Los Presidentes de México ante la Nación: informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966, México, Cámara de Diputados XLVI Legislatura, 1966, Tomo IV, pág. 687.

Seis años después, en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial era la de: "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología".

Con el Presidente Carlos Salinas de Gortari se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objeto de fusionar a la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) –que manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) –, para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas. La nueva dependencia basó su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Solidaridad promovido desde la Presidencia, el cual buscó establecer una nueva relación entre Estado y la sociedad.

Capítulo III. La política sexenal 2007-2012 en materia de Desarrollo Rural Sustentable.

El Estado debe crear las condiciones económicas para que la sociedad alcance su pleno desarrollo, a través del sistema de instituciones que tiene a su disposición establece las prioridades nacionales y plantea las estrategias para lograr sus objetivos. En general, el Estado hace un diagnóstico de la situación por la que atraviesa el país e instruye a la Administración Pública a tomar las medidas pertinentes a fin de dar cumplimiento a las demandas de la sociedad.

El Estado mexicano tiene entre otras, la facultad de la conducción económica del país, y de fomentar las actividades económicas prioritarias como quedo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos, el diagnóstico y planeación concluye en un documento formal y obligatorio para la Administración Pública, que constituye la política general del gobierno durante el sexenio.

Para entender el Plan Nacional de Desarrollo es necesario remontarnos a sus inicios; la idea de fijar con anticipación las metas y planes para buscar el desarrollo económico en México, tiene su antecedente en la Ley del Consejo Nacional Económico de 1928⁹⁵, que creaba un órgano autónomo, plural e incluyente, investigación y consulta del gobierno federal en asuntos económicos y sociales; posteriormente, se promulga la Ley sobre Planeación General de la República⁹⁶, creando una Comisión Nacional de Planeación y una Comisión de

⁹⁵ Ley del Consejo Nacional Económico, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1928.

⁹⁶ Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.

Programa, encargadas de elaborar un plano nacional de México, que permitiera una planeación nacional.

En 1933, el entonces candidato a la Presidencia de la República, general Lázaro Cárdenas, dio a conocer su plataforma electoral, basada en un Plan Sexenal, que más tarde se convirtió en su programa de gobierno, y como el antecedente del Plan Nacional de Desarrollo.

En 1963 se publica la Ley Federal de Planeación, que en su artículo 1º mandata “la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos.”⁹⁷

Durante el mandato del presidente José López Portillo se promulgó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982⁹⁸, que ya contemplaba regular programas estatales de inversión, programas sectoriales concertados y programas de desarrollo estatal.

Finalmente, durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹⁹ que estableció en el artículo 25 “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo Nacional...” además “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...”; por su parte el artículo 26 señaló “El Estado organizará un sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional...”, por lo que respecta al Desarrollo Rural, se adicionó la fracción XX, que mandató “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral,

⁹⁷ Ley Federal de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1963.

⁹⁸ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980.

⁹⁹ Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional...”.

En este año se promulga la Ley de Planeación¹⁰⁰, que en su artículo 1º, estableció “Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;...”.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El Plan Nacional de Desarrollo vigente en el periodo de estudio que nos ocupa fue publicado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.¹⁰¹

En materia de Desarrollo Rural Sustentable, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, planteó la necesidad de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos habitantes de las zonas rurales y costeras, mediante la convergencia de programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y que ayuden a reducir la pobreza, así como, promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural, con una visión integral del desarrollo de la sociedad rural, fomentando las actividades no agropecuarias que generen empleo, mayor

¹⁰⁰ Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

¹⁰¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, Presidencia de la República, México, 2007.

ingreso y un mejor nivel de vida de la población rural que habita en zonas de alta y muy alta marginación.

Por otra parte, señaló la importancia de favorecer el relevo generacional en la tenencia de la tierra en la propiedad social, la estrategia se basaba en proporcionar apoyos a los jóvenes, para la adquisición de parcelas y la creación y desarrollo de empresas rurales, que generaran empleos y elevaran su calidad de vida; a su vez, estas condiciones favorecerían el arraigo en su lugar de origen evitando la migración, así como la ociosidad de tierras en manos de las personas mayores que ya no podían trabajarlas.

El Plan también estableció la necesidad de mejorar los ingresos de los productores incrementando la presencia en los mercados globales, dando prioridad a los proyectos productivos orientados a satisfacer las necesidades y preferencias de los consumidores nacionales y extranjeros, e impulsando el desarrollo del talento emprendedor necesario en la creación de agroempresas generadoras de empleo y bienestar, que privilegien la agregación de valor a los productos nacionales.

Una de las formas que este Plan buscó combatir la pobreza es a través del apoyo a proyectos productivos familiares o de grupos comunitarios que permitieran elevar el nivel de ingresos y mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

Esta estrategia buscaba aprovechar las ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural para promover proyectos ecoturísticos en zonas rurales, que contribuyeran al desarrollo económico y social de estas personas.

El Plan también pretendía trabajar con los campesinos en acciones que permitan a sus integrantes diversificar sus actividades, estableciendo medidas

de protección social para otorgar seguridad financiera a los campesinos, permitiéndoles enfrentar fluctuaciones negativas en los precios de los productos agropecuarios y otras situaciones contingentes adversas que pudieran dañar la economía de sus hogares.

Como podemos observar, el Plan Nacional de Desarrollo constituye la principal política a seguir por el gobierno en turno durante el sexenio, establece los objetivos y estrategias que deben ser ejecutadas por las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo tiene una claridad impresionante sobre los conceptos de desarrollo económico, desarrollo social y por supuesto, desarrollo agropecuario, sin embargo, no hace referencia directa al concepto de Desarrollo Rural Sustentable.

No obstante, un análisis más detallado no permite observar que en las acciones que se plantean en este documento, se distinguen los componentes del Desarrollo Rural Sustentable que hemos definido en nuestro primer capítulo, tales como, mejorar la calidad de vida de la población rural, desarrollo de capacidades, acceso de las comunidades a productos y servicios, elevación de la productividad, generación de empleos, uso adecuado y eficiente de los recursos, promoción de actividades no agropecuarias en el medio rural, etc.

De esta forma y para efectos de este trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento normativo establecido por el Estado, con objetivos y estrategias a realizar por la Administración Pública Federal entre otras, en materia de Desarrollo Rural Sustentable, a través de los programas presupuestarios o institucionales, en los que se fijaran los objetivos específicos, así como la población que resultará beneficiada.

3.2 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo constituye la principal política de gobierno, derivada de una planeación nacional participativa, su visión, diagnóstico y líneas de acción son de carácter muy general, por lo que es necesario elaborar otros planes y programas, que atiendan de manera más específica la realidad que prevalece en cada uno de los sectores económicos o sociales de la sociedad mexicana.

Para efectos del presente estudio en el ámbito del Desarrollo Rural Sustentable, es necesario analizar los programas sectoriales los cuales tienen como tarea primordial: estudiar, analizar, planificar las estrategias y políticas que se pueden llevar a cabo en un rubro o área en específico.

El rubro correspondiente al sector agropecuario y pesquero, sin duda ha sido una parte importante dentro cualquier sociedad y uno de los pilares que sostiene económicamente a millones de familias de nuestro país.

En este sentido podemos observar la definición del Gobierno Federal, “Los Programas Sectoriales son instrumentos de planeación que contienen objetivos, metas y estrategias que buscan fortalecer las acciones gubernamentales y responder a las necesidades, prioridades, objetivos y políticas del PND, con la finalidad de desempeñar las actividades de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal.”¹⁰²

¹⁰² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Transparencia Presupuestaria [En línea] [fecha de consulta: 17 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=45>>

Las actividades desarrolladas en este sector representan una de las principales impulsores de la economía, tienen un alto impacto en la estructura productiva y alimentaria de México, es por ello, que es de suma importancia analizar la política sectorial para sustentar una base fuerte a la economía del país.

El sector agropecuario de cualquier país subdesarrollado siempre ha estado ligado a un sin número de adversidades de diversa índole, estrategias inadecuadas, malas administraciones, etc. Es por ello, que el sector es dependiente de la política, de la economía, de los recursos naturales, de la innovación, la educación y la transferencia tecnológica. Asimismo en torno al comercio, está sujeto a los tratados internacionales, así como a las normas de calidad y a los cambios climáticos; por lo tanto, es importante señalar que para minimizar las problemáticas inherentes al sector, las políticas se deben hacer desde una perspectiva integral, abarcando todos los ámbitos para que estas lleguen a cumplir su objetivo específico y así tengan un mayor beneficio-impacto en la población.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, establece la misión para el campo mexicano, “promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permitan el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos y en consecuencia propicien el arraigo en el medio rural, el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos, para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos como de las exigencias de los consumidores.”¹⁰³

¹⁰³ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, SAGARPA, México, 2007, pág. 47.

El primer objetivo de este Programa Sectorial, fue elevar el nivel de desarrollo humano de las zonas rurales y costeras, incrementando el ingreso promedio de los hogares rurales disminuyendo la pobreza. Este concepto, abarca más que la dimensión alimentaria, es decir, también las carencias en vivienda, salud, así como la deficiencia en las capacidades y la pobreza patrimonial, de acuerdo con la definición del CONEVAL “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.”

104

El segundo objetivo, fue abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros propios campos y mares, teniendo en mente como metas el aumento de la producción de los productos agrícolas, cárnicos, acuícolas y pecuarios, y a su vez erradicar ciertas plagas que afectan el sector; de esta forma se busca elevar el índice de seguridad alimentaria y el status sanitario del sector.

Un tercer objetivo son las estrategias las cuales están dirigidas al mercado externo, de allí parten todas las acciones concretas con la calidad, prevención de plagas y la homologación de las normas sanitarias a nivel internacional, en otras palabras, analizando las estrategias, las acciones y teniendo como objetivo incentivar la exportación, de los productos pesqueros, éstas cumplen su fin al estar bien relacionadas las partes para llevar a cabo el ordenamiento

¹⁰⁴ Medición de la Pobreza, Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea] [Fecha de consulta: 16 de junio de 2013]. Disponible en: <<http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>>

de los mercados, así como las cuestiones sanitarias, dejando de lado el mercado interno.

Por lo que respecta al penúltimo objetivo, fue enfocado al deterioro ambiental, preservando el agua, el suelo y la biodiversidad; ya que el tema de sustentabilidad está restringido a las acciones de la generación de energía limpia. Las actividades humanas han tenido graves consecuencias en el ecosistema, por lo tanto, se ha vuelto primordial el detener el avance del deterioro y revertirlo para asegurar el futuro de la sociedad mexicana. Esto tiene mucho que ver con el objetivo general, ya que las metas planteadas son la introducción de nuevas técnicas para el riego parcelario, la necesaria rehabilitación de la infraestructura por parte de la CONAGUA, resguardar recursos genéticos de diferentes especies, proteger legalmente variedades, además de elaborar planes de manejo pesquero para mejorar el ordenamiento de los recursos estratégicos de los mares, y dar apoyo a proyectos para generar energía alterna.

Por último, el quinto objetivo fue conducir el desarrollo rural a través de consensos con todos los actores involucrados, estableciendo como metas de impacto tener al menos doce reuniones anuales del Consejo Mexicano del Desarrollo Rural Sustentable, que funcionen los treinta y dos Consejos estatales de Desarrollo Rural Sustentable y el funcionamiento operativo de los 2,338 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Del ámbito de la sociedad civil, sobresalen la participación social y el empoderamiento de los agentes sociales en el área rural, sin embargo, hay que mencionar, el gobierno debe de abrir espacios para los agentes más desarrollados hagan funcionar dichos consejos de decisión. Así de esta forma las metas de impacto no reflejan en nada la participación social, no da por hecho que funcionen como espacios de discusión, el punto es crear mecanismos donde se llegue a un consenso

entre los tres actores para que las políticas públicas sean más eficientes y cumplan su meta de forma eficiente.

