

368
29



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

“LA DESCENTRALIZACION COMO VIA PARA LA MODERNIZACION DEL EJIDO”

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ISMAEL HERNANDEZ FLORES

MEXICO, D.F.

1990



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 está 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.

**LA DESCENTRALIZACION COMO VIA PARA LA MODERNIZACION
DEL EJIDO**

INDICE

	PAG.
I. INTRODUCCION	
CAPITULO I	
LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS ELEMENTOS	
1.1 FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	8
1.2 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	20
1.3 DISTINCION ENTRE CENTRALISMO, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION	23
1.4 CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION	25
CAPITULO II	
MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION Y LA PLANEACION DEL ESTADO MEXICANO	
II.1 PLANEACION DEL ESTADO MEXICANO	33
II.2 DESCENTRALIZACION Y SU REGULACION CONSTITUCIONAL	45
II.3 MARCO JURIDICO EN APOYO A LA DESCENTRALIZACION	55

	PAG.
CAPITULO III.	
DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO AGRICOLA	
III.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	99
III.2 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	100
III.3 EL EJIDO	105
III.4 POLEMICA EN TORNO AL EJIDO	146
CAPITULO IV	
ADMINISTRACION AGRARIA	
IV.1 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	159
IV.2 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	162
IV.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	168
IV.4 PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	177
CONCLUSIONES	190
BIBLIOGRAFIA	197

Corresponde al corazón sugerir
nuestros problemas pero es el
intelecto quien debe resolverlos. La
única posición para la cual el
intelecto está adaptado esencialmente
es ser el sirviente de las
inclinaciones sociales.

Augusto Comte.

INTRODUCCION

México ha experimentado durante los últimos setenta y cinco años enormes cambios en el ámbito económico y social. Ha pasado de ser un país rural a uno de configuración urbano-industrial; de un país de rígidas clases sociales y en el cual los derechos individuales de las grandes mayorías eran prácticamente inexistentes a un país con amplia movilidad y participación social.

La intensa labor de modernización desplegada nos ha colocado en una etapa de desarrollo pero con errores estructurales de nuestra sociedad y de nuestra economía que ahora será necesario corregir.

No debemos olvidar que la agricultura jugó un papel importante en la urbanización de México ya que en el lapso de 1930 a 1960 la producción al sector agropecuario creció lo suficiente para satisfacer no sólo el consumo interno, evitando presiones alcistas en los precios, sino también para proporcionar excedentes exportables. Este comportamiento coadyuvó sustancialmente en el proceso de desarrollo económico.

El cumplir con tales funciones fue disminuyendo la capacidad de expansión, generador de producción empleo y con

ello se generó inseguridad en la distribución de las riquezas y la pérdida de dinamismo de la agricultura que unidas a los avances tecnológicos agropecuarios en los países industrializados llevaron a transformar el país de exportador a importador neto de alimentos que sin embargo en algunos momentos se ha logrado revertir este proceso, volviendo de nueva cuenta a caer en el problema de la baja producción.

Las diferentes administraciones que ha tenido México siempre han atendido el campo, sin embargo sus políticas no han sido uniformes y mucho menos continuas pues mientras unos se preocupaban en los aspectos productivos otros en la redistribución, pero de una u otra forma el desarrollo del campo en lo general ha estado subordinado a las necesidades del crecimiento urbano industrial.

Lo anterior ha originado una estructura agraria minifundista y una población campesina en condiciones paupérrimas. En otras palabras ha faltado productividad y eficiencia en el campo al grado que obligó a México a importar alimentos por valor de 4 016.5 millones de dólares en 1989, cantidad casi tres veces mayor del ahorro que México

IV.

obtuvo en sus pagos anuales de intereses en la reciente negociación de la deuda externa: ¡ 500 millones de dólares.

2021102.

El atraso rural ha desatado la polémica en el sentido de si ¿Debe de seguir vivo el ejido o debe privatizarse?

Esta interrogante nos obliga a hacer una evaluación serena y objetiva del camino que ha recorrido y que falta por recorrer el Ejido.

2021103.

Los partidarios de la privatización del ejido sostienen en general, el criterio de que las reducidas dimensiones de la mayor parte de las parcelas impiden cultivarlas con eficiencia así como la imposibilidad de que los ejidatarios puedan ser sujetos de crédito -fuera de los programas especiales de Banrural o de PRONASOL-. si no son propietarios de sus predios.

2021104.

Y por otra parte los que consideran que debe prevalecer el Ejido, señalan que la modernización del Ejido no consiste en su desaparición, sino en dotar a los campesinos de todos los recursos necesarios para lograr el incremento de la productividad y superar los problemas derivados del minifundismos mediante la creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores en vez de facilitar la compactación de las tierras, mediante la vía de la compra por parte de unos cuantos.

Indudablemente en torno de esta controversia están implícitos aspectos de diversa índole entre otros, POLITICOS ya que la desaparición o su permanencia la hacen ligar a supuestas ideologías de izquierda o derecha; ECONOMICOS, porque las privatizaciones señalan que es un lastre para la productividad agropecuaria; SOCIALES, porque la consideran un factor fundamental que ha propiciado la marginación en que viven los campesinos; ADMINISTRATIVOS, por que se espera que con la desaparición de Ejido se resolverán problemas tales como tenencia de la tierra, planeación, producción, insumos, comercialización, crédito, educación, organización, servicios, etc.

Así pues la severa crisis agrícola que nos afecta ha servido de pretexto para poner nuevamente al Ejido en el banquillo de los acusados, sin embargo, consideramos que el Ejido debe ser el instrumento para el desarrollo sobre una base de paz y justicia social.

Las circunstancias de modo y tiempo en que se enfrenta México han determinado la necesidad y abierto la oportunidad de renovar, de crear soluciones que aseguren tanto al ejido como las unidades de propiedad privada

incrementar aceleradamente la producción de mercancías agropecuarias; cubriendo la demanda interna de alimentos y materias primas industriales y generando cuantiosos excedentes exportables y lograr que vuelva a nuestros campos la bonanza y que sus efectos multiplicadores de la actividad agropecuaria irradien al conjunto de la economía nacional. Y se avanzará en este sentido, y se alcanzará la meta deseada si se recurre a LA DESCENTRALIZACION COMO VIA PARA LA MODERNIZACION DEL EJIDO.

La descentralización debe abrir nuevos horizontes que permitan reconvertir las actividades sectoriales, modificando la localización de las actividades económicas y con ella la población en el territorio, es decir, que se movilice de tal forma la economía que permita el aprovechamiento más eficaz de los recursos y de la capacidad productiva y con ello provocar nuevas pautas de crecimiento y desarrollo social más equilibrado territorialmente.

La descentralización surge para abrir nuevos caminos del desarrollo regional, de la administración pública y de la cultura nacional. Todo ello significa fortalecer la provincia mexicana, para lograr un mayor y mejor

aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos y
estimar su enorme capacidad creadora y productividad.

La descentralización tiene por objeto reformar poco a poco la configuración geoeconómica del país, caracterizada actualmente por el predominio casi absoluto de tres centros de poder y actividad económica, política, social y cultural; haciendo que cada uno de los 2377 municipios del país se conviertan en un polo de desarrollo, de manera que nuestro territorio sea una constelación de actividad donde todos los recursos humanos naturales y materiales sean aprovechados para incrementar la riqueza de la nación, el nivel y calidad de la vida. Es por ello que la vertiente regional de la planeación adquiere una importancia relevante, ya que podría convertirse en uno de los instrumentos fundamentales para llevar a la realización la estrategia de la descentralización. No olvidemos que el 90% de los municipios son rurales agrícolas y que por tanto es sobre esta problemática que deberá actuar la política de descentralización y la planeación regional.

En este sentido, la política agraria y agrícola tiene que adaptarse a estas estrategias. Se busca con la

descentralización multiplicar los efectos benéficos de las inversiones que se realizan en el campo. Cada municipio debe ser una caja de resonancia que abarque todo su territorio y toda su población. Si ello se logra habremos construido la base para un desarrollo menos desigual y más acelerado del país.

Estas proposiciones plantean interrogantes complejos y controvertidos. Tales interrogantes no pueden resolverse sólo con razonamientos a priori por lo que nuestras conclusiones se han visto influidas por datos históricos referentes al papel desempeñado por la agricultura en el proceso de desarrollo y en el análisis de material hemerográfico.

Vivimos tiempos de cambios estructurales y por ello es necesario voltear la vista al sector más desprotegido. Darle prioridad al campo significa fortalecer el pilar fundamental para la transformación económica y social del país.

ISMAEL HERNANDEZ F.

CAPITULO I

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS ELEMENTOS

- I.1. - FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**
- I.2. - CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**
- I.3. - DISTINCION ENTRE CENTRALISMO, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.**
- I.4. - CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION.**

I. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS ELEMENTOS

Antes de iniciar el estudio del tema propuesto, es pertinente plantear el sentido que se ha seguido por diferentes autores en cuanto a la descentralización administrativa.

El hombre es un ser esencialmente sociable, ha nacido para vivir en sociedad. o como dijera Aristóteles, es un *Zoon Politikon*, pues es imposible forjar su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes porque la sociedad le permite conservarse y desarrollarse bajo un punto de vista físico, intelectual y moral; ahora bien para que la vida en común sea posible y pueda llevarse por un sendero de orden y evitar el caos, es necesario que exista un ordenamiento, una regulación que pueda guiar, dirigir las relaciones humanas, sociales y por lo tanto es menester, pues, que exista el marco legal que la sociedad haya considerado pertinente darse y con ello me refiero al Poder Constituyente del cual emanan las Constituciones de los diferentes países; en otras palabras es: "La satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los

asociados y con sujeción a reglas de un superior. Este superior es el Poder Supremo o la personificación de la misma sociedad y sus reglas son las leyes" (1).

Básicamente, es a partir del año de 1980, que existe la tendencia de las naciones industrializadas a disminuir la intervención directa del Estado en las actividades económicas resurgiendo la libre empresa privada o capitalismo competitivo, como base de su economía. Pero mucho antes de que se diera la tendencia a la parcial desaparición de la interferencia estatal en la economía que vivimos actualmente. Después de la Segunda Guerra Mundial fué la intervención del mismo en la economía; ejemplo de ello es la política del "New Deal" del gobierno del presidente Roosevelt como el antecedente de la necesidad de planificación de la economía para hacer menos graves los efectos de la crisis económica de los años de 1929-1931. Es decir, fué la primera economía de libre mercado que se intentó planificar desde la cúpula gubernamental.

(1) Olivan, Alejandro. "La Idea General de la Administración". Revista de Administración Pública, Edición Especial. Nov. 1982. México. D.F. P. 105.

Por su parte, Inglaterra, durante esa época, nacionaliza Ferrocarriles, la Banca y diversas industrias mineras.

Francia e Italia sufren por su parte diversas intervenciones del Estado creandose industrias como la Renault.

En México desde los años sesentas surge, la llamada economía Mixta en la que el control económico es compartido tanto por instituciones publicas como los sectores social y privado (Instituida desde los ochentas en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Así, las funciones económicas del Estado Mexicano se vieron ampliados continuamente, de manera que cada vez se dió más interencia al Estado en las actividades económicas de nuestra sociedad; se pretendia que la satisfacción de los intereses colectivos no podía estar sujeta a la actividad privada y por ende el Estado se constituye en la institución, sujeto necesario para alcanzar las metas propuestas. Dicha organización es llevada a cabo por la Administración Pública, que define el maestro Acosta Romero como: "La parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal

que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial). Además se señala, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos primordiales; c) estructura jurídica y d) Procedimientos Técnicos" (2).

Dicha definición como lo indica la voz latina de donde trae su origen, ministrare, implica la idea de prestar un servicio en favor de las personas o de las cosas; teniendo por objeto la satisfacción de necesidades colectivas mediante la presentación de servicios públicos o de servicios administrativos (Enciclopedia Omeba).

En México la existencia de la Administración Pública se hace patente en la sociedad mexicana, a través de un conjunto de atribuciones que en el artículo 89 fracción I de la Constitución, deja asentado al indicar que es el Ejecutivo quien debe proveer en la esfera administrativa - la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, o sea una serie de dependencias dan cumplimiento dentro de

(2).- Acosta Romero, Miguel. Tratado General de Derecho Administrativo. Quinta Edición, Porrúa, México, D.F., 1984 P. 63

una organización, a los programas tareas y metas tendientes a la consecución de los fines supremos del Estado. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala que dicho Plan responderá a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con más amplia participación de la sociedad... "al establecer con claridad el rumbo, conservaremos la unidad de la Nación en torno a los principios fundamentales de nuestro pacto social...

"Con base a los principios políticos y al diagnóstico, se establece el propósito fundamental del Plan:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello, requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor

(3).- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Resumen. P. 10.

A Mayor abundamiento, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 recalca, al Estado le corresponde "... en el marco del Derecho, dirigir y conducir el desarrollo de acuerdo a las aspiraciones y objetivos de la sociedad. No hay posibilidad de justicia en un Estado débil, ni Estado fuerte sin libertad. Cumplir cabalmente con la responsabilidad rectora del Estado, y hacer frente al reto del cambio estructural y de la modernización del país, exigen de una mayor democratización en sus relaciones con la sociedad y de un manejo más eficaz de sus instrumentos..." (4).

(4).- Ibid., P. 28.

I.1.- FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El artículo 90 Constitucional nos previene que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; que a su vez se determina en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal que reoula la formación y funcionamiento de la Administración Pública Federal al dividir en dos grupos:

1) Los que integran la Administración Centralizada que esta conformada por la Presidencia de la República las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría de la República; y en el grupo 2). Están los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos que componen la Administración Paraestatal. (Artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En el presente ensayo nos avocaremos al estudio del concepto de descentralización, que además de su significado como acción y efecto "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado", según el Diccionario de la Lengua

Española, hoy, adquiere otro sentido. De ahí, la dificultad para abarcarla simultáneamente en sus dimensiones política, jurídica, económica, administrativa o cultural: pero que representa, sin lugar a dudas, una práctica que hoy en día deberá ser para México la alternativa más viable para su desarrollo tanto en cuestiones sociales y económicas como en los aspectos políticos y jurídicos como pretendo demostrarlo en este ensayo.

Antes de iniciar el examen de las formas de organización de la Administración Pública es pertinente indicar que, la gran cantidad de doctrina existente al respecto ha hecho que en ocasiones se confundan los términos de desconcentración, descentralización y centralización por lo que primeramente diferenciaremos estos para luego dar una definición de descentralización, no sin antes haber expresado los criterios de los más distinguidos jurisconsultos.

1.1.1.- CENTRALIZACION.

Acosta Romero afirma, que la centralización es: "La forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del

Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución" (5).

El distinguido maestro Gabino Fraga dice que: "Centralización Administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración. Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior" (6).

En múltiples foros y desde hace tiempo se ha destacado reiteradamente los severos problemas que representa para el desarrollo de nuestro país el agudo centralismo que aun se padece, en lo político, social y económico y se manifiesta por lo tanto fuerte concentración de ingresos y de la propiedad, en industrias considerablemente oligoópticas y en gran concentración geográfica de la actividad productiva. En lo POLÍTICO, se muestra en la centralización de las

(5).- Acosta Romero, Miquel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición, Porrúa, México, D.F., P. 69

(6) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimotercera edición, Porrúa, México, 1984, p. 166.

decisiones gubernamentales, provocando con ello una mínima participación del ciudadano común en la toma de decisiones políticas importantes. En lo SOCIAL, este fenómeno se hace evidente, entre otras cosas en la concentración de la población en unas cuantas ciudades, sobre todo en el D.F.

Es oportuno señalar que un fenómeno de esta naturaleza tiene profundas raíces históricas. Es claro que la concentración inicial de la población en el Valle de México fué la razón para que se construyera desde antes de la colonia, una red de transportes que tenían por centro de la Ciudad de México. Esta red se convertía a su vez en el poderoso estímulo para la mayor concentración de la población en la capital. Esta volvió a presionar para que el desarrollo de la red de transportes apoyara aún más a la ciudad de México, se generó así un círculo vicioso que hoy impulsan en forma continua el crecimiento de la ciudad de México, dieron lugar a un conjunto de factores de muy distinta índole (Político, económico y cultural) y se refuerzan entre sí.

La centralización como forma de organización administrativa fue apoyada por distinguidos juristas, hoy es anacrónica, pues como hemos visto los principios que

merecieron nuestra vida social en el pasado han cambiado; por lo cual no coincidimos con la idea del jurista Posada de Herrera que señala acerca de la centralización la posibilidad más viable resolver las cuestiones que pueden interesar a un país - por el gobierno central.

Así pues tenemos, que la centralización es en México un fenómeno secular que ha incidido en una multiplicidad de aspectos, acarreado una larga lista de males que ya hemos mencionado. Por eso, proponemos que el centralismo deba ser abonado por los severos problemas que representa para nuestro desarrollo y voltear la vista hacia la descentralización como una manera no solo política, sino social, jurídica de agilizar y desarrollar las actividades sectoriales, pues con la descentralización se redistribuye la competencia entre los tres niveles de gobierno, conforme a lo estipulado en el artículo 115 Constitucional. En lo ECONOMICO, la descentralización implica una redistribución más equitativa geográficamente del sistema integral de comunicaciones y transportes, - el redespigue territorial de la economía hacia ciudades mediante el sistema nacional de abasto y el fomento a la producción a lo largo del territorio nacional, con lo que respecta al propósito ADMINISTRATIVO se persigue avanzar en el proceso descentralización de la administración.

publica federal y finalmente en lo CULTURAL Y EDUCATIVO, se debe cumplir con un doble fin: fortalecer la identidad cultural de las regiones y proporcionarles las oportunidades de su enriquecimiento, a través del disfrute de otras manifestaciones culturales.

Así para alcanzar estas metas es necesario modificar la localización de las actividades económicas y lograr la reubicación de los centros de población en el territorio; es decir, crear nuevos focos de desarrollo que permitan el aprovechamiento más eficaz no solo de los recursos naturales, sino además de la fuerza de mano de obra para lograr con ello pautas de crecimiento y desarrollo social más equilibrado territorial y sectorialmente.

I.1.2.- DESCONCENTRACION.

El concepto de desconcentración dista mucho de ser preciso y esta en plena evolución doctrinal y legal, es por ello que para su definición existen diversas explicaciones, por lo que citaremos algunos de los eminentes tratadistas por ser las más representativas.

Garrido Falla dice que consiste en la atribución, por

el ordenamiento jurídico, de competencia en forma exclusiva a un órgano que no ocupa la cúspide en la jerarquía administrativa (7).

Para Chanes Nieto la desconcentración "Es la atribución de facultades decisorias a una unidad integrante de la administración que la crea sujeta al control jerárquico de ésta. (8).

A su vez, el maestro Serra Rojas opina: "La desconcentración es la transferencia a un órgano inferior a agente de la administración central, de una competencia exclusiva, a un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación (9).

De las anteriores definiciones considero que podemos determinar, caracterizar la desconcentración como aquella figura jurídica que consiste en la transferencia y distribución de facultades que realiza un órgano superior a

(7) Garrido Falla, Fernando: "La Descentralización Administrativa", Revista de Administración Pública, INAP, Nos. 63-64 Jul-Dic. 1985, México, D.F. 1986, P. 163

(8) Chanes Nieto, José. "Estado Federal. Descentralización, desconcentración y Reubicación". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Nos. 20-21 oct. 1985, Marz 86, México D.F. P. 46.

(9) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo L.I. Porrúa, Novena Edición, México 1979 P.F. 472-473.

un órgano inferior, sin dejar este último de ser subordinado, de aquel; y cuyo objeto es poder desahogar mejor las actividades que realiza, en virtud de que el órgano que ocupa la cúspide no puede realizarlo por sus agentes directos.

1.1.3.- DESCENTRALIZACION

La Descentralización surge precisamente como consecuencia de la lucha entre el intervencionismo estatal y la iniciativa privada. Al respecto, cita el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal de 21 de Enero de 1985: "La Descentralización tiene que ver, más de lo que comunmente suele considerarse, con los procesos de conducción y orientación pública de las economías, con los aspectos distributivos de los recursos, con la eficiencia de los instrumentos diseñados para ejercerlos, con las modalidades de participación comunitaria y de mejoramiento de los procesos de representación y de comunicación social. La descentralización no es únicamente movimiento de empresas, oficinas o personas de la capital hacia los estados, sino que también se da cuando acciones altamente centralizadas se vuelven corresponsabilidad de otras entidades" (10).

(10) Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Poder Ejecutivo. P. 13.

Los siguientes tratadistas definen la figura de la descentralización de la manera siguiente:

Jacinto Faya nos dice: "La descentralización Administrativa es una forma de organización por la cual se constituyen legalmente por una ley o por un acuerdo del Ejecutivo Federal personas jurídicas o entes de Derecho Público, no territoriales, con personalidad jurídica y patrimonio" (11).

El afamado jurista español, María Díez, precisa a la descentralización como un "Procedimiento que indica un criterio de justo medio entre las aspiraciones de la centralización y las del sistema de la autonomía. Se trata por este procedimiento de distribuir competencia entre personas jurídicas distintas del Estado para que formen parte del mismo" (12).

Afirma el jurisconsulto Carlos Francisco que la Descentralización Administrativa "... consiste en la creación de una persona jurídica para la realización de actividades

(11) Faya, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa Mexico, 1984. P. 564.

(12) Díez Manuel, María. Derecho Administrativo. Bibliográfica Argentina, 1965. P. 67.

fundamentalmente servicios públicos, adouitiendo autonomía la institución y considerándose la formación de un patrimonio, aunque sin embargo pueden encontrarse entidades que no prestan un servicio público descentralizado sino que reúne las características de autonomía financiera y capacidad para administrarse" (13).

Es importante el criterio del jurista Daluzco en cuanto a la descentralización, porque para dicho autor la descentralización es "... Sacar del centro o alejar de él, algunas funciones cuya realización se encomienda a otros órganos del Estado creados por este mediante leyes especiales. La descentralización presupone desde luego la existencia de una previa organización administrativa centralizada, cuyo órgano central se trata de descongestionar, mediante una adecuada distribución de funciones en órganos administrativos que el Estado, crea por leyes especiales, dictadas al efecto. Dichas leyes otorgan la categoría de personas jurídicas de Derecho Público interno a los entes así formados, a cuyo cargo queda entonces, la orientación de determinados servicios públicos. Para ello se

(13): Cisneros R. Carlos Francisco. "Cuestiones Constitucionales: sobre la Descentralización Administrativa". Derecho y Ciencias Sociales, Vol. 1, No. 1, Monterrey, México, P. 60.

delega en los entes autárquicos. (como el propio autor le denomina) las correspondientes atribuciones y se les dota de los medios adecuados, ya no administra directamente como ocurría en la administración centralizada sino que realiza una administración indirecta. Por eso los entes autárquicos son órganos de administración indirecta" (14).

Tenemos pues que el espíritu de la descentralización es de dispersión, de distribución de poderes jurídicos en perjuicio de un centro, que anteriormente los detentaba y en beneficio de nuevos centros que surgen a la vida jurídica o ven ampliada su competencia, por esta acción.

En otras palabras, la idea de descentralización implica, el transferir funciones de un organismo a otro, se trata pues, de traspasar las posibilidades de actuación.

La doctrina se ha referido al tema de la descentralización como la forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, o a través de organismos creados

(14) F. Dalurzo, Beatriz. "Descentralización Administrativa". Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Año XV, No. 74-75 (3a época) Argentina. P. 100.

especialmente para ello, dotados de: 1) Personalidad jurídica; 2) Patrimonio y 3) Régimen Jurídico Propio. (15)

De los conceptos anteriormente expuestos pueden verse las siguientes consideraciones: la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos que teniendo como característica: a) Personalidad, b) Patrimonio propio y c) Autonomía. Organismos que sin estar vinculados a la administración central tiene como finalidad la realización de servicios públicos.

En otras palabras, la doctrina considera el concepto de descentralización de muy variadas formas, pero invariablemente todos los teóricos están de acuerdo en que se trata de la transferencia de competencia dentro de la administración pública por parte del órgano central a otros órganos con autonomía orgánica o técnica y con un patrimonio propio.

(15) Acosta Homero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Porrúa, México, 1983. P. 209.

1.2.- CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS.

Siguiendo las definiciones que los autores antes mencionados, han expuesto sobre la definición de descentralización, debemos señalar tres elementos característicos de la descentralización, mismos que los propios autores mencionan en sus obras.

1.2.1.- PERSONALIDAD.

El problema de la personalidad del Estado es uno de los más discutidos en la teoría del derecho público. Esta problemática de la personalidad pública se ha resuelto a partir de dos principios:

- a) La personalidad es única y con una sola voluntad.
- b) La personalidad jurídica la otorga el derecho, en el curso del Estado y los organismos descentralizados, el derecho público.

En efecto, en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución se considera la soberanía como un poder de voluntad superior, como un derecho cuyo titular es la Nación. También en el Código Civil reconoce como personas morales a la Nación, Estados y los Municipios (Art. 25).

El Estado puede como entidad encargarse de velar por el Bien Común, por medio de dictados de observancia obligatoria; y por otra parte, como entidad jurídica de Derecho Civil capaz de adquirir Derecho y Obligaciones semejantes a las de las personas civiles, pero no por ello se piense que el Estado tiene doble personalidad sino que en virtud de las actividades que realiza en unos casos podrán estar sujetos a un régimen de Derecho Público y en otros casos al Derecho Privado Especial o al Derecho Común.

1.2.2.- PATRIMONIO:

Los organismos descentralizados integran su patrimonio con un conjunto de bienes en el monto necesario para realizar las actividades que tienen encomendados y pueden comprender bienes del dominio público o directo y bienes sujetos al derecho privado, así como subsidios e ingresos propios.

1.2.3.- AUTONOMIA:

En relación a este elemento característico de la descentralización, la doctrina lo ha clasificado en autonomía orgánica y en autonomía técnica.

La Autonomía Orgánica, se deriva del hecho de que los organismos descentralizados se encuentran desvinculados de los nexos de jerarquía de la administración central.

La llamada Autonomía Técnica no trae aparejada la Autonomía Orgánica porque no rompe con los lazos de jerarquía al que se encuentra sometida.

La Autonomía Orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

Por otra parte, la Autonomía Técnica obedece simplemente a la necesidad de dar flexibilidad y facilidad a la gestión que se encarga a un organismo determinado pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores de la administración central, entonces no habrá una descentralización sino solamente una administración personalizada que seguirá formando parte de la administración central del Estado.

En otras palabras, la Autonomía Técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, aun aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

Sin embargo, no siempre que exista la personalidad jurídica especial y patrimonio propio se está frente a un organismo descentralizado, tal es el caso del Departamento del Distrito Federal que a pesar de tener la personalidad jurídica y el patrimonio propio, conserva su calidad de órgano centralizado, pues tales características obedecen a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

1.3.- DISTINCION ENTRE CENTRALISMO, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Antes de continuar con el estudio de la descentralización, es necesario hacer una aclaración terminológica sobre lo que se entiende por centralización y descentralización.

En la Centralización existe un Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas, es decir equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente.

En cambio en la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren

determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el Poder Central.

Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las Leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se están manejando.

Por lo anterior, señalaremos algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias:

En la DESCONCENTRACION existe un órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia: b) Puede contar o no con personalidad jurídica; c) Puede contar o no con patrimonio propio; d) Posee facultades limitadas.

Por otra parte en la desconcentración, existe: a) Un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal; b) Tiene invariablemente personalidad jurídica; c) Siempre tiene patrimonio propio; d) Posee facultades más autónomas.

1.4.- CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION

Los diferentes tratadistas al clasificar la descentralización han utilizado los más variados criterios, por eso transcribiremos los más representativos, a saber:

Baena nos dice: que "... habitualmente, se clasifica la descentralización según el tipo de organizaciones menores beneficiarias de ella. Se habla así de la descentralización territorial en favor de las entidades locales y de aquellas otras que administran los intereses de la población de un territorio más amplio que el de la provincia o un municipio en su caso" (16).

Garrido Falla nos hace una singular definición al separar el concepto de descentralización en dinámico y en estático: "Es un sentido dinámico... consiste en la transferencia de competencias de la administración directa a la administración indirecta del Estado... en cambio, en un sentido estático, significa la descentralización, la existencia de competencias propias en manos, precisamente, de estos entes que constituyen la administración indirecta" (17).

(16) Baena del Alcazar, Mario. "Curso de Ciencia de la Administración" Revista de Administración Pública. INAF. 63-64. Jul.-Dic. 1985, México, D.F. 1986. P. 136.

(17) Garrido Falla, Fernando. La Descentralización Administrativa. Serie de Ciencias Jurídicas y Sociales. No.14. Costa Rica 1967. 1969.

La descentralización es un proceso dinámico porque al descentralizar el sector público y con ello aumentar los estímulos gubernamentales para fomentar el desarrollo regional provocará una mayor respuesta del sector privado porque aumentarán sus empresas por la ventaja de contar con las oficinas requeridas para realizar las gestiones necesarias ante el gobierno.

Hans Kelsen en su obra "Centralización y Descentralización" nos dice: "La Descentralización Administrativa es un caso de descentralización imperfecta en el dominio del ejecutivo. Bajo este sistema es típico encontrar al estado dividido en provincias administrativas y judiciales, las provincias en condados y estos últimos en distritos. Hablamos de descentralización imperfecta si la legislación está dividida entre un órgano central y diversos órganos locales a la vez que el contenido de la ley local está determinada por la ley central en la siguiente forma: en la ley central contiene los principios generales de regulación, si bien la ley local está restringida a una aplicación más detallada" (18).

(18) Kelsen Hans. "Centralización y Descentralización. Revista de Administración Pública. INAF. Nos. 63-64. Jul-Dic. 1985. México, D.F. P. 128.

Por su parte José Juan de Olloqui nos hace la siguiente clasificación: Inductiva, Imperativa y Económica.

En la Descentralización Inductiva nos dice que se presenta en el Sector Privado implicando por una parte que se establezca un régimen de estímulos favorables a fin de vencer los vicios de la excesiva centralización de las empresas privadas.

Al referirse a la Descentralización Imperativa nos aconseja que se hagan las previsiones presupuestales necesarias para poder dispersar las entidades públicas del centro a la periferia.

Y por último nos dice que la Descentralización Económica tiene que ver básicamente con la creación de capacidad productiva de forma razonable equitativa, tomando en cuenta la población, los recursos, en la totalidad de la geografía nacional. (19)

Al metodizar las variadas clasificaciones, se tiene que hay dos grandes grupos de descentralización, la política y la administrativa.

(19) De Olloqui, José Juan. "La Descentralización del Gobierno Federal, Un Punto de Vista". Trimestre Económico, Vol. L. No. 197 (1) Ene-Mar 1983. México, D.F. P. 402.

Entre la DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y LA DESCENTRALIZACION POLITICA podemos hacer los siguientes comentarios:

a) En la Descentralización Política, los estados miembros de un Estado Federal tienen participación en la formación del órgano legislativo del mismo. El senado se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, sin consideración de la población que corresponda a los mismos (artículo 56 Constitucional). En caso de la descentralización administrativa, los distintos órganos de los entes descentralizados no tienen representación en el órgano del ente central.

b) El Federalismo, como manifestación de la descentralización política, es la autonomía de los estados miembros en el sentido de que éstos pueden darse su propia legislación, salvo en aquellas materias que hubieren delegado en el órgano nación por medio de la Constitución Federal. Los estado miembros pueden darse su propia organización constitucional y tener sus propios tribunales (artículo 115 de nuestra Carta Fundamental). Los entes descentralizados administrativamente no son autónomos, no pueden darse su

propia legislación sino que son simplemente autárquicos, es decir, pueden administrarse así mismos.

c) Las competencias resevadas al Estado miembro de un Estado Federal difieren profundamente de los asuntos locales de una entidad descentralizada; diferencia en, primer lugar, por su naturaleza, ya que los asuntos locales son únicamente de orden administrativo, mientras que el Estado miembro de un Estado Federal tienen toda la gama de competencias estatales o sea la constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional. Por otra parte, las competencias del Estado miembro forman el objeto de disposiciones de la Constitución Federal. Esta competencia de los Estados miembros, entonces, está garantizada, por que la Constitución del Estado Federal habra de modificar por un procedimiento en el cual participan también los Estados miembros.

Dentro de la Descentralización Administrativa, destacan la Descentralización por Servicio, el por Región y por Colaboración que es la clasificación tradicional.

a) La Descentralización por Servicio es una forma

administrativa por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con personalidad jurídica concedida y con patrimonio, que goza de autonomía y que se dirige por funcionarios técnicos responsables bajo el control y bajo la vigilancia del Estado.

b) La Descentralización por Colaboración es una de las formas del estudio privado de las funciones públicas en virtud de que los funcionarios políticos y los empleados administrativos carecen de la preparación técnica para resolver los problemas que se le van presentando

La descentralización por colaboración esta constituida por:

- 1) La autorización del Poder Público y
- 2) La facultad de vigilar y controlar las instituciones colaboradoras por parte de la Administración Central.

c) La descentralización administrativa territorial o regional se encomiendan funciones públicas a órganos estatales con ambitos espacial de competencia limitada, con

el doble propósito de distribuir tareas, asignando a órganos locales, las que pueden desempeñar, con mayor aptitud y la de hacer posible que a través de su inclusión en los órganos locales, un mayor número de sujetos participe en las tareas públicas administrativas.

El maestro Fraga, al referirse a la descentralización por región, dice que esta consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. (20)

Para que la descentralización por región se presente es necesario que se den los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población.
- b) Una porción determinada del territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es el Municipio.

(20) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimotercera Edición, Porrúa, 1984. P. 218.

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION Y LA PLANEACION
DEL ESTADO MEXICANO

II.1.- PLANEACION DEL ESTADO MEXICANO

II.2.- LA DESCENTRALIZACION Y SU REGULACION CONSTITUCIONAL

II.3.- MARCO JURIDICO EN APOYO A LA DESCENTRALIZACION

II.1.- PLANEACION DEL ESTADO MEXICANO.

Uno de los hechos más descollantes de la vida política del siglo XX en el mundo occidental está representado por un cambio fundamental en la concepción de las funciones del Estado, como resultado de reivindicaciones sociales que se habían planteado desde el siglo anterior.

La legitimidad y el consenso han sido esenciales para concebir e instrumentar, en los últimos años, una estrategia política que consolide un Estado democráticamente fuerte que concilie eficacia económica con justicia social. Esta modernización ha tenido necesariamente que pasar por un rediseño de la función del Estado sobre la base del promover un cambio estructural en la economía, redimensionar el aparato público y realizar una política descentralizadora bajo una concepción renovada que conservando los orígenes, reafirme la rectoría del Estado.

En ese contexto uno de los principales objetivos del gobierno ha sido fortalecer y renovar la relación entre estado y sociedad en el plano económico de acuerdo con nuestro sistema de economía mixta y manteniendo la reponsabilidad del Estado de conducir el proceso del

desarrollo, a fin de garantizar un sano equilibrio entre una sociedad civil y un estado igualmente fuerte.

Con estos propósitos se llevaron a cabo profundas reformas a los artículos 25, 26, y 27 de la Constitución reafirmando la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la economía mixta, estableciendo un sistema de planeación democrática del desarrollo, fijando, las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria. Se precisa, además, las áreas reservadas exclusivamente al estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Estas medidas, en conjunto, constituyen el fundamento de la estrategia de modernización económica y cambio estructural.

Antes de dichas reformas constitucionales no existían en la Ley Fundamental, facultades expresas en materia de planeación para el Estado Mexicano aunque nadie podía dudar, con rigor y exégesis, de la rectoría del mismo. Con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, y 27 Constitucional, se explicitó no sólo dicha rectoría, sino que se conformo el proceso de planificación nacional.