Para concluir, en general podemos observar que este Programa Sectorial, estuvo enfocado al desarrollo económico y productivo del campo mexicano, preparando el sector para su inclusión en la competencia internacional, es decir, este Programa Sectorial corresponde a los componentes del concepto de desarrollo agropecuario estudiado en el primer capítulo del presente trabajo.

Es claro que la soberanía alimentaria y el Desarrollo Rural Sustentable no son una prioridad en este Programa Sectorial, puesto que las políticas neoliberales prevalecen en nuestro país, privilegian la importación de granos y de alimentos en detrimento de los productores nacionales; por otra parte, la protección al medio ambiente está muy limitada, dejando de lado grandes temas que podrían ser aprovechados por los campesinos de nuestro país en beneficio de su economía y de la sociedad en su conjunto.

3.3 Programa Sectorial de Desarrollo Agrario.

Si bien el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, está enfocado a elevar la productividad del campo mexicano, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario se encuentra enfocado en solucionar los problemas derivados de la ancestral lucha por la tierra y a generar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, condición necesaria para detonar el desarrollo económico, según los postulados de la política neoliberal impuesta al Estado mexicano.

El campo mexicano, representa un tema en el cual se entrelazan cuestiones estructurales, con problemas que requieren soluciones inmediatas, necesita de instrumentos y la implementación de estrategias capaces de responder a las prioridades y necesidades de la población. De esta forma, la Secretaria de

Reforma Agraria, cumpliendo lo dispuesto en la ley generó el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, enfocándose en “la población rural que representa el 23.5% de la población total.”¹⁰⁵

Este Programa Sectorial, estableció los problemas prioritarios que debía atender: el fortalecimiento de la certidumbre jurídica agraria, integración del sistema de información agraria, desaparición del patrimonio cultural, social, productivo y natural del sector, así como, la insuficiente capacidad de gestión social

Dentro de este Programa se identificaron los actores sociales y las instituciones principales que intervienen en el sector, siendo la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, las delegaciones estatales, regionales, especiales, así como todos los actores sociales, organizaciones, empresarios, etc.

El primer eje sectorial que se plantea, está enfocado en dotar de certeza jurídica a la propiedad rural en todas su modalidades (ejidos, comunal, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y pequeña propiedad) promoviendo el mejoramiento de los programas de ordenamiento rural para que estos sean más eficientes, eficaces y transparentes, asimismo las capacitaciones sean constantes a los núcleos agrarios para la mejor toma de decisiones colectivas, además de mantener la información actualizada del registro de la propiedad ante el Registro Agrario Nacional y sistematizar, proteger y digitalizar los expedientes del Archivo General Agrario.

¹⁰⁵ Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2007 pág. 42.

Para el segundo eje sectorial, es necesaria la implementación y creación de las condiciones necesarias, para desarrollar agroempresas rentables enfocándose con los núcleos agrarios.

Por lo que respecta al tercer eje sectorial, estableció como objetivo elevar el nivel de desarrollo humano sustentable para los habitantes de los núcleos agrarios, mediante el desarrollo de las capacidades y habilidades, para la organización productiva de la población rural, así como la formación de capital humano y la autogestión. Propuso generar proyectos productivos eficientes, además de establecer programas informativos sobre los derechos y los medios de cómo acceder a los programas técnico-productivos, al margen de impulsar la capacitación con la conformación de un Sistema de Capacitación Agraria, dirigido a los núcleos agrarios y localidades rurales por población, que incluya todo el proceso desde el diseño de los cursos, hasta la evaluación y acreditación, teniendo en cuenta las diferentes vocaciones productivas de los actores rurales.

El tema del cuarto eje, fue impulsar el desarrollo del territorio social mediante el uso racional de los recursos naturales, llevando a cabo un “Programa de Innovación y Desarrollo Territorial”, pretendió atender los núcleos agrarios que se conviertan en áreas naturales y generando beneficios económicos para la comunidad, considera el establecimiento de proyectos de desarrollo local, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada núcleo agrario y localidades agrarias, de esa forma, también aclara que mitigar los impactos ambientales no es lo mismo que aprovechar de forma sustentable los recursos naturales.

El quinto eje tenía como meta, integrar a los grupos prioritarios (mujeres, indígenas y grupos vulnerables) al sector económico, como un sinónimo de dotarlos de igualdad de oportunidades, mediante el fomento a proyectos

productivos, utilizando una visión integral para trabajar conjuntamente, en el empoderamiento de estos grupos armonizando todos los factores económicos, ambientales, sociales y políticos.

El sexto eje, estuvo dirigido al sistema de catastro rural e información agraria, estableciendo como meta, obtener una base de datos confiables y actualizadas para la mejor toma de decisiones, se planteó la creación de un sistema de evaluación del desempeño del sector agrario, incluyendo el Catastro Rural Nacional, la información geográfica, biológica, de uso y vocación del tipo de suelo entre los núcleos agrarios. La obtención de esta información, es crítica para conocer el objeto de la política, para poder estructurarla, ponerla en marcha y evaluarla.

El último eje buscó la mejora institucional de la Secretaria de la Reforma Agraria, instrumentando la gestión en base de resultados, combate a la corrupción, elevar la calidad del servicio de la secretaria por medio del Programa de Mejora de la Gestión, buscando una evaluación permanente y hacer público los resultados para fomentar la rendición de cuentas.

En síntesis, podemos decir que este Programa Sectorial no contempla el concepto de Desarrollo Rural Sustentable explícitamente, sin embargo, a través de los ejes rectores, se pueden observar la intención de proporcionar apoyos directos a los habitantes de zonas rurales, a través de proyectos productivos que les ayuden a mejorar sus condiciones de vida, generando empleo en las comunidades, diversificando las actividades agropecuarias con el impulso a la producción local de bienes y servicios, el desarrollo de proyectos ecoturísticos y promoviendo la sustentabilidad de las actividades rurales.

En este Programa Sectorial, podemos observar la contradicción esencial de la Administración Pública que nos plantea el Dr. Omar Guerrero, por un lado el

Estado debe cumplir con las medidas impuestas por un sistema económico que privilegia al gran capital, garantizando la propiedad e impulsando la participación de las tierras en el mercado, y por otra parte, la Administración Pública debe atender las fuertes demandas sociales, a través de programas que disminuyan la presión sobre el reparto de tierras.

3.4 Programa Sectorial de Desarrollo Social.

En el Plan Nacional de Desarrollo, se establece como eje rector, la búsqueda del desarrollo humano sustentable, definido como “el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permite a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”¹⁰⁶, una definición muy parecida a la que se planteó en nuestro primer capítulo para el desarrollo sustentable.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social, planteó reducir el porcentaje de pobreza en México, además de atender los siguientes problemas como la desigualdad regional, la mejora de calidad de vida, de las ciudades y abatir el rezago de grupos vulnerables.

El primer objetivo, estableció desarrollar las capacidades básicas de las personas en condiciones de pobreza, llevando a cabo una política alimentaria integral, además de garantizar la seguridad social, educación y acceso a un mejor ingreso; estableció reducir la desnutrición crónica infantil e incrementar a tasa de terminación de la educación básica de los jóvenes en extrema pobreza.

¹⁰⁶ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2007, p. 16.

El objetivo número dos, buscó abatir el rezago que presentan los grupos vulnerables por medio de estrategias de asistencia social para su posterior independencia y plenitud, dando prioridad al grupo de familias con hijos pequeños. Es necesario mencionar que, para este Plan Sectorial, los grupos vulnerables identificados son los niños, las mujeres, adultos mayores y los jornaleros agrícolas.

El tercer objetivo, se propuso disminuir la desigualdad regional, por medio de un ordenamiento territorial e impulsar mayor infraestructura, para mejorar la integración del espacio social, utilizando dos enfoques complementarios, desde el desarrollo microrregional basado en proyectos locales y hacia el desarrollo de los diferentes sistemas regionales articulando distintos Estados y municipios.

El cuarto objetivo, fue incrementar la calidad de vida en las áreas urbanas, enfocándose en la población en situación de pobreza, por lo que se buscó consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas. Se especifica que el papel de la SEDESOL, es enfrentar el problema de la pobreza en todas sus dimensiones y espacios en los que se desarrolla, poniendo especial énfasis, en fortalecer el marco jurídico, para hacer valer los derechos de propiedad.

Como podemos observar, este Programa Sectorial de Desarrollo Social estuvo enfocado primordialmente, a combatir la pobreza en sus diferentes modalidades, establece que es necesario lograr un desarrollo humano que permita a los habitantes de campo, salir del rezago en el que se encuentran por falta de capacidades.

Sin embargo, los programas derivados de él, son asistencialistas y hacen frente al problema, mediante apoyos directos que lejos de fomentar un desarrollo en los habitantes de campo, los mantienen en una dependencia perpetua de recursos estatales.

A través de este Programa Sectorial el Estado busca legitimar su preocupación por los mexicanos de escasos recursos, que no tienen acceso a la educación, salud y empleo, por lo cual, esta población es insignificante para el sistema económico, no obstante, las presiones de la sociedad, tanto nacional como internacional, obligan al Estado a implementar acciones para disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de su población en general.

3.5 Programa Especial Concurrente Para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

Una crítica constante hacia el Poder Ejecutivo, ha sido la falta de coordinación entre las diversas Secretarías de Estado para cumplir con los objetivos nacionales, esta situación genera que los recursos asignados a las dependencias estatales, no cumplan cabalmente con las funciones asignadas; en muchas ocasiones se han escuchado voces de la academia, de los propios políticos y en general de la sociedad, para hacer patente la necesidad de conjuntar esfuerzos de las políticas públicas que desarrolla la Administración Pública sean eficaces y eficientes.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, establece la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, como una herramienta para integrar las políticas públicas, orientadas a la generación y diversificación de empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo, así como, para incorporar las propuestas de las organizaciones que realizan actividades del sector.

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se elaboró bajo 9 principios rectores:

- ✚ Integralidad y concurrencia, que es el esfuerzo por articular con efectividad la concurrencia de acciones y recursos de las dependencias y entidades que participan en el Desarrollo Rural.
- ✚ Combate a la pobreza en localidades de mayor marginación y grupos prioritarios, que contempla apoyos no sólo para mitigar y solucionar problemas de tipo social, sino también para incrementar los niveles de empleo, productividad, crecimiento económico y bienestar social.
- ✚ Competitividad para la apertura comercial, que contempla acciones dentro para fortalecer la competitividad y organización de los sistemas producto, preparándolos para la apertura comercial.
- ✚ Equidad de género, promoviendo la preferencia por las mujeres en las diferentes vertientes del PEC.
- ✚ Medio ambiente, buscando la conservación y restauración de tierras, agua, aire, flora y fauna, el aprovechamiento sustentable y la preservación de la diversidad biológica y en especial, la mitigación y la adaptación al cambio climático.
- ✚ Reconocimiento a la Diversidad Cultural, que impulsará acciones que promuevan la igualdad de oportunidades y la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y la eliminación de prácticas discriminatorias.
- ✚ Especialización de funciones, eliminación de duplicidades y programas multicomponente, que establece el aprovechamiento de las experiencia y estructura administrativa de las diversas entidades participantes, así como evitar la duplicidad en acciones y competencias funcionales innecesarias.

- ✚ Corresponsabilidad en el desarrollo, busca establecer compromisos de los tres órdenes de gobierno y de las organizaciones.
- ✚ Seguridad, establece la seguridad e integridad del territorio rural y de sus habitantes prioridades necesarias para garantizar la gobernabilidad en el campo así como para dar certidumbre a las actividades productivas.