Estas reformas y adiciones, junto con las principales atribuciones del Estado en materia económica, se encuentran consignadas en los artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Carta Fundamental; dotan al Estado Mexicano de las bases Constitucionales (en los casos en que proceda) para la modernización de la legislación de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamientos de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario y pesquero, forestal y de turismo; de los estatutos reguladores del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa tradicional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre regulación del abasto y los precios y la organización y defensa de los consumidores; también para el derecho penal, económico y la legislación reglamentaria de la participación y gestión del Estado en la economía nacional. Artículos Constitucionales que a continuación desglosaremos.

II.1.1.- ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.

Con el artículo 25 se reconoce explícitamente la facultad y responsabilidad del Estado para conducir el desarrollo nacional a fin de garantizar que sea integral, es

decir se establecen los fines de la rectoría del Estado y se fijan explícitamente los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores (público, privado y social), definiéndose el marco de la llamada economía mixta; asimismo, establece que existieran áreas estratégicas, las cuales tendrá a su cargo el sector público de manera exclusiva.

A mayor abundamiento diremos que con la reforma al art. 25 se estableció que en el desarrollo económico nacional concurrirán los sectores públicos, social y privado, entendiéndose por sector los ámbitos de la actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos, estableciendo las bases para el desarrollo de la economía mixta y para la modernización de las legislaciones que pudieran regular la intervención del Estado en la economía.

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

Montemayor Seguy comenta que con la reforma al artículo 25 se puso al día la atribución de rectoría al establecer y ordenar, de manera explícita, los criterios básicos y los límites exactos de la intervención del estado en la economía, reafirmando que su razón de ser y su ámbito de acción son los que se derivan del interés general, en tanto que sus límites son aquellos fijados por la propia Constitución y las leyes, con ello se integró un solo cuerpo de ideas que anteriormente se encontraban dispersos dentro del texto Constitucional afirmando el principio de rectoría del Estado y dando a este último nuevos instrumentos y conductas para cumplir con dicha atribución. Pero además, se actualiza y enriquece la concepción de nuestro sistema de economía mixta, al consagrar explícitamente al sector como integrante fundamental del mismo y al reconocer la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento. (21)

II.1.2.- ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL

El Artículo 26 establece las bases legales para la organización de un sistema de planeación ya que incorpora en

(21) Montemayor Seguy. "Reflexiones sobre la planeación en México" de México 75 años de Revolución, de la Colección Desarrollo Económico I. México 1988. P. 107.

su seno los criterios de formulación, control y evolución del Plan Nacional de Desarrollo, participando en este proceso de planeación democrática el Congreso de la Unión.

Fortaleciendo la capacidad de Estado para dirigir los esfuerzos de la sociedad se marcha con firmeza hacia un desarrollo integral de la nación, que comprendería un avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

El Ejecutivo tiene la facultad para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación en el ámbito político electoral de los partidos y las asociaciones políticas se encargarán de canalizar a formas de participación social y comunitaria que incidirán directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo. Lo que sin lugar a dudas reopresenta un avance para lograr una democracia integral.

Igualmente la Constitución reserva a la ley el mérito de señalar los órganos responsables del proceso operativo de la planeación y la instrumentación del Plan y los programas

en sus vertientes de coordinación con las Entidades Federativas; de concertación e inducción.

Otto Granados al considerar el presente artículo constitucional comenta que en el artículo 26 el Sistema de Planeación Democrática es de carácter indicativo y flexible para después quedar definido con precisión en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, continúa diciendo que se establecen las tres vertientes de la planeación:

a) La obligatoria para la Administración Pública Federal; b) La de coordinación con los Estados y c) La de concertación e inducción con el sector privado y social. De esta manera se pretende delimitar la Planeación Democrática frente a otras modalidades de carácter coercitivo y centralizado. El gobierno concibió la planeación como una política para afrontar con mayor racionalidad los problemas y para orientar la acción de toda la sociedad bajo la guía de un instrumento democrático dedicado a concertar y coordinar a las partes de un todo. (22)

(22) Otto Granados Roldán. "Estado y Rectoría del desarrollo en México. Una Perspectiva Política" del México 75 años de Revolución de la Colección Desarrollo Económico I, Fondo de Cultura Económica 1988. P. 5.

II.1.3.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El Artículo 27 es uno de los preceptos verdaderamente torales de nuestro constitucionalismo ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma.

El Artículo 27 en sus fracciones XIX y XX, siguiendo con la temática del desarrollo económico y social del país, en estas fracciones trata de los medios de índole jurídica indispensables para convertir a la justicia agraria en un proceso expedito y honesto, así como garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. Se hizo mención expresa del carácter integral que se imprimirá al desarrollo rural mediante la generación de empleo en el campo, la promoción del bienestar y la participación de la población campesina y su incorporación al desarrollo nacional.

Se atiende así, a la antigua demanda del campo resolviendo sus dos principales problemas de rezago y la inseguridad jurídica, situaciones que han demorado el progreso rural y los dos mayores obstáculos para impulsar la

acción productiva y hacer prevalecer la equidad en favor de los campesinos.

El Desarrollo Rural Integral responde a la demanda de estímulo y de una eficaz acción de fomento a las actividades de la población campesina.

Consideramos que con las fracciones XIX y XX del artículo 27 se facilita la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria que conquistó la Revolución Mexicana.

II.1.4.- ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL

En cuanto al Artículo 28 Constitucional también sigue la tónica, la filosofía y los principios que se establecen en el Artículo 25 que en sí, es la filosofía de todo el texto constitucional, pues el Artículo 28 está relacionado con la actividad del Estado en todos los campos de la economía, como las relaciones de producción y de comercio, destacando por su importancia los conceptos de áreas estratégicas, cuya atención compete en exclusiva al Estado y el de prioritarias en las cuales se permite la participación concurrente del Estado y de los sectores social y privado. También se hace expreso sustento constitucional de los organismos y empresas

que el Estado requiera para administrar las áreas antes mencionadas.

El artículo 28 Constitucional menciona el concepto de práctica monopólica, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

De no contar una decisión realista sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico podría quedar en unas cuantas manos el cual generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad.

II.1.5. ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

En correlación con los diversos aspectos de los artículos 25, 26 y 28 se adicionaron al artículo 73 Constitucional las fracciones XXIX D, XXIX E y XXIX F para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia

de planeación Nacional del desarrollo económica y social sobre: Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones sobre abasto y otras que conciernen a la producción oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como para legislar en el campo de la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.

"Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la Identidad Nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción de los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado" (23)

II.1.6. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Así mismo a partir de los procedimientos sobre la descentralización de la vida nacional, se promovieron reformas al artículo 115 Constitucional, que serían

(23) Exposición de motivos. Diario de los debates. Año 1. T.I. No. 47 Cámara de Diputados. Dic. 7 de 1982. P. 9.

fundamentales para el desarrollo de la planeación municipal.

El Municipio es una institución indispensable en la vida política, social y económica del país, sin embargo el municipio se ha visto maniatado en una serie de funciones de sus recursos.

El proceso de descentralización sólo es posible en la medida en que se pueda descentralizar las funciones del gobierno hacia otras áreas del territorio nacional y para ello es necesario que sean lo suficientemente fuerte tanto en la política, como económica y socialmente las entidades federativas y dentro de ella los municipios.

La centralización le ha restado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos, ha llegado el momento de revertir la tendencia actuando para que el municipio constituya un patrimonio productivo propio y que se transfieran los recursos destinados a programas de carácter rural, resolviendo simultáneamente los problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento del municipio no es una cuestión estatal sino nacional.

Para que pueda llevarse la descentralización se requiere una perfecta coordinación entre la federación,

estados y municipios. La armonía económica y social del país tiene que ver entonces con la perfecta adecuación que se pueda lograr entre los fines nacionales y los particulares del municipio del país.

Con la reforma al artículo 115 Constitucional se obtuvo la independencia económica, se precisan los rubros económicos en favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local, además, producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo quedan a su favor.

II.2. LA DESCENTRALIZACION Y SU REGULACION CONSTITUCIONAL.

Con antelación afirmamos que la Administración Pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en la evolución de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia de periódicas actualizaciones conformes con las necesidades del desarrollo económico y social del país. Así a partir de los años veinte, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones

públicas como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas que han conformado el ámbito de la administración pública paraestatal.

Existía la tendencia de que dichos organismos descentralizados tenían su base constitucional en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI de la Constitución que atribuye competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal y en artículo 73 fracción XXX contiene lo que la teoría denominaba facultades implícitas.

Sin embargo, no todos estaban de acuerdo con ese pensamiento, tal es el caso del jurisconsulto Francisco Cisneros al señalar "En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra ninguna disposición que expresamente determine la creación o constitucionalidad de los organismos descentralizados de la administración Pública Federal estatal aunque hay quienes pretenden derivar la función constitucional de tales organismos de lo dispuesto por la fracción XXXI del Art. 123 del texto fundamental al señalar la competencia de autoridades federales del trabajo

en los asuntos relativos, entre otros, a empresas que se administren en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Esta pretensión no tiene ninguna sustentación jurídica pues el contenido de la disposición de referencia es una mención para los efectos la competencia de las autoridades laborales.

Otros sostienen que la sustentación constitucional de los organismos descentralizados deviene de las facultades implícitas del Congreso de la Unión contenidas en la fracción XXX art. 73, pero en nuestra modesta opinión consideramos que no es correcto tal interpretación puesto que para el ejercicio de tal facultad es menester la existencia de otra que se encuentre expresamente determinado por el Congreso de la Unión" (24)

Inclusive en el Diario de los Debates del 25 de Noviembre de 1980 se menciona la necesidad de que "la máxima norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal

(24) Carlos Francisco, R. "Cuestiones Constitucionales sobre la Descentralización Administrativa". Derecho y Ciencias Sociales, Vol. I. No 1, junio-septiembre 1973. Monterrey, Nuevo León, México. p. 109.

respecto a su operación a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones" (25).

Era pues necesario que sea la propia Constitución quien proporcione el fundamento de los organismos descentralizados para evitar toda posibilidad de cuestionamiento de los mismos.

Con las reformas a los artículos 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial 21 de Abril de 1981) quedaron insertados los organismos descentralizados en un costo moderno.

Con las reformas que eleven a rango constitucional los organismos paraestatales se conduce a la racionalización de la Administración Pública del país porque de esta forma existe la aptitud de regular jurídicamente la administración pública federal en su conjunto, es decir en sus aspectos centralizado y paraestatal.

"Los organismos descentralizados, los descentralizados, las sociedades mercantiles de estado, o bien, cualquier otra forma de organización administrativa,

(25) Cámara de Diputados. Diario de los Debates. año II. T. II No. 2 Nov. 25, 1960. P.5.

estimamos que, aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos Constitucionales.

El artículo 28 habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlaría el gobierno federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

El artículo 73 fracción X otorga facultades al Congreso para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito (26) energía eléctrica y nuclear y establecer el Banco Único de Emisión; así tenemos que siguiendo el orden que señala esta fracción, se ha creado: en materia de hidrocarburos, PETROLEOS MEXICANOS; en industria cinematográfica, EL BANCO NACIONAL CINEMATOGRAFICO, S.A.; en materia de comercio, CONASUPO (La Compañía Nacional de Subsistencias Populares);

(26) La facultad para legislar en materia de servicios de Banca y Crédito se incluyó por reforma a la fracción X del art. 73 Constitucional publicado en el D.O. de la Federación del 17 de Noviembre de 1982.

en materia de sorteos, LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA; en materia de instituciones de crédito, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO; y en energía eléctrica, LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Artículo 73 fracción XXV, que otorga facultades al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales de investigación científica de bellas artes y enseñanza técnica de escuelas prácticas de agricultura y ganadería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

Los artículos antes mencionados regulan instituciones precisas o materias generales, pero en todos los casos le da al Congreso la facultad para legislar sobre ellos; por lo que en virtud de la facultad que se le otorga al Congreso de la Unión puede expedir leyes que se refieren a esas materias creando así organismos descentralizados o desconcentrados o cualquier otra forma de organización administrativa" (27).

(27) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1983 PP. 215-216.

Sin embargo. "La paraestatalidad deviene de las reformas introducidas al Artículo Constitucional en el año de 1981, al otorgar a la administración pública carta de naturalización en este supremo peldaño", al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las funciones de gobierno. Al regir a ambas la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentran su organización y control debidamente garantizado, independientemente de las formas que adopte la descentralización operada sea como sociedades mercantiles, como sociedades civiles o como fideicomisos" (28).

La reforma constitucional del artículo 90 de nuestra ley fundamental obedece, según se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa, a la exigencia de acrecentar la eficacia, la eficiencia y la congruencia del sector público. La aparición de los organismos descentralizados que surgieron frente a los requerimientos del desarrollo y que en sus diversas modalidades han conformado la administración pública paraestatal, así como diversas leyes referidas al control por parte del gobierno federal de estas instituciones públicas. Por su parte la Comisión Dictaminadora comparte y aprueba el criterio jurídico de la iniciativa formulada por el Ejecutivo

(28) UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. P.212.

Federal en el sentido de elevar a rango constitucional los organismos paraestatales y de esta forma exista la aptitud de regular jurídicamente la administración pública federal en conjunto, es decir, en sus aspectos centralizada y paraestatal. Por su importancia se transcribe el artículo 90 Constitucional.

ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL

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

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

La reforma Constitucional del artículo 92 es con el interés de otorgar jerarquía constitucional a los jefes de departamentos administrativos que conozcan las obligaciones

que asumen al dictarse una disposición y pueden así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia; para tal fin se propone que los jefes de los departamentos administrativos tengan la facultad de refrendar al igual que los secretarios de Estado los reglamentos, decretos y ordenes expedidos por el Presidente de la república y así poder omitir distingos entre dichos titulares de dependencias del Poder Ejecutivo. La Comisión Dictaminadora pondera la bondad de la medida constitucional porque indudablemente fortalece y acrecienta la eficacia y la congruencia del sector público.

ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL

"Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Por virtud de las reformas al Artículo 93 Constitucional (Diario Oficial de 31 de enero de 1974 y 6 de diciembre de 1977) se le facultó al Congreso de la Unión para citar a los directores y administradores de las entidades

paraestatales para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a su respectivo ramo también, para que cuando lo pida una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores se integren comisiones para investigar el funcionamiento de dichas entidades y para poner en conocimiento del Ejecutivo el resultado de sus investigaciones. Por su importancia transcribimos, también, el artículo 93, básico dentro de este contexto:

ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL. Párrafo Segundo y Tercero.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar

comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

La reforma Constitucional del 24 de Enero de 1974 publicada en el Diario Oficial el 31 del mismo mes amplió la obligación de los secretarios de Estado a los Jefes de Departamento, así como a los directores administrativos de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria lo que no sólo se evidenció la voluntad política de ampliar la responsabilidad del Ejecutivo Federal a sus funcionarios de nivel intermedio, sino que también deba testimonio de la creciente importancia que asumía el sector paraestatal.

II.3 MARCO JURIDICO EN APOYO A LA DESCENTRALIZACION (1982-1988).

El grado de centralización que padece, en casi todos los aspectos la vida social del país, se ha considerado como uno de los problemas más graves y desesperantes que afronta México.

Las circunstancias de modo y tiempo en que se enfrenta México han determinado la necesidad y abierto la oportunidad de renovar, de crear soluciones que aseguren la práctica efectiva de principios, derechos básicos y opciones políticas fundamentales de la convivencia nacional.

La descentralización surge para abrir nuevos caminos del desarrollo regional, de la administración pública y de la cultura nacional. Todo ello significa fortalecer la provincia mexicana, para lograr una mayor y mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos y estimular su enorme capacidad creadora y productiva.

El país requiere un cambio, pero desea el cambio dentro de la ley. Por largo tiempo ha manifestado a través de los distintos medios a su alcance su voluntad para la transformación de la sociedad a través del derecho y la modernización de sus instituciones.

A partir de 1982 se modificó y actualizó el marco jurídico para impulsar el desarrollo del país. Asimismo, estas modificaciones han sentado las bases para realizar el proceso de descentralización. Entre los más importantes, se pueden citar las modificaciones Constitucionales, a saber.

Las reformas al ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL, consagran el derecho de todos los mexicanos a la protección de la salud, mediante la creación del Sistema Nacional de Salud y la vinculación eficiente entre los tres niveles de gobierno.

EL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL, determina la rectoría económica del Estado, y la responsable participación coordinada entre los sectores público, privado y social.

EL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL, establece la organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática para que todas las acciones se realicen, de manera ordenada y se optimicen los recursos.

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, dota a los municipios de mayores facultades y recursos financieros y hacen más ágil el proceso de participación en las decisiones para el desarrollo de su localidad.

Entre las nuevas leyes promulgadas destacan las siguientes:

II.3.1 LEY DE PLANEACION

La Ley de Planeación representa el instrumento para el desarrollo, superar la improvisación para arribar a sistemas más racionales y eficaces que sirvan al desarrollo Nacional.

La Ley de Planeación surge como un medio para lograr, orientar, la actividad económica satisfaciendo las necesidades de la sociedad a través de un desarrollo integral todo ello por las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado como rector del desarrollo.

La Ley de Planeación, concibe la idea para que el gobierno lleven a cabo acuerdos de coordinación, para realizar actividades conjuntas y define la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Asimismo, establece la concertación de acciones entre autoridades públicas y particulares para mejorar su actualización en la economía.

La Ley de Planeación tiene un contenido heterogéneo, por el carácter heterogéneo de su objetivo, ya que se regulan

materias muy diversas y distintas entre sí, como son: La enseñanza, la salud, el turismo, el gasto público, la política laboral, la capacitación y la productividad, el comercio, la industria, el patrimonio, la hacienda, el crédito público, la programación, el presupuesto, el mejoramiento agropecuario, el fomento regional, etc. La Ley de Planeación contiene también normas que establecen criterios de acción, mandatos y normas imperativas, tanto para el gobierno y la administración, como algunas para el sector social y los particulares.