El PEC se divide en nueve vertientes especializadas de atención, para impulsar el desarrollo rural, por lo que analizaremos cada vertiente.

La primera vertiente de competitividad, englobó toda la política económica enfocada en el campo, contempló que la SAGARPA, SRA, SE, SEDESOL, SHCP, SENER y Turismo, debían trabajar conjuntamente con el objetivo de fomentar actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, generar empleos y fortalecer el arraigo de los habitantes de los núcleos agrarios a través del apoyo a proyectos productivos.

Los objetivos de esta vertiente, fueron el mejoramiento del ingreso promedio de los hogares rurales en términos reales, para superar las condiciones de marginación y pobreza en las que vive la población rural; fortalecer la seguridad alimentaria de las familias mexicanas, la industria agroalimentaria y la participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales; incrementar el PIB del sector agroalimentario; así como, diversificar las fuentes de ingreso de los productores rurales.

La vertiente social contempló el trabajo conjunto de SEDESOL, SRE y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para atender la pobreza, el hacinamiento, dispersión, marginación y el intenso fenómeno de migración que se agudizan en la sociedad rural.

Los objetivos que se propusieron para esta vertiente son: el desarrollo de capacidades básicas de las personas en condición de pobreza; abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales y vulnerables; disminuir las disparidades regionales detonando las potencialidades productivas; promover la visibilidad de la población indígena, así como el respeto a su identidad; promover la inclusión de la diversidad cultural en las políticas públicas; y finalmente, impulsar el reconocimiento y vigencia de derechos indígenas.

La vertiente financiera, se enfocó a fomentar el crédito y los servicios financieros en el medio rural, mejorar los sistemas de ahorro, incrementar los servicios de capitalización de las unidades económicas, impulsar la productividad y competitividad, así como, brindar los servicios de aseguramiento que proteja a los productores de las contingencias ambientales.

El objetivo de esta vertiente fue desarrollar un sistema financiero de fomento moderno, que brinde crédito a los estratos de población que tienen ingresos bajos y medios.

Por lo que respecta a la vertiente infraestructura, estableció la coordinación de la SCT, SEMARNAT, el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua, así como asignaciones en los ramos 33 y 23 del gasto público federal, para fomentar el desarrollo rural sustentable, atendiendo la construcción, modernización, reconstrucción y conservación de las redes de caminos rurales, el abastecimiento de agua potable, infraestructura hidroagrícola, servicios básicos de electrificación, educación, mejoramiento de viviendas e infraestructura social.

Los objetivos de esta vertiente fueron: aumentar la cobertura de calidad de la red rural alimentadora, incrementar el acceso y calidad de los servicios de

agua potable. Como del alcantarillado, mejorar la productividad del agua en el sector agrícola con especial cuidado de la sustentabilidad del medio ambiente.

La vertiente laboral, planteó brindar atención a grupos prioritarios como los jornaleros agrícolas, migrantes, mujeres, jóvenes y población indígena. Para ello será instrumentando mecanismos para mejorar las condiciones de vida como del trabajo de la población que habita en zonas rurales.

Esta vertiente fijó como objetivos, vincular la oferta y la demanda de empleo en el sector agrícola, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores del campo, fortalecer la complementariedad del Programa de Empleo Temporal y promover acciones de capacitación para la población rural.

El Programa Especial Concurrente, planteó la vertiente medio ambiente de forma estratégica, desarrollando nuevas actividades económicas en regiones rurales, para que contribuyan a la conservación de la naturaleza.

Los objetivos de esta vertiente, fueron conservar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas, contribuir a revertir el deterioro de los ecosistemas, lograr un adecuado manejo y preservación del agua en cuencas y acuíferos, consolidar el marco regulatorio y aplicar políticas públicas para prevenir, reducir y controlar la contaminación, coordinar la instrumentación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, para avanzar en las medidas de adaptación y de mitigación de emisiones, impulsar la acción territorial integral incluyendo la formulación y expedición del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, de los Mares y Costas, promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental, por último establecer una participación de todos los sectores de la sociedad, en la formulación de políticas que contribuyan al desarrollo sustentable del país.

La vertiente educativa rural, es una palanca para modificar la estructura productiva del campo y al mismo tiempo aumenta la calidad de vida de los individuos. De esta forma, la educación en el ámbito rural se enfrenta a grandes retos superados ya casi en su totalidad en las grandes urbes, como lo son el analfabetismo sumándose al problema de aislamiento y dispersión de la población rural, se considera a la educación como un elemento indispensable, para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades.

Establece imprescindible la participación de instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma Chapingo, el Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, el Colegio de Postgraduados, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y las universidades estatales. Esta vertiente establece como objetivos mejorar la calidad educativa y elevar la cobertura con equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia, mediante la ejecución de políticas dirigidas a atender las necesidades de la población rural.

La vertiente de salud pública, dentro del Programa Especial Concurrente, sigue las directrices establecidas en el Programa Nacional de Salud el cual abarca tanto las instituciones de seguridad social, como a instituciones que atienden a los no asegurados; se busca agrupar una serie de estrategias y acciones que si bien van dirigidas a la población en general, tienen impacto en la población rural e indígena de nuestro país, en esta vertiente se tienen como objetivos reducir las brechas o desigualdades en salud, sobre todo en los sectores más desprotegidos, mediante la intervención focalizada en grupos vulnerables y comunidades marginadas, modelos interculturales de atención y garantizar que la salud contribuya al combate de la pobreza y al desarrollo del país.

La última vertiente es la agraria, fue enfocada a la búsqueda del desarrollo social y económico de los ejidos y comunidades agrarias, que mantienen una situación jurídica única y diferente al régimen de propiedad privada, producto de

una tradición legítima e histórica; está encaminada a la atención integral de los conflictos sociales en el medio rural y al ordenamiento y regularización de la propiedad social, promoviendo la certidumbre entre los actores relevantes del sector al otorgarles seguridad jurídica y certidumbre documental; esta vertiente estuvo centrada en la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Sus objetivos fueron lograr la certeza jurídica en la propiedad rural; fomentar la formación de agroempresas rentables en el territorio social, que comprende a los Núcleos Agrarios y localidades rurales vinculadas; garantizar el Desarrollo del Capital Humano y Social superando el umbral de pobreza de capacidades y patrimonial de la población que habita en el territorio social; Detonar el desarrollo socio-económico del territorio social mediante el fomento del uso sustentable de los recursos naturales en la propiedad social para el beneficio económico de la población rural; así como establecer el Sistema de Catastro Rural e Información Agraria.

Al respecto del Programa Especial Concurrente (PEC) podremos decir que busca conjuntar los esfuerzos de las diferentes dependencias para generar una dinámica que permita mejorar las capacidades y oportunidades de los habitantes del campo; plantea una serie de vertientes en las que las Secretarías de Estado actúen conjuntamente para generar mejores condiciones en el medio rural. No obstante los postulados del PEC, en la práctica queda reducido a un simple catalogo presupuestal, donde se establecen los montos de recursos asignados por la Cámara de Diputados a las dependencias para cada uno de sus programas institucionales, en los que el Poder Ejecutivo mantiene la facultad de hacer las adecuaciones presupuestales que considere convenientes.

3.6 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala claramente que la Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso; en este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como Ley reglamentaria de este precepto constitucional, es el ordenamiento jurídico que establece las bases de organización, las atribuciones y competencias de las dependencias y entidades que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 1º de esta Ley, señala que la Administración Pública centralizada está compuesta por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; mientras que la Administración Pública Paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados¹⁰⁷, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁰⁸, vigente en el periodo del presente estudio, están determinadas las atribuciones que corresponden a las Secretarías de Estado en cuestión, de manera ilustrativa, subrayo aquellas facultades que tienen relación con el Desarrollo Rural Sustentable:

Conforme al artículo 32 de la citada ley, a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

¹⁰⁷ El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los define como entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

¹⁰⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

- I. “Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;
- III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;
- IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;
- VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;
- VII. (Derogada);

- VIII. (Derogada);
- IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- X. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- XI. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
- XII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;
- XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;
- XIV. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

- XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales, y
- XVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”

Si bien las funciones de esta Secretaría corresponden al Programa Sectorial de Desarrollo Social y están encaminadas a promover los conceptos del desarrollo social y humano, a través del mejoramiento de las capacidades de la población de escasos recursos y de la disminución de la pobreza, podemos señalar que en la realidad esta Secretaría está dirigida por el Estado mexicano para brindar apoyos asistenciales a los sectores más desprotegidos, puesto que sus actividades están encaminadas a proporcionar servicios básicos para la subsistencia y con ello garantizar la permanencia de este sector en una dependencia perpetua de los recursos que el Estado les ofrece, y en no pocas ocasiones con fines electorales.

Del mismo modo, el artículo 35 del ordenamiento en cuestión indica que a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. “Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

- II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;
- III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- IV. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia;
- V. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;
- VI. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;
- VII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en

coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

- VIII. Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;
- IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía;
- X. Promover la integración de asociaciones rurales;
- XI. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;
- XII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;
- XIII. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;
- XIV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;
- XV. Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;
- XVI. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;
- XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;
- XVIII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;

- XIX. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;
- XX. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;
- XXI. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:
- a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
 - b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
 - c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
 - d) Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;
 - e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan;

- f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;
- g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional; y

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

Como podemos observar, esta Secretaría tiene una amplia gama de facultades, expresamente es la responsable de conducir la política de Desarrollo Rural de nuestro país, en las competencias que he subrayado podemos verificar que se encuentran presentes los componentes del Desarrollo Rural Sustentable señalados en el primer capítulo del presente trabajo.

Desde luego, la SAGARPA cuenta también con las atribuciones de garantizar el abasto de alimentos, de elevar la productividad de las industrias agropecuarias, de conducir la política pesquera y garantizar la sanidad e inocuidad de los alimentos, es decir, es la dependencia de la Administración Pública Federal a la que el Estado ha encargado la conducción del desarrollo agropecuario de nuestro país y que brinda apoyos a los grandes productores, comercializadores, exportadores e importadores, para que eleven la competitividad de sus unidades de producción, privilegiando las actividades más rentables para el capital y dejando de lado los cultivos de traspatio o tradicionales, tal como lo marcan los postulados del neoliberalismo

Por otra parte, el artículo 41 de la ley en cuestión señala que a la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. “Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;
- VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;
- IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social;
- XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;
- XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.”

Por lo que respecta a la Secretaría de la Reforma Agraria su principal función es garantizar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en el medio rural, principalmente en los ejidos y comunidades; resolver los conflictos en el sector rural derivados de los repartos o dotaciones de tierras a ejidos y comunidades, por lo que sus funciones tienen participación muy limitada en los componentes del Desarrollo Rural Sustentable que establecimos en el primer capítulo de este trabajo.

Ideológicamente es la Secretaría que mantiene los preceptos revolucionarios del reparto agrario y de la identidad del campesino mexicano. El Estado mexicano ha dispuesto que sea esta dependencia de la Administración Pública Federal la responsable de garantizar la estabilidad entre las organizaciones campesinas y sociales, que buscan mejorar las condiciones de vida de los habitantes del sector rural, resolviendo los conflictos derivados de la lucha por la tenencia de la tierra y de la presión que ejercen los núcleos urbanos sobre ejidos y comunidades.

3.7 Consideraciones sobre la política sexenal en materia de Desarrollo Rural Sustentable.

A través de este capítulo hemos observado, que el Plan Nacional de Desarrollo revela un buen diagnóstico de la situación por la que atraviesa nuestro país, el Sistema Nacional de Planeación Participativa recoge gran parte de las inquietudes de los distintos sectores de la sociedad sobre los problemas actuales y plantea muchas de las posibles soluciones y cuales políticas se deberían seguir durante la administración del Ejecutivo Federal.

Los planes sectoriales muestran por su parte, problemas específicos y soluciones a cada uno de sus ámbitos, sin embargo, todos ellos muestran

esquemas y metodologías diferentes para plantear las líneas de acción del gobierno federal.

Por otra parte, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, busca que los recursos que tiene el gobierno federal sean aplicados de forma eficiente, para que las diversas Secretarías que tienen presencia en el sector rural, lleven a cabo sus actividades de forma coordinada y con un mismo objetivo.

Al inicio del sexenio de referencia, el Gobierno Federal no hizo modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y continuó con la estructura administrativa heredada del sexenio anterior, así como con las funciones y atribuciones de las Secretarías de Estado, que se venían trabajando desde la administración anterior, por supuesto con los mismos programas para atención de la sociedad.

No obstante, el 15 de septiembre de 2009, el Ejecutivo Federal envía al Senado de la República, la Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁰⁹, en la que se considera desaparecer la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de la Función Pública.

La Iniciativa plantea la supresión de las estructuras administrativas de esas dependencias y asignando sus funciones a secretarías afines, con ello se disminuiría el gasto administrativo del gobierno federal. Asimismo, se evitaría la duplicidad en las funciones de las diversas dependencias, argumentando en el

¹⁰⁹ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en la Gaceta del Senado el 22 de septiembre de 2009.

caso específico de la Secretaría de la Reforma Agraria, que ya había concluido el reparto agrario.

De inmediato, se manifestó un gran rechazo a esta propuesta por parte de las organizaciones campesinas¹¹⁰, pues la Secretaría de la Reforma Agraria constituyó el último bastión de la lucha campesina por la tenencia de la tierra y la propiedad social, porque sus Programas constituyen uno de los pocos apoyos directos, a los que pueden acceder los habitantes de zonas de alta y muy alta marginación quienes tampoco son propietarios de tierras, con ellos se pueden establecer pequeños negocios en actividades diferentes a las agropecuarias, generando beneficios a sus comunidades.

Por lo que respecta al Congreso de la Unión, esta iniciativa no encontró el suficiente consenso, en ambas Cámaras, la de Senadores y en la de Diputados. Esto se debió a que se escucharon voces en contra de la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria, finalmente el Senado aprueba el Dictamen en sentido negativo¹¹¹ de dicha Iniciativa y es devuelta al Poder Ejecutivo.

Lo anterior, es una muestra clara de que aunque el Plan Nacional y los Planes Sectoriales, presenten en lo general un buen diagnóstico, el Gobierno Federal no tenía ninguna intención de cambiar su política para mejorar las condiciones del campo mexicano, por el contrario, pretendía disminuir el gasto gubernamental sacrificando una de las dependencias que tiene como principal función, atender a las personas más vulnerables del sector campesino.

¹¹⁰ Carolina Gómez Mena, Calderón no es enemigo de la pobreza, sólo quiere erradicar a los pobres, denuncian, La Jornada [En línea]. Viernes 16 de octubre de 2009 [Fecha de consulta: 20 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/10/16/politica/019n1pol>>

¹¹¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y Estudios Legislativos, en relación con el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores en sesión del 3 de diciembre de 2009.

Los verdaderos alcances de la política del gobierno, se puede observar en la manera que ejerce los recursos asignados, en cada una de las Secretarías de Estado, por lo que se hace necesario analizar los programas que tienen las Secretarías de la Administración Pública Federal, con un impacto directo en el campo mexicano, para de este modo, clasificarlos de acuerdo a los diferentes tipos de desarrollo que hemos establecido en el primer capítulo del presente trabajo.

Capítulo IV. Análisis de Programas Institucionales de la Administración Pública Federal en materia de Desarrollo Rural Sustentable.

4.1 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA.

Como hemos visto, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de establecer una política para elevar la productividad del campo mexicano, aprovechando e integrando las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía. Además de promover la participación y la colaboración de las organizaciones de productores, a través de diferentes programas.

La SAGARPA ha sido la encargada del fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos, que les permita acceder a nuevos mercados; de conducir la política para el aprovechamiento sustentable de las tierras y mares mexicanos, fomentando el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, además de promover la generación de empleos que propicien el arraigo en el medio rural.

Esta secretaría brinda apoyos directos a productores agropecuarios, a través de una gama de programas, que como hemos dicho, es necesario analizarlos para conocer sus alcances.

4.1.1 Programa para la Adquisición de Activos Productivos.

Este programa brinda apoyos directos para la adquisición de infraestructura, maquinaria o incluso de organismos animales o vegetales que mejoren la

eficiencia o eleven la productividad de las unidades productivas, está dirigido a **productores de bajos ingresos y sus organizaciones, y tiene como objetivo el establecimiento de agronegocios** en el medio rural que permitan obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, así como, el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias; este programa busca incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, además de diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo.

El programa para la Adquisición de Activos Productivos, tiene una aplicación nacional y está **dirigido a personas físicas o morales dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto**, habitantes de localidades de alta y muy alta marginación; **que acrediten la propiedad legal de las tierras o embarcaciones en las que se llevará a cabo el proyecto**, en el caso de las personas físicas, y la constitución legal en caso de personas morales.

4.1.2 Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO).

PROCAMPO es un programa para brindar apoyos económicos a productores nacionales para contrarrestar la desventaja que enfrentan ante productores extranjeros que reciben fuertes subsidios por sus gobiernos. El apoyo se brinda por cada hectárea inscrita en el padrón de beneficiarios, debiendo estar sembrada con cualquier cultivo lícito.

La población objetivo son aquellos **productores** que acrediten ser **propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada** (en arrendamiento, usufructo, aparcería) **de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO.**

4.1.3 Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.

Con este programa la SAGARPA busca promover el crédito a los productores que se encuentran alejados de las instituciones financieras, apoyando intermediarios financieros, que otorguen créditos para impulsar las actividades productivas.

El programa está dirigido a **personas físicas o morales que de manera organizada realicen actividades de contratación y dispersión de créditos en el medio rural; así como las personas físicas o morales, de manera individual o colectiva, dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto,** con acceso limitado a las instituciones financieras prestadoras de servicios en el medio rural.

En una vertiente de este programa, la SAGARPA **busca fortalecer a los intermediarios financieros,** a través de servicios de elaboración de diagnósticos, planes de negocios, automatización en conceptos de adquisición de equipos informáticos, sistemas computacionales y contratación de bases de datos relacionados con su operación.

En la otra vertiente, **se brindan recursos para los intermediarios financieros** que amplíen sus líneas de crédito o se comprometan a abrir nuevas sucursales en aquellas zonas en los que los servicios financieros son escasos, así como para constituir reservas líquidas en el capital social de los intermediarios financieros en proceso de constitución o autorización para operar.

4.1.4 Programa de Uso sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Este programa está dirigido a **productores individuales u organizados** los cuales realicen actividades agropecuarias, para que contribuyan a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción agropecuaria y pesquera.

El programa brinda apoyos a los productores **con permisos vigentes** aplicables al tipo de proyecto, para realizar obras, mejorar prácticas, realicen servicios o establezcan acciones que les permitan aprovechar de manera sustentable los recursos para la producción primaria y sus procesos de transformación, para la conservación y uso de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura originarios de México y recursos pecuarios de importancia biológica o económica, así como para el manejo adecuado de los desechos; también se brindan apoyos para obras de protección y rehabilitación de ecosistemas pesqueros.

4.1.5 Programa de Soporte.

Este programa brinda **apoyo a personas físicas o morales, que se dediquen a actividades agropecuarias y del sector rural en su conjunto**, incluyendo a organizaciones, sociedades o asociaciones, universidades e instituciones de investigación y enseñanza, organismos, dependencias e incluso Entidades Federativas.

El programa tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los actores del sector, a través de la asesoría, capacitación y asistencia técnica; de la

investigación, generación y acopio de información; del desarrollo y aplicación de proyectos innovadores y de transferencia de tecnología; y en general de actividades y servicios que mejoren la competitividad del sector agropecuario.

4.1.6 Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios).

Este programa busca, contrarrestar las desventajas competitivas que tienen ciertos procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero.

En este sentido, la SAGARPA otorga apoyos para la adquisición de diésel agropecuario y marino, así como de gasolina ribereña, a los **productores agropecuarios y pesqueros que forman parte del “Padrón de Beneficiarios de Energéticos Agropecuarios” y que acrediten la legítima propiedad de la unidad productiva.**

Por lo que respecta a la comercialización, se busca dar certidumbre a los productores de granos y oleaginosas elegibles, garantizándoles un ingreso objetivo mínimo, compensando gastos de traslado, almacenaje o exportación o bien, fomentando la adquisición de coberturas de precios; estos apoyos, se otorgan a **productores agrícolas, sean personas físicas o morales u organizaciones de productores legalmente constituidas.**

4.1.7 Programa de Atención a Contingencias Climatológicas.

Con este programa la SAGARPA busca apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos que hayan sido afectados por contingencias climatológicas.

Los apoyos se otorgarán a los **productores agropecuarios** de bajos ingresos, que no posean aseguramiento público o privado, **ubicados en los municipios incluidos en el Diagnóstico climatológico emitido por CONAGUA**, que hayan sufrido la pérdida de sus cosechas, unidades ganaderas, o bien, que sus activos productivos se hayan afectado por estas contingencias; lo anterior con la finalidad de que se reincorporen a sus actividades productivas en el menor tiempo posible.

4.1.8 Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

Este programa tiene por objeto, apoyar la consolidación de formas de organización social, territorial y por sistema-producto representativas, para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural, este programa tiene por población objetivo a las **organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines de lucro**, Comités sistema producto nacionales, estatales y regionales,

Los apoyos otorgados, tienen como finalidad apoyar el plan anual de fortalecimiento de la organización, en los rubros de profesionalización, equipamiento, difusión, gastos operativos, asesoría en la elaboración y seguimiento a planes rectores.

4.1.9 Consideraciones sobre los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Después de analizar las características de los principales programas que tiene esta Secretaría, podemos observar que los recursos de esta dependencia están dirigidos a productores consolidados, dueños de tierras, con experiencia en la rama y sobre todo, apoyan a las actividades

agropecuarias y productivas del sector alimentario, que se constituyen como las más rentables económicamente en un sistema económico globalizado, que promueve la adquisición de alimentos en cualquier parte del planeta en la que se encuentren más baratos, en perjuicio de los pequeños productores nacionales.

Las actividades que fomenta esta Secretaría, a través de sus programas, están encaminadas a desarrollar la infraestructura productiva de las unidades económicas del sector agrícola, ganadero, pesquero y forestal; también protege a los productores a través de seguros y de apoyos en caso de desastres climatológicos que pudieran afectar sus cosechas, hatos o unidades de producción; de este modo el Estado protege y promueve a los grandes inversionistas en el campo, dejando de lado a los campesinos que no son dueños de tierras y que no poseen hatos ganaderos lo suficientemente rentables, condenándolos a una economía de subsistencia, o bien a emigrar hacia las ciudades o al extranjero.

Otro de los problemas que enfrenta este sector, es la falta de créditos baratos y accesibles¹¹², con los cuales los productores puedan financiar y desarrollar sus actividades; de esta forma la SAGARPA, busca fortalecer el sector financiero que atienda las necesidades del sector agropecuario, apoyando y ampliando la red de intermediarios financieros; que como ya se ha visto, privilegian a los productores consolidados y discriminan a los campesinos

¹¹² De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2012 realizada por el INEGI, sólo el 29.16% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), obtuvieron un crédito con una tasa menor al 10% anual, mientras que un 23.46% de las UPA's obtuvieron un crédito con una tasa superior al 25%, por otra parte, la misma encuesta muestra que de las UPA's que solicitaron un crédito y no lo obtuvieron, el 32.30% fue por no ser sujeto de crédito y el 40.93% por falta de respaldo económico.