Además de esto la Ley de Planeación contiene por otra parte delegaciones, principios y normas de autorización al gobierno y la administración para ciertas actuaciones.

Finalmente, en la ley de Planeación, se incluye algunas normas un tanto programáticas, de simple deseo; prospectivas y no vinculantes de una manera directa e inmediata. La Ley de Planeación, en esos aspectos, constituye en cierto modo un programa de gobierno para determinados puntos y actividades.

II.3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

(DIARIO OFICIAL 30 de diciembre de 1983).

Con las reformas de la presente ley que autoriza a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a delegar facultades en servidores públicos de menor jerarquía.

II.3.3 LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL

(DIARIO OFICIAL 13 Enero 1986).

"El ordenamiento ... se orienta por los principios de rectoría económica del Estado, economía mixta y planeación consagrada en la Carta Magna. Aún cuando se incorpora, por imperativo legal, al régimen general de la Ley Reclamatoria del Servicio Público de Banca y Crédito establece normas que reflejan su especialización para la promoción y financiamiento del sector agropecuario".

El objeto del Sistema Banrural, básicamente es igual al que establece la vigente Ley General de Crédito Rural y solamente se adecua para que pueda realizar las actividades y operaciones propias de su carácter de banca de desarrollo del sector rural. Se añaden las facultades para que la sociedad pueda financiar la adquisición de insumos, maquinaria y equipo que requieran para las actividades productivas, con objeto de

aprovechar las condiciones de mercado, así como el auxiliarlos en la comercialización de sus productos; actuar con el carácter de corresponsal de los bancos regionales; efectuar inversiones en capital de riesgo; emitir bonos de desarrollo y administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades.

A fin de mostrar, interna y externamente la solvencia de las instituciones que se regulan, se recoge el principio de que el Gobierno Federal responderá en todo tiempo de las operaciones concertadas" (29)

La Ley Orgánica del sistema BANRURAL fija las bases para que sus unidades regionales autoricen el financiamiento en la adquisición de insumos para los productores y determina el área geográfica de operación donde esos créditos sean más importantes.

II.3.4. LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, (Diario Oficial, Enero 20 de 1986).

"La expansión de la economía del país y la creciente necesidad de crédito para obras de infraestructura y de

(29) Exposición de motivos. Diario de los debates. Año I. T. I No. 37. Cámara de Diputados. Nov. 12, 1985. p. 49.

interés social, concomitante a nuestro desarrollo, ha requerido cada vez más imperiosamente que el banco amplie e intensifique su actividad.

Por ello, la tarea a cargo del banco se visualiza en paralelo con su capacidad de impulsar el desarrollo nacional, a través de los instrumentos financieros más adecuados, pero también prohiendo en formas más amplia diversas acciones de asistencia técnica que permitan el cumplimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo. En este renglón, la actividad de la sociedad plantea novedosas posibilidades, que reafirman su fisonomía de banco de desarrollo y que deberán ser aprovechadas dentro de una coherente aplicación de las prioridades programáticas que señalen.

La transformación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo significa que su responsabilidad no se limita a la función de intermediación financiera o la concesión de créditos preferenciales; sino que implica proporcionar asistencia técnica, propiciar la organización de empresas paramunicipales, asesorar y evaluar proyectos de interés social, en suma constituir un medio propiciatorio de

la transformación por la vía del financiamiento progresista. Se convierte en sólido apoyo al desarrollo regional. Por ello se vinculará a una realidad, a las prioridades de cada zona, también por eso mismo debe adoptar una actitud activa de consulta con los usuarios del crédito, de concertación con gobiernos estatales y municipales y de descentralización de operaciones y decisiones.

La descentralización de la vida nacional se considera una condicionante indispensable para dar mayor vigencia al Pacto Federal.

La participación del banco en este esfuerzo que vigoriza el federalismo político y social, plantea asimismo la necesidad de incorporar en la forma más amplia a las entidades federativas y a los municipios en los procesos programáticos que se establezcan a nivel nacional, orientándolos en la operación de los servicios y en la ejecución de las obras públicas de beneficio comunitario; reintegrándoles el patrimonio que les corresponde y, la medida de su revalorización económica, política y social, incrementando la infraestructura urbana, los elementos de equipamiento social y las oportunidades de trabajo y desenvolvimiento de cada mexicano.

Adicionalmente, la aplicación selectiva del crédito para los ámbitos urbanos debe tender a la ejecución de programas que impacten en mayor medida la creación de empleos permanentes y de una infraestructura sólida que permita el desarrollo regional (30)

En conclusión la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos fija como objetivos financiar y promover actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales.

II.3.5 LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

(Diario Oficial 14 de Mayo. 1986)

La Ley de Entidades Paraestatales busca actualizar la serie de disposiciones que, desde 1947, se han puesto en vigor para regular la creación, operación, control y extinción de las entidades paraestatales.

En 1966, se expidió la segunda Ley para el control de los Organismos y Empresas, a efecto de encargar dicha función tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a las del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, creadas en 1959.

(30) Exposición de Motivos. DIARIO DE LOS DEBATES. Año I. I.1 No. 36. Cámara de Diputados. Nov. 7. 1985. p. 7.

Una tercera versión de la ley se aprobó finalmente en 1970, en la que se incorporó a las empresas de participación estatal minoritaria.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, sustituye por tanto a la de 1970 y recoge en su texto, por una parte, las modificaciones constitucionales y legislativas que desde esa fecha se llevaron a cabo, y por la otra, incorpora modalidades indispensables que se habían venido demandando a efecto de garantizar la necesaria autonomía de gestión que requieren las entidades paraestatales para su eficaz operación, así como su adecuado control por parte del Estado.

(31)

El sector paraestatal se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes para la promoción del Desarrollo Económico y Social.

Las Entidades Paraestatales son un elemento que ha rebasado la idea tradicional del Estado pues participa en el desarrollo nacional, respondiendo a las necesidades de una sociedad en la que se da la acción simultánea del individuo,

(31) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Entidades Paraestatales. Cuadernos de Análisis Político-Administrativo. No. 1 pp. 7-9.

de la empresa y del Estado, es pues, una característica general del Sistema de Economía Mixta que consagra nuestra contribución.

Este dispositivo jurídico pretende, según la exposición de motivos, a la simplificación del manejo de las Entidades Públicas para su eficiencia y eficacia; pretende liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que la observan a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de confiabilidad a los Servicios Públicos que participan en su operación directa y enaltecer su responsabilidad administrativa y política.

Trata de devolver a los órganos de gobierno de las entidades públicas su plenitud de responsabilidades.

Se refuerza la autonomía de gestión mediante mecanismos que permitan establecer metas guiando el desempeño de las entidades paraestatales en lo fundamental.

Se regula a las Entidades Paraestatales ubicando los controles previos a que se contraen los numerosos dispositivos vigentes en el órgano de gobierno, se trata de lograr el proceso de congruencia que corresponde a la descentralización. Se pretende regular, pero de otra manera más efectiva, las

relaciones entre el gobierno federal y las entidades paraestatales con el objeto de hacer patente la armonía entre los dos elementos indispensables de aquellas: la autonomía de gestión y el necesario control.

Además de la Autonomía de gestión, se pretende fortalecer el papel tutelar de cada coordinadora de sector al integrarla a la presidencia de cada órgano de gobierno. Propósito fundamental, pues será quien mejor podrá señalar, dentro de los grandes objetivos nacionales, el desarrollo de cada una de las Entidades Públicas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas sectoriales que se definen por el Gobierno Federal.

A estos propósitos, de orden genérico, podemos adicionar no de menor importancia, que independientemente de los controles de los cuales se responsabiliza al Órgano de Gobierno y al Dr. General, se establecen los grandes lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la intervención, en los casos en que corresponda, de las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector.

La Ley en estudio constituye la respuesta a las exigencias ya imposterables en el orden económico nacional

responiendo a los reclamos de la sociedad y enmarcados adecuadamente en sus aspectos corporativos internos, y se precisa además, su régimen financiero y administrativo de la Administración Paraestatal. (32)

II.3.6 LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA MICROINDUSTRIA

(Diario Oficial 26 de Enero de 1988)

Este ordenamiento jurídico, cuyo objetivo fundamental, según la exposición de motivos, es promover la inversión en nuevas microindustrias y fortalecer las existentes a través de disposiciones que simplifiquen su creación y operación, permitan la realización de los trámites correspondientes en las localidades donde operan e impulsen su desarrollo, mediante el otorgamiento de apoyos y facilidades fiscales, financieras, de mercado y de asistencia técnica.

La microindustria puede convertirse, con sólo eliminarle trabas y proporcionarle modestos apoyos, en un factor importante de desarrollo económico y de mayor equidad

(32) Exposición de Motivos, Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F., a 18 de abril de 1986.

social a nivel nacional y regional. En muy corto plazo puede coadyuvar en los esfuerzos que realiza esta administración para reactivar el crecimiento, la producción, el empleo y el desarrollo regional, sin grandes requerimientos de infraestructura, capital y divisas, que siguen siendo recursos escasos.

Se sientan las bases necesarias para facultar al Ejecutivo a celebrar convenios con los gobiernos de los Estados y, en su caso, con los municipios, que permitan cristalizar los principios de descentralización de facultades y, con ello, el fortalecimiento del pacto federal, en torno al cumplimiento de los propósitos de este proyecto. (33)

II.3.7 LEY DE DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

(Diario Oficial 28 de Enero de 1988)

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, señala la necesidad de constituir los distritos de Desarrollo Rural como uno de los principales instrumentos para atender la problemática regional en materia, otorgando autonomía en las decisiones a las instancias locales para apoyar una mayor

(33) Exposición de motivos. Cámara de Diputados, Año III No. 26. Cámara de Diputados, Nov. 13, 1987. p. 90.

eficiencia administrativa y la integración de los procesos productivos en beneficio social.

Uno de los objetivos fundamentales del citado Programa, es el mejoramiento del bienestar de la población rural, el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso con base en una mayor participación de las comunidades rurales. Asimismo, señala como uno de los objetivos para la modernización del sector agricultura, configurar la organización administrativa con una visión que permita articular a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y a éstas con las actividades agroindustriales, comerciales y de servicios.

En el territorio nacional existen grandes extensiones donde se realizan o pueden realizarse actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales y de cultura que requieren del apoyo adecuado por parte de las instituciones del sector público, expresado en obras de infraestructura básica y servicios tales como la investigación, la asistencia técnica y la capacitación, la organización y el crédito.

Es indudable que en el medio rural se realizan diversas actividades cuya empresa y complementos varían según

las regiones, por lo que es necesario conjuntarlas bajo un marco jurídico donde incidan las mismas, mediante planteamientos operativos.

Resulta necesaria una programación y realización de acciones concretas y ordenadas en las zonas de riego, drenaje, temporal y de acuacultura, para incrementar los factores que determinan la producción y productividad, además de un estado general de bienestar económico y social de las personas que se dedican a estas actividades.

Asimismo, para realizar la asistencia que requiere el desarrollo agropecuario, forestal, acuícola y agroindustrial la iniciativa plantea crear unidades técnico-administrativas que permitan bases de entendimiento y acciones concertadas y directas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con el sector rural para aquellas áreas que integrarán los distritos de Desarrollo Rural que se proponen en esta iniciativa, a fin de orientar de manera sostenida y armónica al sector, y en especial, a la producción de básicos para propiciar el incremento de la productividad, impulsando el cambio tecnológico.

Así pues la Ley de Distritos de Desarrollo Rural regula el establecimiento y organización de esos distritos

asi como la creacion de sus centros de apoyo. Procura la desconcentraci6n, la descentralizaci6n o transferencia de funciones, personal y recursos oficiales para atender y apoyar demandas de la comunidad y de los productores, de manera directa.

II.3.8 LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

La Ley de Fomento Agropecuario tiene por objeto el fomento de la producci6n agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo.

Las normas de este orden normativo comprende normas que se refieren a la indispensable planeaci6n de la producci6n agropecuaria, con atenci6n especial de los requerimientos de productos b6sicos y aquellos que exige el desarrollo econ6mico para responder asi a las inaplazables demandas del pais en la materia.

Podemos decir, que los puntos que m6s destacan de la ley de Fomento Agropecuario est6n los siguientes:

a) La planificaci6n del desarrollo del sector agropecuario y en particular la realizaci6n de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal;

b) La delimitación de los distritos de temporal y la integración de las unidades de producción;

c) La acción solidaria del Gobierno Federal con los productores de temporal en el riego compartido;

d) El reagrupamiento y la preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar la pulverización de la tierra;

e) El aprovechamiento y la declaración de las tierras ociosas;

f) El carácter participativo y voluntario de los productores agrícolas en las acciones implementadas.

El maestro Mendieta y Nuñez comentando la Ley de Fomento Agropecuario dice que no es ciertamente una ley agrícola, pero de muy loables propósitos pero "desafortunadamente de muy difícil y costosa aplicación y de resultados aleatorios. Trata de propiciar la unión económica de los pequeños propietarios entre sí, de estos son los minifundistas, ejidatarios y comuneros que, prosigue el maestro, también pueden coaligarse para formar extensas unidades agropecuarias en las que sea costeable el uso de la maquinaria agrícola, los fertilizantes y las técnicas modernas de explotación agropecuaria" (34).

(34) De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Segunda Edición. Porrúa. México, 1983. p. 556

La exposición de motivos de la presente ley; que se crearán el establecimiento de un fideicomiso para compartir riesgos con aquellos productores que se adhieran a los programas de producción de alimentos básicos así como en quienes persigan incrementos en la productividad de las tierras. Por otra parte se propicia la asociación de ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios o minifundistas con empresas paraestatales, para la producción o la prestación de servicios de interés común.

"... la presente Ley propone diversas medidas para avanzar en la mecanización de las labores del campo, regulando el alquiler de máquinas, la prestación de servicio con equipo así como dar facilidades para la integración de centrales de maquinaria agrícola para su uso conjunto o combinado de los productores.

Destacan también la asistencia técnica, el crédito y la mejor y más adecuada utilización de insumos tales como fertilizantes, plaguicidas, semillas y otros". (35)

(35) Exposición de motivos, enviado por el Ejecutivo, el primero de Diciembre de 1976.

Se contempla la posibilidad de integrar unidades de producción entre pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, en la cual se podrán conjugar sus intereses.

El maestro Mendieta y Nuñez señala que la presente ley es inaplicable por:

I) Nuestra tierra se encuentra pulverizada: el ejidatario que aporte a una agrupación un misérrimo terreno, mucho muy inferior en superficie a lo que marca la ley, recibirá de todos modos a la hora del reparto de utilidades una cantidad también misérrima. Nada se adelantará.

II) Es ingenuo pensar que propietarios poseedores de hasta 100 has., de riego vayan a unirse con pequeños propietarios.

III) Que las pequeñas propiedades colinden y sea de la misma clase y de decorosa extensión. Ciertamente unidas parcelas de cuarto de hectarea, producirán más que aisladas pero ya deducidos los gastos de administración, el ejidatario seguirá recibiendo una cantidad que no alcanzará a cubrir sus necesidades y tendrá, como ahora, que buscar otros recursos.

IV) La aplicación de la Ley conducirá inevitablemente a la nefasta burocratización del campo, pues con solo leer su articulado puede advertirse que se va a necesitar una

verdadera nube de promotores, de técnicos, agrónomos o agrimensores tanto para desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario como para localizar tierras ociosas y para planificar la explotación: SARH habrá de crear un departamento especial de grandes proporciones para atender la organización y la eficiencia de la productividad, su distribución y comercialización". (36)

Desoraciadamente un sector -en este caso el campesino-, no se desarrolla por las declaraciones y los buenos propósitos de una ley, pues desde que se promulgó el campo no ha tenido el resurgimiento que se esperaba, es pues necesario además de hacer leyes con "buenos propósitos" establecer las medidas adecuadas que establezcan la seguridad en el campo mexicano que impulsen al campesino, pequeño propietario o exdatario.

II.3.9 Los Decretos y Acuerdos promulgados que han sido de mayor trascendencia para apoyar la Descentralización son:

(36) De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Segunda Edición, Porrúa, México, 1983. p. 557.

- DECRETO por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación, en el marco del Convenio Único de desarrollo, para establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa. (Diario Oficial. Agosto 8 de 1983).

- ACUERDO que promueve la reubicación industrial fuera de la Zona III-A, integrada por el Distrito Federal y diversos municipios del Estado de México (Diario Oficial. Enero 22 de 1985).

- ACUERDO que establece el Comité de Descentralización como órgano de consulta y participación, para auxiliar a la Comisión Nacional de Reconstrucción. (Diario Oficial. Octubre 10 de 1985).

- DECRETO que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional. (Diario Oficial. Enero 22 de 1986).

Los alcances de estas reformas confirman el sentido descentralizador que les da origen y permiten avanzar en una distribución de competencias más acorde con la realidad del país.

C A P I T U L O I I I

DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO AGRICOLA

- III.1 ANTECEDENTES HISTORICOS
- III.2 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
- III.3 EL EJIDO
- III.4 POLEMICA EN TORNO AL EJIDO

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

III. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO AGRICOLA

Para conocer el tema de la tenencia de la tierra, consideramos necesario precisar las diferentes figuras que al respecto se han desarrollado en México, sin olvidar que para ser comprendidos han de ser valuados dentro de su contexto histórico. Este estudio se basó en su mayor parte en la obra de Mendieta y Nuñez (37) y Salomon Eckstein (38)

III.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

III.1 ETAPA PREHISPANICA

Cuando los españoles llegaron a la Nueva España en los comienzos del Siglo XVI, se encontraron con dos civilizaciones bien organizadas que habían alcanzado un nivel relativamente alto de desarrollo cultural, político y social. El Imperio Azteca y el Imperio Maya.

(37) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Decimosexta edición. Porrúa. México 1979. pp. 13-147.

(38) Eckstein, Salomon. El Ejido Colectivo. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México, D.F. 1966. pp. 9-41.

Los aztecas reconocían al rey como el único gran propietario de la tierra, pues era el único que tenía el uso, disfrute y abuso de la tierra, ya que independientemente del origen de su propiedad él tenía la libertad de disponer de ella a su libre arbitrio además de que influía en forma decisiva en los demás tipos de propiedad.

En esta etapa existieron cuatro grandes grupos de tenencia:

A) TLATOCALALLI. la tierra del rey. Podía disponer de su tierra incondicionalmente.

B) PILLALLI. la tierra de los nobles y guerreros otorgada por el rey como recompensa por sus servicios especiales que prestaron. Algunas de estas tierras podían heredarse, otras no.

Las tierras que podían heredarse eran también inalienables y su dominio podía ser heredado únicamente a sus descendientes: cuando por alguna razón la familia, titular de este derecho desaparecía o dejaba de prestar sus servicios al rey, volvían las propiedades a la Corona y eran susceptibles de un nuevo reparto.

En cambio, si la tierra se otorgaba sin la condición hereditaria, el beneficiario tenía la libertad de venderla o

donarla a los miembros de las clases sociales a las cuales les era permitido poseer tierra, es decir su derecho no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirla a los plebeyos.

Algunas de estas propiedades datan de los tiempos de la Fundación del Imperio, y otras fueron fruto de conquistas más recientes. Las propiedades primitivas, generalmente establecidas en tierras desocupadas y vírgenes eran trabajadas por lo guerreros y los nobles personalmente con la ayuda de sus parientes. Por otro lado cuando se conquistaron tierras habitadas, no a todos se les desposeía sino que generalmente se les obligaba a que pagaran un tributo para seguir trabajando esa misma tierra, es decir, se convertían en una especie de arrendatarios.

C) Existía también la tierra destinada al mantenimiento de los "servicios públicos". Entre estos servicios destacan los relativos a la guerra y el culto y por ello MITLCHIMALLI (Tierra para la guerra) financiaba los gastos militares y del ejército y la TEOTLALPAN (La tierra de los dioses) se encargaba de los gastos de las clases sacerdotales y de las numerosas ceremonias religiosas. Estas tierras se rentaban a cualquiera que deseara trabajarlas, o

eran cultivadas colectivamente por los habitantes de las aldeas vecinas. Además a los empleados públicos de ciertas categorías como los jueces, también se les otorgaban parcelas cuya renta gozaban mientras continuaran desempeñando el puesto.

D) Por último llegamos a la categoría más importante para nuestro ensayo, la tierra de propiedad comunal; el CALPULLALLI y el ALTEPLETALLI, que a continuación explicaremos:

Se conoció como Calpulli a la población indígena organizada en tribus, cada una de las cuales se hallaba compuesta de grupos o clanes unidos por lazos de parentesco y a las tierras que le pertenecían se les conocio como Calpullalli que significa tierra de Calpulli.

El Calpullalli era administrada por un consejo de ancianos y distribuida entre todos los miembros del calpulli, los cuales disfrutaban de derechos de herencia y derechos inalienables sobre sus parcelas; estos derechos cesaban cuando el miembro dejaba de cultivar su tierra por tres años consecutivos, o cuando abandonaba el calpulli; en este caso la tierra asignaba a otro de los miembros del mismo calpulli. Por tanto el Calpullalli nunca podía ser vencido, ni traspasado a otro calpulli pero sí podía rentarse a otro

poblado pero sólo cuando fuera para cubrir necesidades públicas o colectivas.

Ahora bien en derredor de cada aldea hubo una área de terreno conocida como tierra del poblado o tierras del pueblo que era el ALTEPETLALLI es decir era tierra laborable que no estaba cercado sino que era utilizado en común para cacería, recoger leña, etc; algunas veces, ciertas porciones del Altepeltalli, eran cultivadas colectivamente, con objeto de obtener fondos para cubrir los impuestos y algunos gastos públicos.

Por lo que respecta a los Mayas los historiadores clásicos aseguran que la propiedad era comunal entre estos, no sólo por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra.

No obstante lo anterior debieron haber seguido alguna regla para la distribución, es también seguro que los nobles debieron tener algún derecho de propiedad sobre los solares y las casas en los cuales se encontraban sus moradas. Debio de haber existido una organización más precisa de la propiedad que los historiadores no han logrado precisar.

III.1.2 ETAPA COLONIAL (1517-1810)

Con la conquista Española se destruyó la estructura agraria indígena, resultando en la etapa colonial tremendas concentraciones y acumulaciones de la tierra.

España fundó su derecho de la propiedad en la Ley del 14 de Septiembre 1519 expedida por Carlos V y cuyo principal punto era la Bula del Papa de Alejandro VI, que concedió a los Reyes Católicos los derechos exclusivos a las tierras hacia el Sur y el Oeste en dirección a la India, que no fueran propiedad de un príncipe Católico el día de Navidad de 1492, por debajo de una línea alejandrina de cien leguas al oeste de las islas Azores y del Cabo Verde.

Se suscitó una gran controversia sobre si la Bula concedió solamente los derechos exclusivos para cristianizar y civilizar a los indígenas, también los derechos para desposeerlos de sus bienes terrenales. Obviamente que los reyes se inclinaron por la segunda interpretación.

En los tres siglos de dominio colonial surgieron tres grupos distintos que detentaron la propiedad de la tierra, pudiéndose clasificar en: Terratenientes Españoles, Iglesia y los Poblados Indígenas. Brevemente explicaremos cada uno de ellos.

A).- LOS TERRATENIENTES ESPAÑOLES. Como sabemos las expediciones que se realizaron, hacia el nuevo mundo, fueron financiados por capital privado; por eso los conquistadores sentían que tenían el derecho a una recompensa por sus esfuerzos. Tal como fué, estas recompensas tomaron la forma de concesiones de tierras que variaban en tamaño de acuerdo al grado militar y méritos especiales.

Más tarde a estas recompensas se añadieron concesiones reales para inducir a los inmigrantes españoles a colonizar nuevas regiones y fundar nuevos pueblos. Estas concesiones llamadas "mercedes" porque tenían que ser confirmadas por el Rey se les dió el nombre de Mercedes Reales.

Con la distribución de la tierra se repartieron a los indios, bajo el nombre de "encomiendas" porque el propósito original era que estos españoles beneficiados evangelizaran a los indios que estaban bajo su tutela, pero en realidad se volvió una práctica legalizada que levantó muchas protestas principalmente por los misioneros.

"La encomienda ... no transfería la propiedad de la tierra ni era, en un sentido estricto, una forma de concentración de la misma, solo daba derecho al encomendero a disfrutar del tributo indígena. Seguramente, desde luego, el

Sistema de la encomienda conoció a toda clase de abusos y extorsiones e hizo de los encomendados prácticamente siervos" (39) .

La encomienda fue limitada en 1570 y abolida en 1720.

B) LOS POBLADOS INDIGENAS. La Corona Española trato desde el principio de este período de proteger a los indígenas y a sus propiedades de las ambiciones de los colonizadores españoles y para ello promulgó una gran cantidad de decretos reales pero que en la práctica tenían muy poca fuerza al grado de no ser respetados. Porque en realidad siempre existió una usurpación constante de las tierras de los pueblos. Todos los medios legales e ilegales fueron utilizados para despojar a los indígenas de sus derechos sobre la tierra, a pesar de las leyes bien intencionadas y cuidadosamente reglamentadas que se recibían de la Metropoli.

Las Leyes Españolas reconocían cuatro tipos de propiedad común entre los indígenas: Fundo Legal, Ejido, Propios y Tierras de común repartimiento.

B.1) EL FUNDO LEGAL o Conjunto de Terrenos Urbanos

(39) Aguilar Monteverde, Alonso. Dialectica de la Economía Mexicana. Edit. Nuestro Tiempo. 12a. edición. México 1977. p. 24

necesario para las habitaciones de los indígenas. El Fondo Legal era fundamental para que la Ley emitida de 1547 cumpliera sus propósitos pues en él se ordenaba que todos los indígenas que vivían dispersos en las montañas, bajarán a concentrarse en poblados, para facilitar su educación y su civilización. Para ello se dispuso la inalienabilidad del Fondo Legal.

B.2) EL EJIDO (De la palabra latina exitus salida) era un conjunto de tierras aledañas a los poblados existentes, donde los indios pueden tener sus ganados, cortar leña, etc., sin que se mezclaran con los españoles.

B.3) El tercer tipo de tenencia, LA TIERRA DE COMUN REPARTIMIENTO, se consideraba como propiedad exclusiva del poblado, cuyos derechos eran hereditarios y cesaban únicamente cuando se aumentaban o dejaban de trabajar sus parcelas, bajo la responsabilidad de Ayuntamiento.

B.4) LOS PROPIOS, era la tierra comunal para el mantenimiento de los servicios públicos, que originalmente se trabajaba en común, pero que posteriormente se rentaba a los campesinos interesados.

A pesar de que existieron estos cuatro tipos de tenencia, los indígenas habían quedado en la miseria, arrebatándoseles casi todas sus tierras, pese a los decretos emitidos por la Corona Española para reforzar las medidas existentes para la protección de los indígenas.

C) LA IGLESIA. Hacia el final del siglo XVIII, el Clero en la Nueva España había acumulado una considerable riqueza en propiedades urbanas y rurales, al mismo tiempo que se convertía en el prestamista más importante del país. Por lo tanto, además de las propiedades que directamente controlaba, disponía mediante hipotecas, de otras propiedades y ejercía una influencia dominante en todos los sectores de la población, incluyendo a los grandes terratenientes, que a menudo tenían deudas considerables con el clero.

El Período Colonial se caracterizó por la lucha constante entre los poderosos terratenientes por parte de los campesinos localizados en los alrededores de los poblados indígenas y de población mestiza, ya que estos sucesivamente se veían privados de sus tierras, para lo cual se utilizaban tanto medios legales como ilegales. Baste señalar y así, la lucha prosiguió hasta después del período independiente, continuando ininterrumpidamente hasta los comienzos del siglo

XX, fecha en que los poblados fueron derrotados casi completamente, en conjunción con sus pobladores. Etapas que se analizarán más adelante.

III.1.3 MEXICO INDEPENDIENTE (1810 - 1910)

El primer siglo de Independencia se desarrolló ante constantes luchas internas que a menudo constituyeron abiertas guerras civiles.

Con la Independencia no se afectó la estructura agraria del país pues paradójicamente la Independencia fue consumada por los españoles y criollos quedando así intacto el régimen de desigualdades y privilegios.

El problema agrario frente a la República recién nacida se presentaba bajo dos principales características: Una densa población en algunas regiones del país y una excesiva concentración de la tierra pues se encontraba, nada más, en las manos de cuatro grupos: Clero, Grandes Terratenientes, Pequeños Propietarios y Pueblo.

Ante esta perspectiva, los gobiernos que se sucedieron en este período trataban de asegurar la migración interna hacia las regiones deshabitadas, así como la inmigración de campesinos europeos, pero sobre todo fomentar la pequeña propiedad de las fincas agrícolas para poder resolver todos los problemas inherentes al campo.

A) PRIMER PERIODO INDEPENDIENTE (1821 - 1854)

Ante esta problemática surge una ordenanza muy singular que no ayudó a resolver el problema, pues sólo se beneficiaba a los soldados veteranos, pero aquí se intentaba recomponer el problema de la tenencia de la tierra. Más tarde, aparecería una serie de ordenamientos caracterizados todos ellos, por tratar de dotar de terrenos baldíos a los futuros colonos, concesionando a los colonos extranjeros y dando preferencia para la distribución de terrenos baldíos a los campesinos que vivían en la región.

Sin embargo, ninguna de estas disposiciones fue afortunada para los indios ya que estos no sólo continuaban sin tierra sino que a quienes se consideraba colonos, es decir, a quienes iba dirigido estas leyes no entendieron la ley y mucho menos su alcance por lo que la situación continuó igual.

En cuanto a las propiedades de la iglesia no se afectaron en nada, pues ninguna propiedad adquirida por la iglesia fue objeto de transacciones comerciales o donaciones. Los diezmos e intereses sobre créditos, llegaban mucho más allá de las necesidades de las instituciones eclesiásticas aumentando en forma considerable el monto de sus bienes.

En 1830 el antagonismo entre la Iglesia y el Estado se hizo abierto y enconado. Varias proposiciones fueron enviadas a la Cámara para cubrir las deudas internas y externas mediante la confiscación de las propiedades eclesiásticas; pero fueron realizadas bajo la presión del Clero y de su más ferviente patrocinador, el Presidente Santa Ana. Fue sólo durante la guerra entre Estados Unidos y México en 1848, cuando el ejército se encontraba desnudo y hambriento y la Tesorería en completa bancarrota, que el Presidente en funciones, Valentín Gómez Farias, obtuvo, después de un largo y difícil debate, que la Cámara aprobara la confiscación de la propiedad de la Iglesia hasta por 15 millones de pesos, para poder solventar las necesidades más apremiantes. (La propiedad de la Iglesia estaba calculada en esa época entre 250 y 300 millones de pesos). Gómez Farias fue derrotado por Santa Ana, que regresó al poder algunos meses más tarde. Pero la lucha se hizo más aguda y obstinada; el descontento general contra Santa Ana y los intereses e ideas que él representaba, dieron finalmente por resultado la revolución de 1854 y el fin de su mandato, con lo que se abrió una nueva época en la historia de México: La Reforma.

B) LA REFORMA (1856 - 1858)

Bajo la administración de Benito Juárez, el gobierno liberal expidió en 1856 la Ley de Desamortización, la cual ordenaba la venta inmediata, preferentemente a sus arrendatarios, de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas en toda la República, a un precio igual al valor capitalizado de la renta previamente pagada, a 6% de interés. Si el arrendatario no podía hacer uso de ese derecho en tres meses, lo perdía, y entonces cualquiera podía proceder a presentar una denuncia contra el propietario recibiendo como premio la octava parte del valor de la tierra vendida en subasta pública.

Los Clerigos lanzaron una severa condena contra a aquél que adquiriera propiedad eclesiástica por medio de compra, quedaba automáticamente excomulgado. Ante esta situación los arrendatarios creyentes rehusaron a chocar con la Iglesia a fin de no ser excomulgados. Aquellos que se arriesgaron a ser excomulgados no tenían suficiente dinero para las compras. Por lo tanto los tres meses transcurrieron rápidamente, los arrendatarios perdieron su prioridad y se abrió la puerta para aceptar las denuncias. Los grandes terratenientes se aprovecharon de la ocasión y después de adquirir como premio la octava parte, obtenían el resto a un

precio mínimo ya que no les preocupó mucho la excomunión porque sabían que no sería difícil reconciliarse con la Iglesia mediante generosas dadas para propositos caritativos.

Al ver el repudio de la Iglesia a la Ley de 1856, el gobierno tomó medidas más severas creando la Ley de Nacionalización de 1858 y con ello se confiscó sin derecho a indemnización toda la propiedad del Clero, con la sola excepción de los edificios que estaban siendo utilizados para el culto religioso. Las fuerzas liberales triunfaron en el campo de batalla en 1860 y Juárez aplicó las leyes de Reforma en todo el ámbito del país. Con esta medida se eliminó en forma definitiva a la Iglesia como propietaria de tierras.

C) PORFIRIO DIAZ (1876 - 1910)

En 1872 muere Benito Juárez, siendo designado Sebastián Lerdo de Tejada como Presidente; pero en 1876 fue despojado del poder por Porfirio Díaz que permaneció en la Presidencia (posteriormente reelegido) por 34 años, excepto un intervalo en 1880 a 1884.

El General Porfirio Díaz en el primer periodo de 1876 a 1880 demostró su capacidad administrativa. En este primer periodo comprendió que un país pobre como el nuestro

necesitaba con urgencia la inversión de capital venidos del extranjero que pusiera en movimiento la riqueza latente que encerraba nuestro territorio. Así se desarrolló la construcción de ferrocarriles, la industria minera, textil y otras, pero en lo que respecta a la distribución de la propiedad se intensificó la tendencia hacia la concentración de la tierra en unas cuantas manos. Aparentemente era un período de progreso y de paz, sin embargo esa paz y ese progreso estaban fincados en un desequilibrio social inaudito y por ello tambaleante, prueba de ello fueron las rebeliones en diferentes regiones y en diferentes períodos: 1878, 1879, 1881, 1896, culminando con la gran revolución de 1910 que dio fin al régimen de Díaz.

En virtud de que las Leyes, hasta ese momento, no habían podido resolver el problema agrario se promulgó la Ley de Colonización en 1875, cuya finalidad era promover la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos que todavía se encontraban disponibles en grandes extensiones y para ello el gobierno ordenó levantamientos, fraccionamientos y avalúos de todos los terrenos nacionales o extranjeros siempre y cuando llenaran las siguientes condiciones:

- 1) La adquisición por compra dentro de un plazo de diez años;
- 2) Si se compraba al contado se le daba un precio especial;
- 3) Mediante una solicitud la adjudicación sería gratuito, otorgando el título definitivo de propiedad después que el colono había cultivado durante cinco años consecutivos su parcela. La superficie máxima adjudicada en cualquiera de las dos primeras condiciones era de 2500 has. y de 100 Hás. en la tercera.

Para la ejecución de este Plan se contrataron a las "Compañías Deslindadoras" cuya función era la de explotar el país, localizar, medir y deslindar todas las tierras baldías al subdividir las en parcelas de acuerdo con el límite de 25000 has. y supervisar su venta a los futuros colonos. Por los gastos en que incurrieron estas Compañías estaban autorizadas a quedarse con un tercio de toda la tierra deslindada.

Pero tampoco esta Ley tuvo los resultados que se esperaban pues:

- a) Los campesinos y mestizos no estaban dispuestos a trasladarse a regiones desconocidas.

b) Los peones estaban atados a las Haciendas por sus deudas.

c) Las nuevas regiones eran generalmente Hostiles.

d) Los colonos extranjeros que llegaron a México, encontraron con ocupaciones más remunerativas.