Encuesta Nacional Agropecuaria 2012, INEGI, [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2013] disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2012/default.aspx>>

cuyas parcelas no constituyen garantías, y que por lo tanto, no son sujetos de crédito.

De todo ello se desprende, que los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, tienen las características del Desarrollo Agrícola que enunciamos en el primer capítulo, y que están lejos de impactar en el desarrollo integral de la totalidad de la población rural.

Si bien la SAGARPA tiene expresamente facultades en materia de Desarrollo Rural Sustentable, sus programas no reflejan los componentes de este concepto, puesto que privilegian solo a las actividades agropecuarias rentables económicamente, y en ninguno podemos observar, la diversificación de actividades económicas, la búsqueda del arraigo a través del autoempleo, el desarrollo de capacidades, la asistencia técnica, la producción local de bienes y servicios, el mejoramiento de las cadenas de comercialización, etc. en beneficio de los campesinos que no poseen grandes extensiones de tierra o grandes hatos ganaderos, y que constituyen en su gran mayoría a la población rural de nuestro país.

4.2 Secretaría de la Reforma Agraria.

Como se puede apreciar en los capítulos anteriores, a la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponde el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente señala el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tiene como principal objetivo solucionar los problemas derivados de la lucha campesina por la dotación de tierras, garantizar la certeza jurídica de la tenencia de la tierra y fomentar el desarrollo ordenado de los núcleos de población rural.

Los programas que esta Secretaría ha instrumentado para cumplir sus objetivos son:

4.2.1 Programa Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).

El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) es un programa dirigido a **hombres y mujeres que no son titulares de propiedad social**, habitantes de los núcleos agrarios del país, otorgándoles apoyos para desarrollar proyectos productivos generadores de empleos y fomenten la diversificación de actividades productivas en el medio rural.

El programa tiene por objetivo apoyar grupos de trabajo organizados, para establecer pequeñas **empresas de transformación, comercio, acopio, servicios, industriales, artesanales, e incluso agropecuarias**, promoviendo con ello el desarrollo rural y el **aprovechamiento sustentable de los recursos**, con que cuentan las comunidades que habitan. El programa prevé la necesidad de personal profesional, que brinde **capacitación, asesoría y asistencia técnica**, para elaborar el proyecto productivo y para acompañar al grupo durante la implementación del proyecto, por lo cual, la SRA cubre el pago de estos servicios para los grupos que resulten beneficiados.

4.2.2 Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario, es una acción afirmativa que tiene por objeto fomentar las condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato a las mujeres rurales;

Tiene por objetivo, apoyar grupos de trabajo conformados por mujeres habitantes del medio rural, organizadas para establecer pequeñas **empresas de transformación, servicios, acopio, comercio, industriales, artesanales, e incluso agropecuarias**, promoviendo con ello el **desarrollo rural** en las comunidades que habitan y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las mujeres y de sus familias, buscando en todo momento el equilibrio en las actividades del hogar entre mujeres y hombres, para el éxito del proyecto, y el **aprovechamiento sustentable de los recursos naturales** con que cuentan.

Este programa también considera el pago de servicios de personal profesional acreditado por la SRA, que brinde **capacitación, asesoría y asistencia técnica**, y elabore el proyecto productivo y para acompañar al grupo durante la implementación del proyecto.

4.2.3 Programa Joven Emprendedor Rural.

Este programa tiene la finalidad de apoyar a jóvenes habitantes del medio rural, para establecer proyectos productivos que **mejoren sus condiciones de vida, generen empleos, fomenten el arraigo** en sus lugares de origen y faciliten el **relevo generacional en la tenencia de la tierra** del medio rural.

El objetivo es que los jóvenes de entre 18 y 39 años, habitantes de los núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas, de forma individual o en comité, inicien **su propia agroempresa rentable y sustentable**, en su lugar de residencia. A través de un proyecto escuela, en el que se brinda **capacitación, asistencia técnico-productiva, consultoría empresarial** y un estímulo económico o beca para esta etapa; la siguiente etapa o vertiente es el fondo de tierras, que contempla el financiamiento de proyectos

Agroempresariales y el acceso a la tierra a través de la renta de parcelas o compra de derechos parcelarios.

4.2.4 Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR).

Con este programa la Secretaría de la Reforma Agraria busca apoyar organizaciones de la sociedad civil y del sector rural, para desarrollar capacidades y habilidades que les permitan a sus agremiados estar en posibilidades de desarrollar una organización productiva o bien, que las organizaciones se profesionalicen gracias a la formación de capital humano y la autogestión.

Este programa promueve eventos de capacitación, propuestos por las organizaciones que busquen promover y fomentar el desarrollo del capital social en el medio rural, a través del impulso de la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, con la finalidad de que los asistentes adquieran capacidades productivas, empresariales y humanas, así como la promoción de eventos que fortalezcan la estructura organizacional para beneficiar a sus agremiados.

4.2.5 Consideraciones sobre los programas de la Secretaría de la Reforma Agraria.

A través de este capítulo, pudimos constatar que los programas que tiene esta Secretaría, están dirigidos a personas habitantes del medio rural en zonas de alta y muy alta marginación, sin importar que sean dueñas de tierra o no, apoyando de manera específica a las mujeres y a los jóvenes.

La Secretaría de la Reforma Agraria, busca que los beneficiarios puedan constituir pequeños negocios los cuales lleven a las comunidades en que

habitan, bienes y servicios de los cuales carecen y a su vez, brinden una actividad para mejorar la calidad de vida de los integrantes del grupo de trabajo, en este sentido, las proyectos que se soliciten ante la Secretaría, pueden abarcar giros agropecuarios como producción de hortalizas, producción o engorda de ganado, etc.; servicios, como tortillerías, papelerías, cafés internet, purificadoras de agua, etc.; producción de bienes, como carpinterías, talleres de costura, etc.; producción de artesanías y todas aquellas actividades en las que el grupo tenga experiencia y que demuestren ser rentables, priorizando aquellos proyectos promoventes en la equidad de género, donde se contemple el uso sustentable de los recursos y promuevan la innovación y la transferencia de tecnología.

En este sentido, podemos observar que los programas de la Secretaría de la Reforma Agraria, tienen las características del Desarrollo Rural Sustentable, ya que busca otorgar oportunidades para las personas habitantes del medio rural con el fin de generar autoempleo, desarrollar las capacidades de los beneficiarios, apoyándolos con asesoría y asistencia técnica, generando una diversificación productiva y promoviendo la producción local de bienes y servicios, para que de este modo contribuyan a mejorar las condiciones de vida de su entorno, buscando en todo momento el cuidado al medio ambiente y el uso sustentable de los recursos.

4.3 Secretaría de Desarrollo Social.

La SEDESOL, desde su origen ha tenido la encomienda de atender a los sectores más desprotegidos de la sociedad, brindándoles condiciones favorables para que puedan superar las condiciones en que se encuentran con apoyos directos a la alimentación, educación, empleo, vivienda y salud.

Una de sus actividades más controvertidas es la del combate a la pobreza en sus diferentes clasificaciones, pues no se ha logrado disminuir el número de mexicanos que padecen condiciones de pobreza.

4.3.1 Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.

El Programa de Apoyo a Zonas Prioritarias, tiene como finalidad otorgar recursos para realizar inversiones en **obras y acciones para infraestructura y mejoramiento de vivienda** en municipios y localidades de alta y muy alta marginación y con alta concentración de personas en condiciones de pobreza.

El programa busca contribuir a la **reducción de las desigualdades municipales y regionales** a través de una política de desarrollo territorial, mediante la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y con los miembros de la sociedad para lograr su desarrollo.

Las propuestas de inversión podrán ser presentadas por los Municipios, los gobiernos de los Estados, otras dependencias o entidades federales, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, instituciones académicas o de investigación, así como los propios beneficiarios, y podrán considerar paquetes básicos de apoyo. En materia de vivienda se considera: piso firme, letrinas, fosas sépticas u otro medio para el manejo de residuos; mientras que para el paquete de infraestructura social básica comunitaria: provisión de agua potable, obras de saneamiento, alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, infraestructura básica educativa y de salud.

4.3.2 Programa de Rescate de Espacios Públicos.

Este programa tiene como objetivo, la recuperación de Espacios Públicos abandonados o en los que se realicen actividades de riesgo para la sociedad, mediante la recuperación, rehabilitación y adecuación de estos espacios para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento, en beneficio de los habitantes de las comunidades.

El Programa promueve la organización de redes, brigadas y Comités Vecinales, como formas de organización comunitaria que conlleven a fortalecer el tejido social y contribuir a la seguridad de la población en torno a los espacios públicos, así como la construcción, ampliación y mejoramiento de alumbrado, accesos, banquetas, guarniciones, rampas para sillas de ruedas, ampliación, rehabilitación o readecuación del mobiliario y equipamiento, así como el establecimiento de módulos de vigilancia y sistemas remotos de vigilancia.

4.3.3 Programa Hábitat.

Este Programa tiene como objetivo, atender a la población en situación de pobreza patrimonial que habita en ciudades y zonas metropolitanas, así como la protección y conservación de Centros Históricos.

Los apoyos que brinda este Programa se aplicarán a la organización, la participación social y el desarrollo comunitario, así como para la elaboración de planes de desarrollo comunitario; la construcción, ampliación, habilitación, rehabilitación y equipamiento de Inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales; impulsar la prestación del servicio social de estudiantes de educación media superior y superior en tareas de asistencia, asesoría y

capacitación a la población objetivo del programa, en actividades vinculadas con la superación de la pobreza urbana.

Por lo que respecta al Mejoramiento del Entorno Urbano, las acciones apoyadas por el programa tenemos el mejoramiento de infraestructura urbana básica, por ejemplo pavimentación, construcción de banquetas y guarniciones, rampas para sillas de ruedas y otras obras que beneficien a personas con discapacidad; plazas, áreas verdes, jardines y canchas deportivas, acciones de protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos, acciones de mejoramiento de los accesos para el transporte público, elaboración de estudios y atlas de peligros naturales, acciones dirigidas a apoyar a los hogares en situación de pobreza afectados por desastres naturales mediante la reposición de un paquete básico de enseres y muebles, conforme a las disposiciones normativas aplicables, etc.

Finalmente, la vertiente de Promoción del Desarrollo Urbano, considera el apoyo a la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos municipales que contribuyan a la superación de la pobreza y al desarrollo urbanos; la creación y fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Hábitat en las ciudades y zonas metropolitanas; alentar la participación social, la coordinación intersectorial y la asociación municipal, para la identificación, planeación, promoción y ejecución de proyectos estratégicos de beneficio social y para la superación de la pobreza urbana; capacitación y asistencia técnica para fortalecer las capacidades locales en materia de planeación, administración y gestión del desarrollo social y urbano en las ciudades, y para la protección, conservación y revitalización de Centros Históricos; acciones para la adquisición de suelo, para la construcción de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales, así como para la recolección, reciclaje y disposición final de residuos sólidos; adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social, etc.

4.3.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En este Programa se integran objetivos de los programas sectoriales de salud, educación y desarrollo social, apoyando acciones que mejoren los niveles de educación, salud y bienestar; acrecentando la equidad y la igualdad de oportunidades de la población beneficiaria.

El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, brindando becas educativas, apoyos para útiles escolares, apoyos económicos a familias para la compra de alimentos, para adultos mayores de 70 años, así como para obtener fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible, etc).

El Programa también contempla fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia en las acciones que mejoren sus condiciones de vida, de su familia y de su comunidad.