Por lo tanto, las "Compañías Deslindadoras" agudizó más el problema de la tenencia de la tierra, así tenemos que los que sobrevivieron la etapa de los españoles ávidos de tierras, fueron víctimas de los denunciantes y los que escaparon esta segunda ocasión, sucumbieron finalmente ante la acción de las Compañías dando el golpe final a la propiedad de los pueblos y con ello a toda la pequeña propiedad del país.

En los últimos años del régimen de Díaz aparecieron señales de estancamiento económico, verbigracia las haciendas habían crecido más allá de su límite máximo aceptable y naturalmente comenzaba a caer por su propio peso, con el agravante de que muchas de ellas tenían fuertes hipotecas, estaban mal manejadas y tenían una fuerza de trabajo muy explosiva.

"... hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX era claro que la gran hacienda, que todavía cincuenta años

atrás parecía una unidad eficiente entraba en crisis". (40)

La burguesía incipiente estaba ansiosa por entrar en el escenario económico para destituir a la agricultura como base del poder económico y para hacer todo ello, había que destruir el latifundio como parte de ese sistema feudal que salía del escenario, para dar paso a un capitalismo que ya se asomaba.

En 1910, Porfirio Díaz proclamó que se celebrarían elecciones libres. El partido de oposición encabezado por Madero lanzó el lema de "Sufragio Efectivo y No Reelección".

Pero cuando su triunfo parecía inminente, fue hecho prisionero y posteriormente escapó a Estados Unidos, en donde se declaró en lucha armada contra el régimen. La revolución había empezado.

Madero proclama el Plan de San Luis de 1910 en donde toca el tema de la no reelección y mencionaba el problema agrario como algo secundario, prometiendo restituir a los poblados la tierra de la cual habían sido ilegalmente desposeídos.

(40) Aquilar Monteverde, Alonso. Diálectica de la Economía. Edit. Nuestro Tiempo, 12a. Edición. México 1977. p. 51

Durante las primeras etapas de la Revolución se consideraba que solamente la restitución proporcionaría suficientes tierras a los poblados. Sin embargo, tal como después se vio, la gran mayoría de las haciendas pudieron presentar títulos de propiedad inobjetable desde el punto de vista legal y no así los pueblos dando como consecuencia que la restitución constituyera una fuente muy limitada de tierras para los poblados. La dotación quedó como única alternativa.

Los campesinos respondieron al llamado de Madero y se levantaron en armas, no en virtud de los puntos políticos que se esgrimían, los cuales posiblemente no los entendían ni les importaban, sino más bien porque se prometía justicia y tierra.

Madero era de la idea de que la pequeña propiedad debería ser promovida sólo con el esfuerzo constante, pero nunca por la división de los grandes latifundios, ni por cualquier acto de expropiación. Su gobierno trató de resolver el problema agrario de tres maneras: Fraccionamiento de las tierras ejidales entre los habitantes de los poblados, compra de las tierras de las haciendas por parte del gobierno y su reventa en pequeños lotes, a los que

así lo requieran para estimular el desarrollo de la propiedad privada en pequeñas parcelas.

Así vemos, que para Madero el problema agrario no era primordial, desgraciadamente para él, porque los revolucionarios como Emiliano Zapata lo consideraron traidor, surgiendo así el "Plan de Ayala" proclamando los siguientes puntos: restitución de las tierras a los pueblos, expropiación de un tercio de las grandes haciendas después de la debida indemnización a los dueños, para promover a los pueblos y a sus habitantes con ejidos, colonias, terrenos urbanos y de labor y la nacionalización de las haciendas que se opusieran a la reforma.

Los acontecimientos se sucedieron rápidamente. La oposición a Madero, tanto en el norte como en el sur, se hizo cada vez más intensa. Fue derrocado en febrero de 1913, por Victoriano Huerta, al que también se oponían todos los grupos políticos. En julio de 1914, Huerta fue obligado a renunciar por Venustiano Carranza, que era el jefe de la oposición.

Hasta aquí hemos presentado un panorama general de la tenencia de la tierra para alcanzar al objeto de nuestra tesis: El estudio del ejido que va así en el año de 1917 en que se promulgó la Constitución proporciono el marco legal adecuado y necesario para la aplicación de la Reforma Agraria.

III.2 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Los principios del proyecto nacional se plasmaron en la Constitución de 1917, cuya característica son las revolucionarias reformas que se lograron en materia agraria (artículo 27 Constitucional) y las relativas al obrero (artículo 123).

Para los fines del presente ensayo estudiaremos el artículo 27 Constitucional; pero dado que la variedad temática es amplísima nos concretaremos a analizar los siguientes puntos:

a) La tenencia de la tierra que como ya hemos visto ha constituido un factor esencial en el desarrollo socio-económico de México, y,

b) El Ejido como condición insustituible para el progreso del país, dado que abrirá nuevos caminos del desarrollo regional. En este marco, el desarrollo se convierte en uno de los factores esenciales de la descentralización que, no sólo debe reacomodar la actividad en el espacio sino también generar las condiciones para el crecimiento y evitar el surgimiento de polos privilegiados, concentradores de recursos y de poder.

En primer lugar tenemos el artículo 27 Constitucional, señala en un párrafo que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."

Este párrafo difiere del relativo a la Constitución del 57, en la que se hacía una declaración del respeto absoluto a la propiedad privada, y es natural que así fuera ya que en aquella época la doctrina social que imperaba en México y en casi todo el mundo, eran las teorías individualistas, que propugnaban por considerar al individuo como el elemento primordial y que sólo podía bastarse para asegurar el desarrollo de la civilización y del bienestar general; que el individuo aislado y el libre juego de las leyes económicas, son suficientes para garantizar la mejor producción y las mejores situaciones para la vida social.

Todas estas ideas, fueron difundidas en México a raíz de la independencia, por la declaración Francesa de derechos del hombre en 1879, que trajeron como consecuencia un individualismo exagerado, dando por resultado que México, dio

a la propiedad privada una consolidación tan absoluta sin una base realmente jurídica, que resultó incompatible con las exigencias sociales que reclamaba el país como medio adecuado para entrar en una era de desarrollo en la Economía Nacional.

Actualmente, el Estado a pesar de seguir considerando a la propiedad como un derecho individual, según se desprende de la declaración del artículo 27 Constitucional, ya no la considera con los atributos de la propiedad individual en el sentido clásico, sino la establece en razón del interés social, atendiendo a las necesidades públicas que se tienen como preferentes sobre el interés privado, y para fundar esta propiedad originaria postulada en este párrafo, un sector muy importante de la doctrina reconoce que es un derecho nuevo, concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación.

Este párrafo, se reafirma en el tercer párrafo del propio artículo 27, que proclama el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Es decir, no sólo existe un derecho por parte del Estado sino una obligación de evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; en consecuencia el latifundio se procribió y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan; en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido.

Existen dos conceptos esenciales en el artículo 27 que constituyen las limitaciones más importantes a la propiedad privada: La expropiación y las modalidades.

En cuanto a la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia" (41)

(41) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa S.A. Quinta Edición. México 1983. p.591.

Entonces, la expropiación viene a ser un medio por el cual el Estado obliga a un particular para que se le otorgue su propiedad por existir una causa de utilidad pública, recibiendo éste una compensación por esa transmisión.

En cuanto a la segunda limitación de la propiedad privada: Las Modalidades, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, afectandose sólo el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención.

Continuando con el estudio del artículo 27, se reconoce la propiedad social, refiriéndose esencialmente a los ejidos y comunidades; tema que es parte de nuestro estudio y a lo cual enseguida nos avocaremos.

III.3 EL EJIDO.

Presentar una definición del Ejido es una labor difícil pues resulta un concepto dinámico que se ha ido modificando y modelando en el transcurrir del tiempo atendiendo a las modalidades que le ha marcado el interés público.

Sin embargo, por su historia y relaciones sociales, podríamos decir que el ejido es una comunidad de tierras y de hombres cuyas raíces se encuentran en el atepetalli de los aztecas y en los terrenos de uso común localizadas a la salida de los pueblos de la España Medieval, de donde toma su voz, la palabra ejido del latín exitus que significa salida.

Actualmente dice Jerges Aguirre, se define al Ejido como "... el núcleo de campesinos que una vez agotado el juicio administrativo agrario establecido por la legislación correspondiente, han recibido de parte del Estado un conjunto de tierras de cultivo y/o de otras calidades, cuyo aprovechamiento se mantiene regulado por normas jurídicas específicas." (42)

(42) Aguirre Avellanada, Jerges. La Organización Empresarial del Sector Agropecuario. Instituto Politécnico Nacional. E.S.E. p. 69.

Para el maestro Caso el Ejido es "... la tierra dada a un núcleo de población agricultor, que tenga por lo menos seis meses de fundado para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible" (43)

En este sentido la Ley de Reforma Agraria señala que para que se constituya un Ejido es necesario que se cumpla con los siguientes requisitos:

- 1.- Que un núcleo de población peticionario carezca de tierras y aguas o no las tenga en cantidad suficiente (Artículo 195 de la Ley Federal de Reforma Agraria):
- 2.- Que tenga capacidad colectiva que se configura con un núcleo de población. (Artículo 196, fracción II a contrario sensu y 198 de la Ley Federal de Reforma Agraria). La capacidad esta determinada por lo que se dispone el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Reunidos los requisitos anteriores el núcleo de población puede presentar una solicitud, sin mayores

(43) De Ibarrolá, Antonio. Derecho Agrario. Porrúa, S.A. Segunda Edición actualizada. México 1983. p. 372.

formalidades, excepto el de expresar la acción que intenta y de que sea por escrito (Artículo 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Esta solicitud puede referirse a la acción dotatoria, ampliatoria, de nuevos centros de población y todas ellas, si culminan positivamente constituirán un ejido: También pueden formarse si la acción es restitutoria o de reconocimiento de bienes comunales, y el núcleo de población opta por el régimen ejidal.

Por otra parte, desde el punto de vista de las relaciones de propiedad del ejido posee una característica fundamental: el régimen de usufructo perpetuo con que son otorgados los bienes que lo constituyen, según el artículo 27 Constitucional de conformidad con el artículo 51 que: "A partir de la publicación de la resolución Presidencial en el Diario Oficial de la Federación. El núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece. La ejecución de la resolución presidencial, otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".

Es oportuno hacer del conocimiento que el sujeto

beneficiado con los bienes que señala la resolución presidencial es el núcleo de campesinos como entidad colectiva quien esta facultado para regular internamente el aprovechamiento de los recursos recibidos.

Enseguida el artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria precisa: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse el acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacería cuando ésta termine.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondientes.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hechos o por derecho guarden el estado comunal.

A continuación se hará un estudio sistemático y ordenado de determinadas características del Ejido tomando como parámetro el orden establecido por la Ley Federal de la Reforma Agraria.

III.3.1 ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES EJIDALES Y COMUNALES.

El artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala: Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras:

- I. Las Asambleas Generales.
- II. Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y
- III. Los Consejos de Vigilancia.

I. LA ASAMBLEA GENERAL. Es la máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en

pleno goce de sus derechos, es decir las Asambleas Generales de Ejidatarios se integra únicamente por los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria, que alcanzaron unidad de dotación, que tienen sus derechos agrarios vigentes y la credencial a que se refiere el artículo 26 de la citada Ley.

Hay tres tipos de Asambleas Generales de ejidatarios: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación.

A) LAS ASAMBLEAS GENERALES ORDINARIAS, se celebrarán el último domingo de cada mes y quedarán legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno, de los ejidatarios con derecho a participar. Si no se reúne la mayoría señalada, la Asamblea del mes siguiente se celebrará con los que asistan y los acuerdos que se tomen, serán obligatorios, aún para los ausentes, siempre que no se trate de asuntos que conforme a la Ley deban de resolverse en Asamblea Extraordinaria. En estos actos podrá estar presente un representante de la Delegación Agraria. (Art. 28 Ley Federal de la Reforma Agraria)

B. LAS ASAMBLEAS EXTRAORDINARIAS. Se celebrarán

cuando el caso lo amerite y previa convocatoria. Las convocatorias para Asambleas Extraordinarias se hacen mediante cédula que se fija en los lugares más visibles del poblado y cuya copia se enviará a la Delegación Agraria como requisito de validez, por eso se señala que se expedirá con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado. Si el día que señaló para la Asamblea no se reuniera la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria y ocho días después, una tercera convocatoria, convocando para la misma fecha con el apercibimiento de que la Asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes. La misma obligatoriedad tendrá para quienes se retiren de una Asamblea. (Art. 31 y 32 Ley Federal de la Reforma Agraria).

C) "Las Asambleas Generales de Balance y Programación serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrán por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del

período anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupos y colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario..." (Art. 30 Ley Federal de la Reforma Agraria.)

II. LOS COMISARIADOS EJIDALES Y DE BIENES COMUNALES; El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales. Estará constituido por un Presidente, un secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes. (Art. 37 Ley Federal de la Reforma Agraria.) Contará con secretarios auxiliares de crédito, comercialización, de Acción Social y los demás que señale el reglamento interno del Ejido para atender los requerimientos de la producción.

III. LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA. Señala la Ley que en cada ejido habrá un Consejo de Vigilancia constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes que desempeñaran los cargos de presidente, secretario y tesorero respectivamente.

Los Consejos de Vigilancia tiene facultades para vigilar los actos del comisariado para que funcione dando cumplimiento a los acuerdos de la Asamblea y de la Ley;

revisar mensualmente las cuentas del comisariado, formular observaciones y darlas a conocer en Asamblea General; vigilar e informar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación en los derechos ejidales o comunales; asimismo vigilar la correcta explotación de los bienes; convocar a Asamblea General cuando no lo haga el Comisariado y las demás que la Ley señala. (Art. 40 y 49 de la Ley General de la Reforma Agraria.)

III.3.2 REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

El Ejido y su patrimonio están sujetos a un régimen de prerrogativas en su favor que les conceden un sistema de crédito rural, una situación fiscal particular, formas de organización económica y de comercialización especiales, protección a las industrias rurales y un conjunto de garantías y preferencias.

El régimen ejidal a grosso modo se caracteriza porque:

- 1) Sus disposiciones son de orden público dictadas en beneficio de una clase social, la campesina, y que se agrupan en reglamentaciones directas del artículo 27 Constitucional, y que:

2) En caso de duda, sus disposiciones deben interpretarse en el sentido de que más beneficie a la clase campesina.

PROPIEDAD DE LOS NUCLEOS DE POBLACION

1.- Los núcleos de población ejidal son propietarios de las tierras y bienes que en la resolución presidencial señale con las modalidades y regulaciones que en ella se establecen.

Es importante recalcar que las resoluciones presidenciales de tierras son inmodificables y su ejecución no podrá ser objetada más que por los campesinos beneficiados (Art. 308 Ley Federal de la Reforma Agraria).

2.- "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no es posible enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse todo o en parte, por tanto, son inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto" (Art. 52 Ley Federal de la Reforma Agraria)

3.- La propiedad de las tierras, bosques y aguas corresponde al núcleo de población; la propiedad de las tierras de

cultivo aunque se adjudiquen individualmente, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. "El aprovechamiento individual, cuando existe, terminará al resolverse de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine". (Art.52 Ley Federal de la Reforma Agraria)

En cuanto a la expresión "aprovechamiento individual" es poco afortunado ya que desde el momento en que el ejidatario tiene facultades aunque limitadas para disponer de su parcela, con esto rebasa su significado de aprovechamiento, pues le da ciertos matices de propiedad.

4.- La "propiedad parcelaria" y en general, los derechos "individuales" de los ejidatarios, están sujetos también a un régimen protector, caracterizándose porque:

a) Son inalienables, imprescriptibles, inembargables; en general no son transmisibles sino por permuta parcelaria y herencia (Art. 79 y 81 Ley Federal de la Reforma Agraria)

b) La adjudicación de las unidades de dotación se hará siguiendo el riguroso orden que establece el artículo 72 Ley Federal de la Reforma Agraria.

ART. 72.- Cada vez que sea necesario determinar a quien debe adjudicarse una unidad de dotación, la

Asamblea General se sujetará, invariablemente, a los siguientes ordenes de preferencia y de exclusión:

- I. Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuran en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido;
- II. Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos que se hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan..
- III. Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un ejidatario con derechos;
- IV. Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos;
- V. Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por esta ley para poder ser ejidatarios;
- VI. Campesinos procedentes de otros núcleos de población colindantes; y
- VII. Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde faltan tierras.

"Antes de que se efectúen el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas, los ejidatarios en particular tendrán los derechos que proporcionalmente les correspondan para explotar y aprovecharse los diversos bienes ejidales, de acuerdo con los preceptos de la LFRA con la forma de organización y de trabajo que en el ejido se adopte, y se les respetará en la posesión de las superficies que les hayan correspondido al efectuarse el reparto provisional de las tierras de labor a menos, que tal asignación no se hubiese hecho conforme a los artículos 72 y 73.

A partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas pasarán, con las limitaciones que esta Ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas.

c) La parcela se cultivará directamente por el ejidatario y su familia, es decir, esta prohibido la explotación indirecta o por terceros, o el empleo de trabajado asalariado, excepto cuando se trate de:

1. Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domesticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;

II. Menores de 16 que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

III. Incapacitados; y

IV. Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo, como lo prevee el artículo 76 Ley Federal de la Reforma Agraria.

d) El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él.

A falta de las personas anteriores, el ejidatario formulará una lista de sucesión, en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a un fallecimiento siempre que también dependan económicamente de él.

Pero el heredero debe llenar salvo el requisito de la edad, los demás requisitos que se exigen al campesino por estar en posibilidad legal de recibir parcela (Art. 200).

Si el ejidatario no hace designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- a) Al cónyuge que sobreviva;
- b) A la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos;
- c) A uno de los hijos del ejidatario;
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años; y
- e) A cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren los incisos b), c) y e) si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derechos a heredar, la Asamblea opinará quién de entre ellas debe ser el sucesor, quedando a cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva que deberá emitir en el plazo de treinta días.

Si dentro de los treinta días siguientes a la resolución de la Comisión, el heredero renuncia formalmente a sus derechos, se procederá a hacer una nueva adjudicación,

respetando siempre el orden de preferencias establecido en este artículo.

En ningún caso heredará quien ya tenga parcela. Las parcelas vacantes se adjudicarán en Asamblea General a quien, dentro del ejido, resulte con derechos preferentes. (Art. 83 y 84 de la Ley Federal de la Reforma Agraria)

E) Esta prohibido el acaparamiento de unidades de dotación por una sola persona. Sin embargo, cuando un ejidatario contraiga matrimonio o realice vida marital con una mujer que disfrute de unidad de dotación, se respetará la que corresponda a cada uno.

Para los efectos de derechos agrarios, el matrimonio se entenderá celebrado bajo el régimen de bienes.

F) La suspensión y privación de los derechos de los ejidatarios procede por causas bien determinadas entre las que destaca la falta de cultivo personal de la parcela o no ejecutar las labores personales en las obligaciones colectivas, también son causas de privación no cumplir el heredero con la obligación de mantener a la mujer, hijos menores de 16 años o incapacitados permanentes que dependían económicamente del ejidatario muerto, destinar los "bienes ejidales ilícitos", la condena por sembrar o permitir que se

siembren estupefacientes en la parcela y el acaparamiento de parcelas en los ejidos ya constituidos.

La suspensión y privación se resuelve mediante procedimiento regulado en el Título sexto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y al decretarse en contra de un ejidatario la pérdida de una unidad de dotación, esta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando por tanto destinada dicha unidad al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino mencionado salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo 85 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

G) La extensión de la parcela no podrá reducirse cuando la calidad de sus tierras mejore debido al esfuerzo del titular y por otra parte si el cambio en la calidad de las tierras no es atribuible a los ejidatarios, la Secretaría de la Reforma Agraria fijará la nueva extensión de las unidades de dotación, que no podrá ser menor que la superficie señalada a la unidad normal de dotación (Art. 71 Ley Federal de la Reforma Agraria).

III.3.3 Bienes del Ejido.

Sin lugar a dudas el patrimonio que le asigna la Ley Federal de la Reforma Agraria al ejido es un patrimonio rústico compuesto de distintos bienes que están sujetos a

régimenes diferentes: las tierras de cultivo o cultivables, las tierras de uso común, la zona de urbanización, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina (Art. 223 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

"Art.51, de la Ley de la Reforma Agraria:

A partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de los bienes que en la misma se señalen, con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido el carácter de poseedor o se lo confirma, si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".

Para el maestro Mendieta y Nuñez "Los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que en último análisis, pertenecen al Estado". (44)

Así pues el Ejido conforma su patrimonio con tierras que resultan legalmente afectables y que pueden ser:

(44) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Porrúa. Decimosexta edición. México, 1979. p. 347.

a) UNIDADES INDIVIDUALES DE DOTACION O PARCELAS. Su superficie mínima será de 10 hectáreas. (Art. 220 de la Ley Federal de la Reforma Agraria) y su explotación podrá ser agrícola, ganadera o forestal.

Las unidades individuales de Dotación o parcelas constituirán el principal patrimonio del Ejido pues son tierras que por su calidad constituyen unidades de explotación que garantizan económicamente la subsistencia de ejidatarios.

Ahora bien las unidades de dotación o parcelas siguen la naturaleza jurídica del ejido, es decir también son inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisible.

Pero hay que aclarar que las unidades de dotación y la de parcelas tienen distintos tipos de disfrute. Así los que son parcelas de disfrute sera individual por tratarse de una porción de terreno de uso agrícola determinada por linderos concretos, amparado por títulos de Derechos agrarios hasta la entrada en vigor de la Ley de la Reforma Agraria de 1971.

En cambio para las unidades de dotación el disfrute es colectivo y las tareas de trabajo por ende son colectivas

y los derechos se garantizan con certificados de Derechos Agrarios; así por ejemplo la explotación ganadera y forestal siempre se ha referido a unidades de dotación como se desprende del artículo 131 fracción IV.

b) ZONA URBANA EJIDAL: La porción de tierra que no sirva para labor constituirá la zona urbana del poblado o los mismos terrenos utilizados por caserío pueden utilizarse para ello. Todo será acordado por resolución presidencial.

La zona de urbanización sera deslindada y fraccionada reservandose la extensión necesaria para los servidores públicos de la comunidad cumpliendose con los requisitos previstos en el artículo 92; luego se dividirán en solares como lo establece el artículo 93 "Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo ... pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad".

c) PARCELA ESCOLAR: Esta Institución también se caracteriza por ser inalienable, imprescriptible,

inembargable e intransmisible, de que su propiedad pertenece a todo el núcleo ejidal y su disfrute es comunal, los miembros del ejido pueden disfrutarlo a través de los servicios escolares y deportivos y sociales que se instalen sobre esta unidad.

"La parcela escolar deberá destinarse a la investigación enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezcan. Deberá procurarse que en la misma se realice una explotación intensiva, que responda tanto a la enseñanza escolar, como a las agrícolas y científicas que se realicen en favor de los ejidatarios (Art. 102 Ley Federal de la Reforma Agraria).

d) UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL PARA LA MUJER. De la superficie dotada, la resolución presidencial deberá adscribir una unidad de dotación localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años que no sean ejidatarias (Art. 103 Ley Federal de la Reforma Agraria).

La unidad agropecuaria y de industrias rurales de las mujeres se establecerá en alguna de las parcelas vacantes o

en terrenos de la ampliación, si la hubiere, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de las escuelas del poblado (Art. 104 Ley Federal de la Reforma Agraria) y en estas unidades se crearan guarderías infantiles, centros de costura y educación, molinos de nixtamal y en general todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina.

e) TIERRAS DE AGOSTADERO PARA USO COMUN. Una vez que se han cubierto las necesidades del núcleo de población dotando de una unidad de dotación o parcela a cada uno de sus integrantes, de la zona urbana, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer y si resulta que todavía hay tierras disponibles se dotará al ejido con tierras de agostadero para uso común (Art. 223 fracción I, de la Ley Federal de la Reforma Agraria); o cuando las tierras afectables y dotadas no pueden parcelarse o señalarse unidad de dotación porque resultaría menores de 10 hectáreas mínimas señaladas por la constitución y la Ley en relación o bien al número total de solicitantes o al número total de solicitantes o al número de veinte unidades indispensables para constituir un ejido, entonces la poca superficie dotada

se destinará para usos comunes (Art.307, frac. IX, in fine, de la Ley Federal de Reforma Agraria). (45)

"Las tierras de uso común, no son susceptibles de adjudicación individual y están constituidos por agostaderos y montes - en general por terrenos no cultivables -; se conceden en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades de que de sus productos o esquilmos tengan los campesinos beneficiados con unidades de dotación en tierras de cultivo o cultivables; las tierras de uso común son institución peculiar de los ejidos agrícolas que no funciona en los ganaderos y forestales"(46)

Cuando su uso común ha sido determinado legalmente para una asignación individual será de uso personal y que pueden ser:

1) el aprovechamiento proporcional de las maderas muertas para usos domésticos (Art. 138, fracción II, inciso a) y que también utilicen los pastos en la forma igualitaria y proporcional que acuerde la asamblea general de ejidatarios. (Art. 138 Fracción I Ley Federal de la Reforma Agraria).

(45) Chavez Padión Martha. El Derecho Agrario en México. Porrúa. México 1982. p. 413.

(46) Hinojosa O. José. Jurídico Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. El concepto del "Ejido en la Legislación Mexicana, No. 15. México 1983 p. 174

Pero puede ser el caso de que uno de los ejidatarios rebase la cantidad señalada en el uso de los pastizales por tener mayor número de cabezas de ganado; en este caso deberá celebrar contrato anual con el ejido, que deberá ser aprobado tanto por la asamblea general de ejidatarios, así como por la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 138 fracción I inciso c).

2) La explotación de los recursos pastales y forestales, cuando las tierras de agostadero de uso común son lo suficientemente amplias o ricas, es la comercial o industrial, en este caso el ejido podrá explotar directamente sus recursos si cuenta con la base económica o contratar anualmente una empresa estatal o particular (Art. 138, inciso c), 145 y 50 Ley Federal de la Reforma Agraria).

3) Explotaciones comerciales e industriales que puedan aprovecharse para el turismo, pesca, minería y recursos no renovables para la construcción los cuales podrán ser explotados directamente por el ejido o darlo a fideicomiso u otorgar su explotación pero sólo en contrato de asociación en participación por un año y deberá ser aprobado por la Asamblea de Ejidatarios y por la Secretaría de la Reforma Agraria.

4) La explotación de las tierras de uso común cuando éstas se depositan en fideicomiso para su explotación.

5) Explotación de las tierras de uso común es cuando los hijos de ejidatarios o campesinos avecindados, abren esas tierras al cultivo en cuyo caso deberá tramitarse un expediente de apertura de tierras al cultivo.

f) CASAS Y ANEXOS DEL SOLAR. Cuando los campesinos solicitantes ocupan casas y anexos del solar ubicados en tierras que legalmente resulten afectables, dichos bienes también se incluirán en la dotación (Art. 226 Ley Federal de la Reforma Agraria).

g) AGUAS.

1. Las aguas comprendidos dentro de las dotaciones ejidales serán siempre de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos (Art. 240)

2. "Al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras.

Si una resolución presidencial dotó de tierras de temporal, pero hay aguas de propiedad nacional o privada que

resulten afectables en favor de un ejido, entonces la Secretaría de Reforma Agraria, en coordinación con la SARH, tramitará el expediente de dotación de aguas (Art. 230 Ley Federal de la Reforma Agraria) que culminará con una resolución presidencial específica.

3. Cuando las aguas de las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas de los afectados, sean afectables en su totalidad para uno o varios ejidos, o cuando el volumen mayor del 50% de las aguas se conceda a dichos ejidos, entonces dichas fuentes y obras se expropiaran y pasaran a ser propiedad de la nación, se reconocerán las aguas que disfrutaba el ejido y los derechos de terceros (Art. 234 Ley Federal de la Reforma Agraria).

4. Las fuentes de aprovechamiento y obras hidráulicas rieguen menos del 50% de la superficie afectada que se convertirá en ejidal, los dueños están obligados a reconocer los derechos que hayan disfrutado los núcleos solicitantes o ejidales (Art. 234 Ley Federal de la Reforma Agraria).

5. Se respetarán las servidumbres de uso y de paso que existan, haya o no expropiación de fuentes y obras hidráulicas (Art. 235 Ley Federal de la Reforma Agraria).

La naturaleza jurídica de las aguas cuando son propiedad del ejido mediante resolución presidencial, cualquiera que sea el caso, es el mismo de las tierras (Art. 52 de Ley Federal de la Reforma Agraria) y en cuanto a su aprovechamiento, éste puede ser común o individual (Art. 59 Ley Federal de la Reforma Agraria) y en este último caso, los derechos se garantizarán con un certificado de servicios de riego que será coincidente con el certificado de derechos agrarios (Art. 230 Ley Federal de la Reforma Agraria) y que se inscribirá en el padrón de usuarios del Distrito de riego correspondiente.

III.3.4. Regimen Fiscal de los Ejidos y Comunidades.

El artículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria señala el régimen fiscal de los ejidos que se sujetará a las siguientes bases:

I. Los municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial.

II. Entre tanto se hacen los estudios para calcular la rentabilidad de las tierras ejidales, el impuesto predial se causará aplicando las tarifas que señalen las Leyes Financieras sobre el valor fiscal de cada clase de tierras;

III. Cualquiera que sea el procedimiento que se siga para fijar el impuesto, la cuota asignada por contribución a los ejidos no podrá exceder del cinco por ciento de la producción anual comercializada de los mismos. Este por ciento se calculará siempre teniendo en cuenta los precios rurales de la producción de que se trata.

IV. Mientras que duren las posesiones provisionales, los ejidos pagarán: en el primer año, cuando más el veinticinco por ciento del impuesto predial que les corresponda y en los subsecuentes, el impuesto se les aumentará en un diez por ciento cada año, hasta alcanzar la cuota total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial, los ejidos quedan obligados a pagar la cuota íntegra que les corresponda pero no podrá exigirseles el pago de las diferencias entre las cuotas parciales que legalmente se les hayan asignado durante la posesión provisional y el monto total de la contribución.

V. La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales corresponde al núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios;

VI. El impuesto predial será depositado por cada ejidatario en la Tesorería del Comisariado Ejidal, la que de

inmediato concentrará el importe de dicho impuesto en la oficina fiscal más próxima que le corresponda;

III.3.5 División y Fusión de Ejidos.

La división de los ejidos podrá hacerse en los siguientes casos:

I. Cuando el núcleo esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas.

II. Cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido está formado por diversas fracciones de terrenos aislados entre sí;

III. Cuando el núcleo de población esté constituido por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aun cuando éste constituya una unidad; y

IV. Cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, por la extensión del ejido, resulte conveniente la división. (Art. 109 Ley Federal de la Reforma Agraria).

Para que proceda la división de los ejidos que se encuentran en las condiciones previstas y descritas anteriormente es necesario:

I. Que de acuerdo con los estudios técnicos que se realicen, se llegue a la conclusión de que la división conviene para el logro de una mejor explotación ejidal; y

II. Que los ejidos resultantes no queden constituidos por menos de veinte capacitados. (Art. 110 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Se concederá la fusión de varios ejidos cuando de los estudios técnicos y económicos que practique la Secretaría de la Reforma Agraria de oficio o a petición de los núcleos interesados, y oyendo la opinión del Banco Oficial que los refaccione, se compruebe que es conveniente dicha fusión para la mejor organización de los ejidatarios y el desarrollo de un plan de explotación agropecuario benéfico para la economía ejidal (Art. 111 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

III.3.6 Expropiación de los Bienes Ejidales y Comunales.

La expropiación es el caso de excepción más importante a la intransmisibilidad de los bienes ejidales y comunales.

Entendiéndose por expropiación el medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (47)

Así tenemos que los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En iguales circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

(47) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo tercera edición, Porrúa, S.A. México, 1984, p. 375.

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas pastas zootécnicas y en general, servicios del Estado para la producción.

IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica;

V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

X.

IX. Las demás previstas por las leyes especiales.

Como se puede ver:

Las causas de utilidad pública previstas por las fracciones I, II, V y VI del artículo 112 coinciden con las enumeradas por el artículo primero de la Ley de Expropiación y lo preceptuado en las otras fracciones son exclusivas de la expropiación agraria.

La expropiación se decretará por el presidente de la República y se tramitará precisamente por las autoridades agrarias en beneficio nada más de entidades del sector público federal o local (Art. 121 Ley Federal de la Reforma Agraria).

La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

I. Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 arriba mencionados, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran, en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura de la misma Asamblea, formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización; y

II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112 los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las unidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de

las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo.

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.

El pago de indemnización por bienes distintos a la tierra tales, como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual (Art. 124 Ley Federal de la Reforma Agraria).

Queda prohibido autorizar la ocupación previa de los bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se este tramitando un expediente de expropiación.

Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o cuando

transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la materia de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización (Art. 126 Ley Federal de la Reforma Agraria).

III.3.7 Regimen de Explotación de los Bienes Ejidales.

Los bienes ejidales pueden explotarse en forma individual o colectiva, lo cual puede ser legal u optativo, total o parcial.

EXPLOTACION INDIVIDUAL. Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotaran en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual, mediante acuerdo tomado en Asamblea General, convocada especialmente con las formalidades establecidas por Ley Federal de la Reforma Agraria (130 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

En los ejidos que se exploten en forma colectiva se podrá asignar a cada ejidatario una superficie calculada en proporción a la extensión total del ejido, y en ningún caso mayor de dos hectáreas para el establecimiento de una granja familiar que estimule su economía, la cual cultivará individualmente sin perjuicio de las tareas colectivas, siempre y cuando la segregación de esta superficie para explotación individual no afecte substancialmente el aprovechamiento colectivo de las tierras. (Art. 140 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

"... cuando la resolución presidencial dotatoria señale con determinado número de hectáreas se formarán parcelas el régimen de explotación que está señalado es el individual y que este sistema formó parte predominante en los ejidos durante los primeros años de la Reforma Agraria en México, hasta 1940, y que después de esta fecha, al menos, se trato de darle preferencia a la explotación colectiva"(48)

La explotación individual y la explotación colectiva están tratadas de diferente manera en cuanto al pago del impuesto predial pues dispone el artículo 106 en sus

(48) Chavez Padron, Martha. El Derecho Agrario en México. Porrúa. Sexta edición. México, 1982. p. 436.

fracciones VII y VIII que "...el procedimiento económico-coactivo sólo podrán ejercitarlo las autoridades fiscales correspondientes y únicamente sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda, y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación; por otro lado "...si la explotación es colectiva, el procedimiento a que se refiere la fracción anterior se ejercitará por las mismas autoridades sobre el producto de la explotación integral del ejido y hasta por el 25% de la producción anual;"

EXPLOTACION COLECTIVA. Como afirmamos anteriormente los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades, podrán explotarse en forma colectiva o individual.

La explotación colectiva de todo un ejido, sólo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, cuando de los trabajos técnicos y económicos que practique la Secretaría de la Reforma Agraria, a petición de parte o de oficio, se compruebe que es conveniente dicha explotación;

Deberá cuidarse que las explotaciones colectivas cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo. Al efecto,

la resolución presidencial determinará cuáles son las instituciones oficiales y la forma en que éstas deberán contribuir a la organización y financiamiento del ejido. (133 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

"Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación. (134 de la Ley Federal de la Reforma Agraria)

Esta forma de organizarse el trabajo ejidal podrá adoptarse aun cuando el ejido ya se hubiese fraccionado.

Los derechos de ejidatarios, sea cual fuere la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios, que deberá expedirse por la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal correspondiente.