4.3.5 Programa de Empleo Temporal.

A través de este Programa, la SEDESOL, busca apoyar temporalmente a las personas que viven en zonas en donde predomina una baja demanda laboral, o que han padecido emergencias naturales o económicas, fomentando el desarrollo de infraestructura social básica y las actividades productivas, asignando hasta un máximo de 88 jornales a cada participante.

Estos apoyos, se aplican en localidades de hasta 15,000 habitantes de zonas rurales, dando preferencia a las localidades de hasta 5,000 habitantes, teniendo a su población objetivo a los habitantes de 16 años o más, que estén dispuestos a participar en los proyectos establecidos por la Secretaría, del mismo modo hayan sido afectados por periodos de baja demanda laboral, o por desastres naturales.

4.3.6 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.

Este Programa busca fortalecer a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, es decir, a los institutos, secretarías, consejos y/o oficinas que, en los estados y el Distrito Federal, atienden los programas y acciones a favor de las mujeres, que a través de proyectos establezcan metas y acciones para el fortalecimiento y profesionalización institucional; para la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres; para la generación de estudios, investigaciones y anteproyectos de regulación encaminados al mejoramiento de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres; así como para la creación o fortalecimiento de refugios para las mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos, así como de unidades de atención y protección a víctimas de violencia.

La SEDESOL a través de este Programa, tiene como objetivo fomentar la cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y las instituciones de educación y de investigación, para erradicar la violencia contra las mujeres, así como para contribuir a la integración de las mujeres al desarrollo social en condiciones de equidad y ejercicio pleno de sus derechos y el corresponsable cumplimiento de sus obligaciones.

Las acciones que se apoyan en este programa son: elaboración, ejecución y evaluación de programas, proyectos y acciones que promuevan la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres priorizando a las mujeres rurales e indígenas y a todas aquellas que viven en condiciones de pobreza y exclusión social; el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas y programas relativos a la prevención, atención y erradicación de la violencia de género; brindar apoyo médico, psicológico, legal y de trabajo social, especializados y gratuitos, a fin de desarrollar procesos de independencia, autonomía y empoderamiento de las mujeres.

4.3.7 Programa de Coinversión Social.

La SEDESOL a través de este Programa, otorga apoyos a los actores sociales, que realizan actividades en favor del desarrollo de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión social, privilegiando la coordinación entre gobierno y sociedad con un enfoque de corresponsabilidad.

Así también, realiza aportaciones económicas para complementar las inversiones que hacen los actores sociales, a través de proyectos dirigidos a promover el desarrollo social y humano; promover la generación y ampliación del capital social; favorecer la promoción y defensa de los derechos para el desarrollo de la población objetivo; fortalecer las políticas públicas de desarrollo social y humano mediante la generación de conocimiento, que conduzca a la mejora de condiciones de vida de la población; etc.

Con estas aportaciones se fortalece las actividades de los actores sociales, principalmente de Organizaciones de la Sociedad Civil, para favorecer el desarrollo social y humano a través de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación o

discriminación, que propicien su integración a la vida productiva, social, fomenten el desarrollo comunitario y el capital social.

Además de promover la profesionalización, de estos actores sociales, a través de Proyectos dirigidos a fortalecer y profesionalizar a los propios actores sociales, mediante el mejoramiento de sus capacidades, conocimientos, habilidades, metodologías de organización y gestión para el desarrollo social; e impulsando diagnósticos, propuestas y recomendaciones, entre otros, para fortalecer el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo social.

4.3.8 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales.

A través de este Programa la SEDESOL brinda apoyos económicos para mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más, atendiendo prioritariamente a quienes habitan en Zonas Rurales.

El objetivo de este programa es fomentar el desarrollo personal del Adulto Mayor y promover su reincorporación a la vida familiar y comunitaria a través de acciones de promoción y participación social, atendiendo a los Adultos Mayores que habitan en las zonas rurales y, adicionalmente a los habitantes de hasta 10 mil habitantes.

4.3.9 Programa de Opciones Productivas.

Opciones Productivas es un Programa que tiene como objetivo, promover una mejora en capacidades productivas de individuos y territorios, elevar la calidad de vida de las personas y familias en condición de pobreza patrimonial, a través de la generación de oportunidades de ingreso y empleo.

Los recursos de este Programa podrán ser ejecutados por las Delegaciones, la URP, el Gobierno del Estado, los municipios y organizaciones de la sociedad civil (OSC) sin fines de lucro, las instituciones de ahorro y crédito popular que estén participando en la estrategia de recuperaciones, los técnicos y profesionales reconocidos como mentores por la SEDESOL, instituciones educativas, los propios beneficiarios y beneficiarias de los proyectos, así como por otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

Contribuir al desarrollo de las personas en condiciones de pobreza patrimonial, de marginación y del territorio de las microrregiones, a partir de apoyar la identificación de modelos productivos viables y sustentables, la formación de capacidades humanas, técnicas, empresariales, de capital social. Lo cual permitirá la elaboración, evaluación, gestión, cofinanciamiento y financiamiento de proyectos productivos estratégicos, que contribuyan a generar empleo e ingreso y mejorar el nivel de vida de las personas.

Para tal efecto, este programa consta de cuatro vertientes: Red de Agencias de Desarrollo Local, Red de Mentores, Proyectos Integradores y Fondo de Cofinanciamiento.

La vertiente Red de Agencias de Desarrollo Local, impulsa procesos de formación de capital social que permitan la generación de proyectos productivos, escalarlos e integrarlos para el desarrollo económico local y regional, brindando capacitación, asesoría y asistencia técnica a grupos sociales, promoviendo su transformación de figuras asociativas legalmente constituidas que gestionen y reciban recursos para llevar a cabo sus actividades productivas, y busquen ventajas competitivas a través del escalamiento de la cadena productiva.

En la vertiente Red de Mentores, se contemplan recursos destinados a apoyar a la población objetivo, interesados en desarrollar y consolidar ideas emprendedoras, a través de técnicos y profesionales para la realización de actividades de arranque o puesta en marcha, consolidación y acompañamiento de proyectos productivos bajo una metodología única.

La SEDESOL cuenta con un padrón de especialistas, que actúan como mentores de los futuros emprendedores, con conocimientos técnicos, empresariales, organizativos, legales, financieros, productivos, y de mercados entre otros, los cuales pondrá al servicio de personas, unidades familiares o grupos sociales en condiciones de pobreza patrimonial y de marginación que presenten sus proyectos, con el fin de auxiliarlos en la estrategia operativa de sus proyectos.

La vertiente Proyectos Integradores, establece apoyos para el desarrollo de actividades productivas de organizaciones de productoras y productores, con un suficiente nivel de desarrollo productivo en tanto que participan, o que se proponen participar, en más de un tramo de la cadena productiva de su actividad preponderante, para obtener ventajas comparativas en el acceso a los insumos o bien, en la distribución de sus productos.

Finalmente, el Fondo de Cofinanciamiento, es la vertiente por la cual se brindan apoyos recuperables para proyectos productivos de personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores en condiciones de pobreza patrimonial, pero que a su vez, cuenten con fuentes complementarias de financiamiento y que su proyecto tenga impacto en términos de empleo e ingreso, canalizando los apoyos a la adquisición de infraestructura productiva, activos fijos, capital de trabajo o inversión diferida.

4.3.10 Consideraciones sobre los programas de la Secretaría de Desarrollo Social.

Analizando los programas llevados a cabo por esta Secretaría podemos observar que están dirigidos en su mayoría a los habitantes en condiciones de pobreza, o bien de grupos vulnerables, incapaces de mejorar las condiciones de su entorno para elevar las condiciones de vida de sus familias.

Estos programas otorgan apoyos para que los beneficiarios, se mantengan en un nivel de subsistencia y que las condiciones en que viven, sean las mínimas aceptables para vivir dignamente, los recursos entregados a la población objetivo, busca reducir la pobreza en sus diversas dimensiones. Por otra parte, también tiene recursos los cuales fortalecen las actividades de las entidades federativas, de los municipios y de Organizaciones de la Sociedad Civil, ya sea para la promoción y defensa de los derechos de los grupos vulnerables o bien de acciones para la inversión en infraestructura básica y mantenimiento de centros históricos.

Mención especial merece el programa de Opciones Productivas, porque a través de sus vertientes busca generar el acceso a grupos de personas a la capacitación, asesoría y asistencia técnica para elaborar proyectos productivos a través de la constitución de Agencias de Desarrollo Local o de una Red de Mentores, por otra parte, brinda apoyos para productores consolidados y que de manera organizada busquen explotar sus ventajas competitivas para escalar su cadena productiva; y finalmente, a través del fondo de cofinanciamiento, otorga “recursos recuperables” es decir, créditos que complementen otras fuentes de financiamiento para llevar actividades productivas.

De esta forma, podemos observar que la mayoría de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social, tienen las características del Desarrollo Humano, por tanto buscan reducir las condiciones de pobreza de millones de personas, mientras que el programa de opciones productivas, tiene componentes tanto de Desarrollo Agrario, como de Desarrollo Rural Sustentable.

Capítulo V. Conclusiones.

El Estado solo tiene sentido, cuando su nacimiento se basa en la organización e integración de los integrantes de una sociedad para conservar y mejorar sus condiciones de vida; este sistema institucional gira en torno a la capacidad de cumplir con las funciones que se le atribuyen para contribuir a mejorar las relaciones sociales, mantener la paz, generar riqueza, conciliar intereses, sin olvidar la satisfacción de las necesidades sociales.

Por su parte, el gobierno es el medio con el que el Estado se interrelaciona con la sociedad, procurándole la impartición expedita de justicia, manteniendo el bienestar y el orden en la misma, es decir, es un partícipe de la institucionalización del poder que ejerce el Estado, y lo materializa a través de diversos órganos que tienen la capacidad de dirigir, organizar, controlar y administrar los problemas que se presentan en el seno de la sociedad.

La Administración Pública es un órgano que forma parte del Estado, que tiene la imprescindible función de instrumentar los elementos necesarios para ejecutar las políticas que dicte el Estado, por lo cual, debe tener la capacidad de adaptarse a los cambios económicos, políticos y sociales, transformando su estructura. Su esencia se encuentra en mantener a la sociedad en una situación de bienestar conservando al mismo tiempo la cohesión social que conlleva a un control y orden de la misma.

En otras palabras, la Administración Pública, asume una función compleja, pero estabilizadora y dominante, que a través del aprovechamiento de las instituciones del Estado, amortigua las tensiones y los conflictos, siempre amenazantes a la propia existencia del ser humano en convivencia, se

convierte al final en un medio para ejercer derechos y libertades, es un factor clave en el progreso y desarrollo político de un país.

El concepto de Desarrollo ha cambiado a través del tiempo, cada vez más se tiene una especialización y hace referencia a sectores particulares, agregando categorías y temas de estudio, como vimos en el apartado referente al Desarrollo, al principio solo se hacía referencia a los indicadores macroeconómicos para determinar el grado de progreso de una sociedad, sin embargo, el concepto de Desarrollo ha evolucionado, incluyendo elementos humanos, sociales y ecológicos, hasta llegar al Desarrollo Rural Sustentable.

En este sentido, el concepto de Desarrollo Rural Sustentable, es un concepto muy amplio y de reciente creación, por lo que es difícil encontrar material que nos brinde una definición exacta. Este concepto surge en el seno de la Cámara de Diputados y es plasmado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y que hace referencia al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del campo, buscando la inclusión social, la equidad de género y el uso adecuado de los recursos naturales.

La visión del gobierno para enfrentar los problemas en el campo mexicano ha cambiado a través del tiempo. La visión tradicional del Estado para apoyar las actividades agropecuarias ha consistido en garantizar la certeza jurídica de la tierra, durante la colonia y posterior a la independencia el Estado junto con la Iglesia consintieron e incluso promovieron la concentración de tierra a manos de grandes terratenientes que explotaban a los desprotegidos para hacer producir sus extensas haciendas.

Posteriormente, la Iglesia logró acumular gran parte de la tierra de nuestro país, haciéndola improductiva, esta situación resultaba inconveniente para el gobierno que necesitaba ingresos. El resultado fue la desamortización de los

bienes de la Iglesia, con lo que el Estado generaría una importante fuente de ingresos, pero preservaba la concentración de tierra a quienes pudieran pagarla o que tuvieran el poder de despojar a sus legítimos dueños.

Las rebeliones por la lucha de la tierra fueron constantes, y constante fue también, el uso del ejército para sofocarlas. Las grandes luchas armadas por las que atravesó nuestro país, fueron en muchas ocasiones alimentadas por campesinos, quienes no tenían nada que perder y albergaban la esperanza de conseguir lo que les habían arrebatado.

Durante el porfiriato el descontento crece y toma tal fuerza que todos los caudillos de la revolución, manifiestan su intención de promover el reparto agrario y la restitución de tierras, para ganar el favor de los campesinos y engrosar sus ejércitos. En este sentido, destacan la lucha del General Emiliano Zapata, al frente del ejército del sur, quien pugnó por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación de los grandes monopolios; así mismo, el General Lucio Blanco, quien efectuó el primer reparto agrario.

La magnitud de la lucha por la tierra fue tal, que posterior al orden constitucional permaneció en la memoria colectiva como la principal causa de la Revolución Mexicana y como uno de los ideales más altos de nuestra sociedad, por lo que todos los Presidentes de la República, en menor o mayor medida, promovieron el reparto agrario.

No obstante, con el arribo al poder de Miguel de la Madrid, se impone en nuestro país un sistema económico basado en los postulados del Consenso de Washington, que promueve la disminución de la influencia del Estado en la economía y enaltece el imperio del mercado sobre las actividades económicas.

En este contexto, en 1992 el Presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari, da por concluido el Reparto Agrario, a través de la Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la expedición de la Ley Agraria, iniciándose la etapa de políticas neoliberales destinadas a paliar los problemas del medio rural.

A la par de la cancelación del reparto agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria, establece como una forma de estabilizar la problemática campesina, una serie de programas destinados a proveer de medios de subsistencia a las personas que no cuentan con tierras, brindando apoyos con los que puedan generar un patrimonio y contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades; programas que pueden ser catalogados dentro del concepto de Desarrollo Rural Sustentable.

Por lo que respecta al periodo 2007-2012, podemos observar una clara correspondencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas Sectoriales, que definen las actividades a seguir por la Administración Pública Federal, de tal forma que la planeación realiza un buen trabajo a través de estos instrumentos, para la asignación de los recursos que corresponderá a los ejercicios fiscales del periodo, de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, nos da una muestra de la importancia que cada una de las Secretarías en cuestión tiene para el Estado, a través de los recursos asignados por la Cámara de Diputados en el periodo de estudio, podemos ver que la SAGARPA, dependencia que atiende a los productores consolidados y está enfocada a elevar la competitividad, supera el gasto programable de la Secretaría de la Reforma Agraria que tienen a cargo apoyar a las clases desprotegidas del campo mexicano; para estos efectos presento un cuadro comparativo del Gasto Programable del

Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2007¹¹³, 2008¹¹⁴, 2009¹¹⁵, 2010¹¹⁶, 2011¹¹⁷ y 2012¹¹⁸.

Cuadro comparativo: Recursos asignados a las Secretarías en Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación (pesos).

Año	Total PEF	SAGARPA	% respecto del Total PEF	SRA	% respecto del Total PEF	SEDESOL	% respecto del Total PEF
2007	2,260,412,500,000	58,384,700,000	2.58%	4,772,300,000	0.21%	35,108,468,380	1.55%
2008	2,569,450,200,000	64,447,300,000	2.51%	5,272,788,900	0.21%	50,088,709,400	1.95%
2009	3,045,478,600,000	70,705,385,277	2.32%	5,804,348,633	0.19%	68,146,568,105	2.24%
2010	3,176,332,000,000	73,368,451,917	2.31%	5,195,123,145	0.16%	80,176,891,338	2.52%
2011	3,438,895,500,000	73,821,342,964	2.15%	5,606,676,172	0.16%	80,267,433,904	2.33%
2012	3,706,922,200,000	71,378,304,452	1.93%	5,707,430,998	0.15%	84,859,857,194	2.29%

Elaboración propia. Datos obtenidos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2007-2012.

En general, el gasto programable asignado a la SAGARPA y la SRA, tuvieron una tendencia a disminuir, mientras que el correspondiente a SEDESOL se incrementó de manera constante. Lo anterior es muestra significativa de que el Desarrollo Rural Sustentable, pasó a segundo término para el gobierno en turno, privilegiando los programas asistenciales de la SEDESOL que buscan generar la aprobación del gobierno en turno entre los beneficiarios de estos programas y con ello, mejores resultados electorales.

¹¹³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

¹¹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007.

¹¹⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.

¹¹⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009.

¹¹⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010.

¹¹⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

Si bien, el Plan Nacional, los Programas Sectoriales y el Presupuesto de Egresos de la Federación, son instrumentos que establecen de manera general la política del Estado en materia de Desarrollo Rural Sustentable, hay que señalar que los planes deben ser instrumentados por las Secretarías a través de sus programas institucionales de los cuales, algunos no tienen correspondencia con las atribuciones encomendadas a la Administración Pública Federal.

Considero que la ineficacia de la acción gubernamental, reside en la duplicidad de funciones y en las atribuciones dispersas de las Secretarías de Estado cuyo ámbito de acción es el campo mexicano; es por esto que se requiere que cada dependencia de la Administración Pública, cuente con las facultades y actividades claras y precisas, con el fin de poder evaluar el impacto real en su población objetivo.

Por otra parte, los programas institucionales obedecen a intereses creados por un sistema económico impuesto por potencias extranjeras, que promueven la descapitalización del campesino que se dedica a cultivos de poco valor en el mercado internacional y que fomenta solo aquellos que sean factibles de exportar y que no contravengan a los productos que las potencias tienen interés de exportar a nuestro país.

En este sentido, es mi propuesta realizar una adecuación en la Administración Pública Federal, que permita la alineación de facultades, atribuciones y programas enfocados a la atención de los sectores más vulnerables en el medio rural.

En primer lugar, propongo una modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *contrario sensu* de la propuesta del entonces Presidente Felipe Calderón, por lo que lejos de eliminar la Secretaría de la

Reforma Agraria, buscaríamos fortalecerla transfiriéndole las atribuciones en materia de Desarrollo Rural que tiene la SAGARPA, puesto que como hemos visto, la primera tiene señaladas las facultades de conducir la política en materia de Desarrollo Rural Sustentable, aunque ninguno de sus programas está enfocado a este rubro, mientras que la segunda no cuenta con facultades en este ámbito, y sin embargo, tiene cuatro programas que promueven el Desarrollo Rural Sustentable en los sectores más desprotegidos de nuestro país.

En este sentido, se establecería la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y se crearía la Secretaría de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Sustentable, por lo que la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedaría en los siguientes términos:

“....

Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia;
- II. Establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades agropecuarias;
- III. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;
- IV. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y

- superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;
- V. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
 - VI. Formular dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;
 - VII. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía;
 - VIII. Promover la integración de asociaciones rurales;
 - IX. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;
 - X. Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;
 - XI. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;
 - XII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;
 - XIII. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno

Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;

XIV. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;

XV. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
- b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
- d) Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;
- e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan;
- f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;

- g) Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional; y

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

...

Artículo 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Sustentable, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;
- III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- IV. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;

- V. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;
- VI. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;
- VII. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;
- VIII. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;
- IX. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- X. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- XI. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- XII. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- XIII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;
- XIV. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;
- XV. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- XVI. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en

especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social;

XVII. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

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

...”

En segundo lugar, se propone una reasignación de programas de acuerdo con los componentes del tipo de desarrollo que persiguen, esto es, el programa Opciones Productivas de SEDESOL, en sus vertientes Fondo de Cofinanciamiento y Proyectos Integradores que están enfocados al Desarrollo Agropecuario se canalicen a la SAGARPA; las vertientes Agencias de Desarrollo Local, y Red de Mentores, que tienen componentes de Desarrollo Rural Sustentable, sean asignados a la nueva Secretaría de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Sustentable.

5.1. Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

Durante el desarrollo del presente trabajo, experimentamos una transición en el Poder Ejecutivo, pasando de un gobierno a cargo del Partido Acción Nacional al gobierno del Partido Revolucionario Institucional. Desde luego, que las adecuaciones a la Administración Pública Federal no se hicieron esperar para cumplir con las políticas del nuevo gobierno.

En este sentido, el Ejecutivo Federal modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Como mencionamos en la introducción, la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de la Reforma Agraria para disminuir el gasto administrativo, prescindiendo de los recursos humanos de estas dependencias. En general la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, planteaba la asignación de las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria como una Unidad Administrativa en la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Turismo se integraría a la Secretaría de Economía, y la desaparición de la Secretaría de la Función Pública con la creación de un “organismo autónomo”.

Durante el proceso de discusión de la iniciativa de Decreto, se vio un gran rechazo que podemos señalar en tres vertientes: la Secretaría de la Función Pública, fue defendida por su propio sindicato, pero en general no se apreció un esfuerzo real que se opusiera a su desaparición; la Secretaría de la Reforma Agraria, fue defendida por las organizaciones campesinas que hicieron manifestaciones, marchas e incluso una toma simbólica de la Cámara de Diputados, en el Congreso de la Unión fue defendida por Diputados y Senadores afines al sector agrario; finalmente la Secretaría de Turismo, fue firmemente defendida por grupos empresariales del ramo, a través de cabilderos en el Senado de la República, lo que se ve reflejado en la amplia motivación y fundamentación que se hizo en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos por el que rechaza el proyecto de decreto.

Analizando la iniciativa presentada por el presidente Enrique Peña Nieto, vemos grandes similitudes, ya que se plantea también la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, creando un organismo autónomo, la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria, y por lo que respecta a la Secretaría de Turismo, no se plantea ningún cambio.

Podemos concluir, que sin importar el partido político en el gobierno, se imponen los grupos de poder en beneficio de sus intereses, y buscaron un segundo momento para llevar a cabo su intención de modificar la Administración Pública, aunque con algunas variaciones: en el caso de la Secretaría de Turismo, que tuvo la defensa más eficaz actuando directamente en el Senado mediante cabilderos pagados por el sector empresarial, no estuvo contemplada para transformarse o desaparecer en esta administración; en el polo opuesto se encuentra la Secretaría de la Función Pública, que tuvo escaso apoyo y en la presente administración se mantuvo la posición de desaparecerla, siendo reemplazada para crear un organismo autónomo.

En el caso particular de la Secretaría de la Reforma Agraria, que corresponde a nuestro estudio, derivado de la oposición del sector campesino, la presente administración no planteo su desaparición jurídicamente hablando, pero si una desaparición de hecho, que se da en dos vertientes; en primer lugar, se suprime la denominación “Reforma Agraria” y se impone la de “Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”, con lo que se elimina la carga ideológica que tiene el concepto histórico de la Reforma Agraria en la lucha por la tenencia de la tierra, quedando un término completamente técnico e ideológicamente neutro “Desarrollo Agrario”; en la segunda vertiente, se tiene que en lugar de trasladar las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria a una unidad administrativa de la Secretaria de Desarrollo Social, se llevó a cabo el proceso opuesto: las funciones referentes al ordenamiento territorial y vivienda se concentran en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), disminuyendo considerablemente la participación de la Secretaría a favor de los campesinos mexicanos.

Con estos cambios, la iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto, para reformar la Administración Pública Federal, no tuvo ninguna oposición.

Si bien esta medida fue aceptada por el sector campesino, ante la impresión de que se creó una “supersecretaría” que atendería sus problemas, en realidad, se tiene una “supersecretaría” que tiene la función de absorber, la resistencia de los propietarios de tierra social, ante la presión de los núcleos de población por expandirse, aglutinando en una misma dependencia la planeación territorial y la defensa de los sujetos agrarios.

Todo esto contribuye al señalamiento que las políticas en materia del campo mexicano, no obedecen a la Planeación Participativa, ni a la rectoría del Estado en materia económica, sino que en realidad obedecen a las políticas dictadas por un sistema económico impuesto desde gobierno extranjeros que promueven y protegen intereses de sus grandes transnacionales, dictando cuales cultivos y en qué cantidad se deben producir en nuestro país, y por supuesto, cuales cultivos debemos importar, promoviendo la apertura de mercados, la importación de alimentos, el abandono del campo y la eliminación de la propiedad social, a la par que en sus países fortalecen las actividades agropecuarias, cerrando sus fronteras, promoviendo la certeza jurídica de la tierra y desarrollando tecnología para incrementar la productividad de sus cultivos.

De esta forma, el Estado protege los intereses de los grandes capitales nacionales y extranjeros, mientras que la Administración Pública a través de sus programas institucionales, se encarga de paliar los problemas de la sociedad y mantiene a la población en condiciones aceptables para el sistema económico, desprotegiéndolos y perpetuando su miseria.

No obstante, es deber de los estudiosos de la Administración Pública, proponer nuevos esquemas en que la actuación gubernamental, sea más eficaz y eficiente, que las acciones de las diferentes dependencias se lleven a cabo con más transparencia y que sea el fin de todo ente gubernamental dar más y mejores servicios a la sociedad.

Bibliografía.

- ✚ Adolfo Gilly, La Revolución interrumpida, México, Caballito, 1972.
- ✚ Adolfo Gurrieri, Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo, en Pobreza, un tema impostergable, México, coedición Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993.
- ✚ Armando de María y Campos, La vida del general Lucio Blanco, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1963.
- ✚ Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, Necesidades científico-técnicas del medio ambiente, Madrid, Cuadernos del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales ISSN 0210-3257, núm. 21.
- ✚ Edmundo de Alba, Cristina Cortinas de Nava, Reflexiones sobre la importancia de la ciencia y la tecnología para la gestión ambiental, México, Revista de Administración Pública, 1994, núm. 87.
- ✚ Emilio Velazco Gamboa, Fundamentos de filosofía política y teoría del Estado, Versión extraíble del portal de internet. Dirección URL: <www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520222927-fundamen.html>
- ✚ Enrique Krauze México Siglo XX: El sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, México, Clío, 1999.
- ✚ Enrique Krauze, México Siglo XX: El Sexenio de Lázaro Cárdenas, México, Clío, 1999.
- ✚ Enrique Krauze, México Siglo XX: El Sexenio de López Mateos, México, Clío, 1999.
- ✚ George W. Norton & Jeffrey Alwang, Economía del Desarrollo Agrario, Madrid-España, Mundi-Prensa, 1994.
- ✚ Giovanni E. Reyes, Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe, Revista Sincronía, Departamento de Letras, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades Universidad de Guadalajara Jalisco, México, [En línea]. Septiembre de 2002. [fecha de consulta: 6 de febrero de 2013]. Disponible en: <<http://sincronia.cucsh.udg.mx/greyesinv02.htm>>.
- ✚ Gonzalo Rodríguez Román, Derecho Agrario y desarrollo rural, México, Trillas, 2006

- ✚ Gustavo Esteva. La Batalla en el México Rural, México, Ed. Siglo XXI, 1980.
- ✚ Gustavo Gordillo, El núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México, Revista Investigación Económica, México, No. 147, UNAM, enero-marzo, 1979.
- ✚ Héctor Díaz Polanco, Productivismo y estrategia alimentaria en Revista Nueva Antropología. [PDF]. 1981 [fecha de consulta: 6 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/17/cnt/cnt8.pdf>>
- ✚ Herman Finer, Teoría y práctica del Gobierno, Madrid, Tecnos, 1964, Colección de ciencias sociales semilla y surco: 35.
- ✚ Historia Universal, Vol. 12, Siglo XX (III): América, Asia y África, España, Ed. Espasa Calpe, 2001.
- ✚ INEGI, población, volumen y crecimiento. Densidad de población por entidad federativa, 2000 y 2010.
- ✚ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1987), citado por Gopal K. Hadekodi en “Programas del desarrollo sustentable”, revista Nueva economía, México, Fundación Cambio XXI, nov., 1992 enero de 1993, núm. 1.
- ✚ Informes Presidenciales: Adolfo López Mateos, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-12.pdf>>
- ✚ Informes Presidenciales: Carlos Salinas de Gortari, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LIX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-17.pdf>>
- ✚ Informes Presidenciales: José López Portillo, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LIX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-15.pdf>>
- ✚ Informes Presidenciales: Lázaro Cárdenas del Río, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de

noviembre de 2013] disponible en:
<<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-08.pdf>>

✚ Informes Presidenciales: Luis Echeverría Álvarez, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en:
<<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-14.pdf>>

✚ Informes Presidenciales: Manuel Ávila Camacho, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en:
<<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-09.pdf>>

✚ Informes Presidenciales: Miguel Alemán Valdés, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura [PDF] México 2006. [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013] disponible en:
<<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/ RE-ISS-09-06-10.pdf>>

✚ Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LXI Legislatura [PDF] México 2012. [fecha de consulta: 16 de noviembre de 2013] disponible en:
<<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>>

✚ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, 1983.

✚ Isaías Rivera Rodríguez, Nuevo Derecho Agrario Mexicano, México, McGraw-Hill, 1994.

✚ Jaques Chevalier, Danielle Loschak, La ciencia administrativa, México, INAP, Fondo de Cultura Económica, 1983.

✚ Jesús Carlos Morett Sánchez, Alternativas de Modernización del Ejido y la evolución de la Reforma Agraria Mexicana, México, Diana, 1991.













✚ Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, México, Tomo I, Editorial FCE, 1960.

✚ John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Buenos Aires, M. Aguilar, 1955.















✚ Jorge Castell, Fernando Rello, Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976, México, Revista en Investigación Económica de la Secretaria de la Reforma Agraria, 1976.

- ✚ Jorge Federico Márquez Muñoz, La era del desarrollo o la recolonización del sur, México, Revista de Estudios Políticos, 1996, núm. 11.
- ✚ José de Jesús Becerra Ramírez, Historia de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios en México y sus Perspectivas a Futuro, Revista Podium Notarial [PDF] junio de 204. [fecha de consulta: 8 de junio de 2013] Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/29/pr/pr32.pdf>>
- ✚ José Mancisidor, Historia de la Revolución Mexicana, México, Editores Mexicanos Unidos, 1973.
- ✚ Karl Deutsch, Política y Gobierno: como el pueblo decide su destino / Karl Deutsch traducción de E. I. Suárez, México-Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- ✚ Los Presidentes de México ante la Nación: informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966, México, Cámara de Diputados XLVI Legislatura, 1966, Tomo IV.
- ✚ Luis Pazos, La Disputa por el Ejido, México, Diana, 1991.
- ✚ Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México: 1493-1940, México, Banjidal, 1941.
- ✚ Mario de la Cueva, La idea del Estado, México, UNAM, 1975.
- ✚ Mario Ruiz Massieu, Nuevo sistema jurídico agrario, México, Porrúa, 1993.
- ✚ Martha Chávez Padrón, El derecho agrario en México, México, Porrúa, 1977.
- ✚ Max Weber, El político y el científico, México, Premio, 1980.
- ✚ Michel Gutelman, Capitalismo y Reforma Agraria en México, México, Ediciones Era, 1974.
- ✚ Norberto Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, Breviarios del Fondo de Cultura Económica: 487, 1989.
- ✚ Omar Guerrero, Estado y Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- ✚ Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado Capitalista, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1980.
- ✚ Organización de las Naciones Unidas, "Nuestro Futuro Común" Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas [En línea]. 4 de agosto de 1987.

[fecha de consulta: 10 de febrero de 2013]. Disponible en:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>>

-  Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo, México, Harla, 1996, Diccionario Jurídico Harla.
-  Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, México, octava edición, Porrúa, 1996.
-  Rene Villareal, Liberalismo social y reforma del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
-  Ricardo Uvalle Berrones, “la calidad de la Administración Pública moderna”. Estudios políticos, México, Revista Estudios Políticos Núm. 2, enero-marzo de 1994.
-  Ricardo Uvalle Berrones, El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública, 1984, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
-  Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
-  Robert M. MacIver, Teoría del Gobierno, Madrid, Tecnos, 1966.
-  Roger D. Norton, Política de desarrollo agrícola: Conceptos y principios, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Hoboken, New Jersey -J. Wiley, 2004.
-  Rosa Elena Montes de Oca, La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976, en Cuadernos políticas, México, UNAM, No. 14, oct-dic., 1977.
-  Rubén Gallardo Zúñiga, Surgimiento, Evolución y Perspectivas de las Autoridades Agrarias en México en Patricia Kurczyn Villalobos, (Ed.), Panorama internacional de derecho social: culturas y sistemas jurídicos comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007
-  Secretaría de la Reforma Agraria, Revista: *La Transformación agraria: origen evolución, retos, testimonios* “Las transformaciones del cardenismo”. México, 1998.
-  Tomas Hobbes, Leviatán, Barcelona-México, Grijalbo, c1978.

Documentos legislativos.

-  Decreto de Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1922.
-  Decreto por el que se crea el Departamento Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1934.
-  Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado el 31 de diciembre de 1974.
-  Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.
-  Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y Estudios Legislativos, en relación con el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores en sesión del 3 de diciembre de 2009.
-  Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en la Gaceta del Senado el 22 de septiembre de 2009.
-  Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.
-  Ley de Ejidos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1921.
-  Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983
-  Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1946.
-  Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958.
-  Ley del Consejo Nacional Económico, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1928.
-  Ley Federal de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1963.
-  Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

- ✚ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.
- ✚ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.
- ✚ Ley reglamentaria sobre la repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1925.
- ✚ Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.
- ✚ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.
- ✚ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007.
- ✚ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.
- ✚ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009.
- ✚ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010.
- ✚ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.
- ✚ Reglamento Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1922.

Documentos del Ejecutivo Federal.

- ✚ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980.
- ✚ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Presidencia de la República, México, 1983.
- ✚ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, Presidencia de la República, México, 2007.

- ✚ Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2007.
- ✚ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2007.
- ✚ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, SAGARPA, México, 2007.

Sitios de internet:

- ✚ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Galería de Secretarios. Bibliografía de Miguel Lerdo de Tejada [En línea]. [fecha de consulta: 18 de marzo de 2013]. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/galeria_secretarios/html/21.html>
- ✚ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Transparencia Presupuestaria [En línea] [fecha de consulta: 17 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=45>>
- ✚ Medición de la Pobreza, Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea] [Fecha de consulta: 16 de junio de 2013]. Disponible en: <<http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>>
- ✚ Claudia Herrera Beltrán, Plantea Calderón desaparecer 3 secretarías por ajuste drástico, La Jornada [en línea]. miércoles 9 de septiembre de 2009. [fecha de consulta: 30 de enero de 2013]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/09/09/politica/009n1pol>>
- ✚ Carolina Gómez Mena, Calderón no es enemigo de la pobreza, sólo quiere erradicar a los pobres, denuncian, La Jornada [En línea]. Viernes 16 de octubre de 2009 [Fecha de consulta: 20 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/10/16/politica/019n1pol>>
- ✚ Encuesta Nacional Agropecuaria 2012, INEGI, [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2013] disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/agrop/ecuarias/ena/ena2012/default.aspx>>