"La explotación colectiva puede ser legal u optativa. Es legal ó forzosa, cuando las tierras constituyen unidades de explotación que no es conveniente fraccionar, o cuando la explotación individual resulta antieconómica, o porque así lo

determine el adecuado aprovechamiento de los recursos dotados, o cuando los ejidos se localizan en zonas productoras de cultivos o materias primas abastecedoras de una industria, cuando se trate de ejidos forestales o ganaderos (Art. 131 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Esta forma de explotación colectiva se determina legalmente desde la resolución presidencial, por las razones anteriormente indicadas.

La explotación colectiva también puede ser optativa; es decir, cuando originalmente en la resolución presidencial se estatuyó la explotación individual y el parcelamiento de tierras, pero por razones técnicas y económicas el ejido opta (Artículo 134 in fine Ley Federal de Reforma Agraria de 1971) por solicitar su cambio al régimen de explotación colectiva en cuyo caso se requiere solicitud del núcleo interesado (Art. 130 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971) aprobado por las dos terceras partes de la Asamblea General de ejidatarios; esta solicitud se fundará en los estudios técnicos necesarios que recabarán las Delegaciones Agrarias y el Cuerpo Consultivo Agrario deberá dictaminar al respecto con fundamento en ese dictamen se elaborará la resolución presidencial correspondiente. Esta posibilidad es muy

importante para la perspectiva de que muchos ejidos dotados anteriormente bajo el régimen de explotación individual, que ahora en lo futuro se convenzan de que les conviene económicamente organizarse en explotación colectiva, puedan hacerlo y tramitar una resolución presidencial que modifique la original con que se les doto.

III.4 POLEMICA EN TORNO AL EJIDO.

Actualmente, la estructura agraria nacional por hectareas se encuentra dividida de la siguiente manera: ejidales 88'710,818; comunales 16'198,196; colonias 1'970,978; propiedad privada 67'253,600 y otros terrenos 22'518,058.

El total en hectareas es de 196'651,650, que significan prácticamente 99.5% de la superficie total del país.

El número de ejidos en la República Mexicana es de 26'167 con 2'716,799 ejidatarios y existen 2,105 comunidades agrarias con 420,582 comuneros.

De la superficie entregada a núcleos ejidales y comunales, de riego son 2'439,559 que representan 2.3% del total temporal 12'845,850, igual al 12.24%; agostadero 56'830,261, significando 54.17% monte 11.154,323 representando 10.65%; desértico 1'070,182, el 1.02% e indefinidos 20.568,885, que a 19.61%.

Los ejidatarios y comuneros producen en dicha superficie 70% nacional de frijol y maíz; 10% de hortalizas; 40% de frutales, 50% de trigo y 60% de arroz; 10% de caña de

azúcar, 50% de oleaginosas, 70% de soya y algodón y 80% de ajonjolí y cartamo.

En contraparte, los pequeños propietarios producen 30% de frijol y maíz; 90% de las hortalizas, 60% de frutales, 50% de trigo, 40% de arroz, 90% de caña de azúcar, 50% de oleaginosas, 30% de soya y algodón y 20% en ajonjolí y cártamo.

Los porcentajes referidos, indiscutiblemente insuficientes para atender la demanda alimenticia de 85'000,000 de mexicanos y que antes de que concluya la presente década y el milenio ascenderán a 100.000,000.

A mayor abundamiento diremos que "...en el campo mexicano prevalece el minifundio, toda vez que un ejidatario posee en promedio tres hectáreas aproximadamente y de mal temporal, cuya actividad agrícola no le da empleo permanente, ni ingresos suficientes para sobrevivir.

A la fecha se han distribuido 106 millones de hectáreas al sector social, sólo dos millones tienen acceso al agua de riego. De las cuales, el sector ejidal posee el 1.8%, el 12% son de temporal, el 54% de agostadero y otro 10% son montes, en tanto que más de 20 millones de hectáreas son

desérticas y de calidad indefinida. De este último tipo de tierras son "beneficiados" 3 millones 200 mil campesinos"(49).

Ante este panorama surge la pregunta ¿El ejido responde a las necesidades económicas y sociales del país?

Es evidente que el sector agropecuario mexicano no ha cumplido cabalmente con su papel económico y social en virtud de los limitados niveles de bienestar, serias desigualdades y escasos márgenes de organización productiva, así como precios de los productos agropecuarios que no reflejan su verdadero costo.

Es por eso que la iniciativa privada propone que desaparezca el ejido: Es necesario profundizar la reforma del Estado y enfocar ahora los cambios hacia el medio rural, para acabar con el caciquismo y reestructurar las dependencias y organizaciones que han permitido la explotación en el campo y favorecido el control político de los campesinos. Todo ello como primer paso para la

(49) Popoca, Fausto. "Nuevas Formas de Organización Productiva en el Agro". El Universal. No. 26, 429. Tomo CCXCII. México, D.F., 15 de Enero de 1990. pp. 1,17.

privatización del ejido. (50).

El sector público ha respondido que la iniciativa privada no ha resuelto ni resolverá el problema alimentario del país, por lo tanto, la modernización del campo no se hará a costa de la reprivatización del ejido y sí a cambio de realizar una "reforma" en la Reforma Agraria. (51)

El presidente de la República en la ceremonia conmemorativa del 75 aniversario de la promulgación de la Ley Agraria de 1915 expuso: El ejido no se privatizará. Esa importante unidad agraria y campesina será transformada para que se dé la elevación de su eficiencia productiva y, consiguientemente que sean mejorados los niveles de vida de los pobladores del agro (52)

(50) Ruiz, Rodolfo. "Insiste Eduardo García Suárez en privatizar la Agricultura" El Universal. No. 26, 429. Tomo CCXCII. México, D.F. 15 de Enero de 1990. p.p. 1-15.

(51) Hernández Vélez, Avelino. "La IP No Resolverá el Problema Alimenticio; La Modernización del Agro, sin privatizar el Ejido". El Financiero. Año IX No. 2114. México, D.F. 24 de Enero de 1990. p. 3.

(52) "Confusión Atajada en el Medio Rural". El Nacional. Año LXI, Tomo VIII, No. 21817. México, D.F. 7 de Enero de 1990. p.2.

Es claro que el sector agropecuario necesita de una modernización, pero no una modernización consistente en privatizar el ejido pues ello acarrearía la acumulación de tierras en unas cuantas manos.

La modernización deberá consistir en que se busque un nuevo modelo de organización productiva y equitativa entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios y obtener con ello un aprovechamiento óptimo de la tierra del capital invertido.

Es necesario también la descentralización hacia los estados. Posteriormente una adecuada concertación entre los gobiernos estatales y municipales y fundamentales con los productores para la aplicación efectiva de los programas regionales locales de desarrollo rural.

También es importante revisar los precios de garantía convirtiéndose éstos como punto de referencia de precios mínimos, pues si estos precios de garantía no corresponde a la realidad, resulta que por ahí se descapitaliza este sector.

Para tener una política realista de precios de garantía se debe de controlar los precios de los insumos y buscar la aplicación de una tecnología que incremente la

productividad del trabajo campesino que incida favorablemente en reducción de los costos.

Lograr que el campesino venda directamente, esto significa que tengan ellos su propio transporte y sistema de almacenamiento, por ello se tiene que descentralizar las centrales de abasto y organizar una red de distribución directa y hacer operante la figura de crédito a la comercialización.

El gobierno contribuirá también en la creación y mejoramiento de las vías de comunicación.

Todo ello llevado a cabo en un marco legal de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Estos son algunos planteamientos que creemos que incidirán fuertemente para el mejoramiento del sector agropecuario sin que para ello tenga que privatizar el Ejido.

Arturo Warman expone que la privatización entendida como la conversión del ejido a propiedad privada, propiciaría el éxodo rural al iniciarse el proceso de acumulación de tierras con ello descenderían la producción de alimentos básicos con una agricultura orientada comercialmente, como

consecuencia aumentarían también las importaciones agropecuarias (53)

Por su parte, Carlota Botey señala: antes que privatizar el ejido, es necesario hacer una reforma en la Reforma Agraria partiendo de la tipología ejidal actual, definida de la siguiente manera:

La primera clasificación de ejidos son aquellos que fueron dotados de recursos suficientes y de calidad, que lograron la rentabilidad, que exportan sus cultivos y están en la etapa de la modernización.

La segunda categoría ejidal requiere de apoyos de capital, crédito y tecnología y son considerados como organizaciones superiores que están retomando su proceso productivo y la concertación con el Estado.

Y un tercer grupo inexplorado, con importantes recursos agrícolas y forestales, paisajes y agostaderos, pero que carece de organización. En este último se encuentra el 80% de los ejidatarios del país. (54).

(53) Hernández Vélez, Avelino. "La IP no Resolverá El Problema Alimenticio; La Modernización del Agro, sin Privatizar el Ejido". El Financiero, Año IX, No. 2114. México, D.F. 24 de Enero de 1990. p. 3.

(54) Loc. Cit.

C A R T U L O I V

ADMINISTRACION AGRARIA

- IV.1 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS**
- IV.2 SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA**
- IV.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**
- IV.4 PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA**

IV. ADMINISTRACION AGRARIA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece distintos sistemas de propiedad y responsabilidad: la original, que corresponde a la nación; la privada que atañe a los particulares; y a la social, que abarca a la ejidal, la comunal, las cooperativas de producción, las empresas sindicales y otras. Sus múltiples posibilidades de combinación conforman la "Economía Mixta Mexicana".

Es de importancia hacer notar que recientemente se ha agudizado la polémica sobre el provecho y legitimidad de la intervención del gobierno en la economía. Porque desgraciadamente el Estado al tratar de resolver todos los problemas que aquejan a nuestro país se ha convertido en un gran monstruo pesado y sin dinamismo y lo que es más lamentable no ha podido resolver dichos problemas en su totalidad, cumpliéndose el proverbio popular "El que mucho abarca poco aprieta".

El cambio es inevitable como lo ha comprendido el gobierno mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que contempla: "... el Estado debe modernizarse para cumplir

eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos."

Para cumplir su función rectora y de planeación del desarrollo, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la dirección administrativa del Estado en el ámbito de su competencia federal y en función del mandato del artículo 90 Constitucional, cuyo texto expresa.

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

Por lo que en diciembre de 1976, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde aparece como aspecto sobresaliente la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia básica

para el ejercicio, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público la cual absorbió atribuciones que estaban encomendadas a las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional.

Mediante el decreto de Reformas y adiciones a la citada Ley, en Diciembre de 1982, cambian atribuciones y denominaciones de diversas Secretarías, creandose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la actualidad las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada; son las que a continuación se enumeran y sus atribuciones se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

SECRETARIA DE GOBERNACION. (Art. 27)

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES (Art. 28)

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL (Art. 29)

SECRETARIA DE MARINA (Art. 30)

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (Art. 31)

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (Art. 32)
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
FEDERACION (Art. 32 Bis)
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA
PARAESTATAL (Art. 33)
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (Art. 34)
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS
(Art. 35)
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (Art. 36)
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (Art. 37)
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (Art. 38)
SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA (Art. 39)
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (Art. 40)
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (Art. 41)
SECRETARIA DE TURISMO (Art. 42)
SECRETARIA DE PESCA (Art. 43)
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (Art. 44)
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (Art. 4o.)
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL
(Art. 5o.)

La actual organización administrativa para el desarrollo agropecuario también tiene muy serias deficiencias.

El Sector Central de la Administración Pública para la acción agropecuaria gubernamental en el campo, esta compuesto primordialmente por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria que desgraciadamente se han caracterizado por tener una organización administrativa poco ágil y dinámica por lo que no han podido cumplir cabalmente con sus funciones orientadoras y promotoras.

Atribuciones y funciones que a continuación señalaremos pero sólo aquellas que hacen mención a nuestro objeto de estudio, exponiendo también un breve antecedente de dichas Secretarías.

IV.1 SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

a) ANTECEDENTES. El 22 de abril de 1853 se creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, que se encargó de las funciones de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquellas que pertenecen a la Secretaría de Comercio. Este ministerio se subdividió, por decreto de 31 de marzo de 1917, en Secretaría de Fomento y en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La denominación de Secretaría de Fomento fue cambiada por la Ley de Secretarías de Estado de 25 de Diciembre de 1917, por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Este nombre lo conservo hasta el 31 de Diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 17 de diciembre de ése año y que entró en vigor el 1o. de enero de 1947, le señaló el nombre de Agricultura y Ganadería.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con objeto de evitar las interferencias que entre ellas se producían. (55)

(55) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Porrúa, S.A. México 983. p.92

b) ATRIBUCIONES. El Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

"A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;

II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

III. Encausar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales, para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria y administrar su aplicación así como vigilar y evaluar sus resultados;

IV. Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno

programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda.

V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola.

VI. Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal.

XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

XIII. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

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

IV.2 SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA.

a) ANTECEDENTES. El 10. de julio de 1910 se creó la Dirección Agraria, dependiendo de la Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1922, tomo un sólo nombre, el de Comisión Nacional Agraria y, a partir del 10. de enero de 1934, se convirtió en Departamento Agrario; la Ley de 1958 lo denominó Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Por reformas hechas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1974 se convierte en Secretaría de la Reforma Agraria, nombre que conserva actualmente.

b) ATRIBUCIONES. El Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

"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 agua 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;
- 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 Urbano y Ecología;
- XI. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y
- XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

No obstante lo loable que resultan estas atribuciones para que dichas Secretarías puedan cumplir sus objetivos éstas no se han cumplido totalmente o se han cumplido en forma muy lenta dado que guardan rasgos de un absurdo anacronismo, lo que da lugar a la existencia de un enorme desperdicio de dinamismo, pues el papeleo, los innumerables oficios, los sellos, las firmas y la carencia de instrumentos adecuados, arbitrariedad y cohecho dan lugar a la existencia de un enorme desperdicio de dinamismo y energía.

De ahí la importancia de que las acciones del gobierno en materia agropecuaria no se limiten únicamente a través del sector tradicional del aparato administrativo sino también acudiendo al instrumento representado por las organizaciones descentralizadas y por la promoción y participación en el capital social de empresas para que tengan un carácter mixto en su composición.

Así la problemática del sector agropecuario constituye la tarea primordial a resolver, para un desarrollo firme y sostenido de México.

"La importancia del Agro Mexicano se encuentra dado por principios fundamentales de dignidad humana, satisfacer las necesidades esenciales del pueblo mexicano, promoviendo

su bienestar y brindándoles una ocupación digna y remunerativa que impida fenómenos distorsionados de migración y sobrecongestionamiento urbano. Nuestro objeto es comprender la realidad actual del campo Mexicano y la nueva política del Presidente ... de considerar a este sector como su máxima prioridad gubernamental en el marco de la modernización (56)

Así también el Secretario de la Reforma Agraria afirmó que la crisis en el sector agrícola conforma una situación de "verdadera emergencia"... la reactivación del campo... es uno de los ejes del proceso de modernización democrática (57)

El problema Agrario será abordado tomando en cuenta los lineamientos, ordenamientos e instrumentos administrativos por lo que a continuación estudiaremos dichos instrumentos.

(56) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo. P. 18.

(57) Aguilar, José Luis. "Verdadera Emergencia en el Sector Agrícola" El Nacional. AÑO LXI, Tomo VIII. No. 21877. México, D.F., 7 de Enero de 1990. P. 5.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD)

Consideramos pertinente recordar que el Sistema Nacional de Planeación Democrática -SNPD- (consagrado en el artículo 26 Constitucional) es el instrumento a través del cual el Estado y la Sociedad civil definan el rumbo específico a seguir, para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, económicos y sociales.

Ahora bien dentro de los instrumentos del SNPD para alcanzar sus objetivos se encuentran documentos tales como planes, programas, leyes e informes de control y evaluación entre otros. En general estos contienen los objetivos, metas, estrategias, políticas y medidas operativas que serán aplicadas en la atención de las prioridades nacionales. Estos instrumentos se clasifican, de acuerdo a la función que desempeñan en cada etapa del proceso de planeación, en instrumentos normativos de mediano plazo y en operativos de corto plazo y son:

A) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (mencionado en el artículo 10. de la Ley de Planeación), define los propósitos; la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deberán elaborarse.

B) PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO, tienen la función de desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo, por medio de la definición de objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos.

C) PROGRAMAS ANUALES, son la expresión de corto plazo de las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de los recursos, objetivos, estrategias, políticas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo. Se elaboran en los niveles global, sectorial e institucional y su cobertura espacial puede ser nacional o regional. (58)

(58) "Planeación Democrática" Cuadernos de Renovación Nacional. Fpndo de Cultura Económica. México, D.F. 1988. p.56.

IV.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

La crisis del Agro ha sido el principal problema del país en los últimos años. A mediados de la década de los sesenta México dejó de ser autosuficiente en alimentos y comenzó a importar más productos agropecuarios de los que se exportaba.

En algunos años se ha logrado revertir en este proceso pero cuando mucho la recuperación duraba dos o tres años para después volver a resurgir el problema.

Debemos volver realista la economía, tenemos que cambiar y voltear la vista hacia el campo.

"Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno, a la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana".(59)

El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo es indispensable su modernización mediante la puesta en la práctica de múltiples decisiones; entre otras, las siguientes:

(59) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo. p. 21

- La descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos;

- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;

- La concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con las sumas de recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y

- El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos; tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios entre otros.

El Presidente de la República en los actos conmemorativos del 75o. aniversario de la promulgación de la Ley Agraria señaló: "Debemos sacar adelante al campo, no sólo por razones de soberanía y justicia, sino sobre todo por orgullo.

El gobierno de la República responderá al reto formidable que significa apoyar el desarrollo integral del agro y para ello

canalizará más recursos que serán mejor gastados..." (60)

Se anuncia que para el año de 1990 se canalizará al campo un billón 32 mil millones de pesos para el programa de agroindustrias y comercialización a través de FIRA, FICART, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banca Comercial y Organismos internacionales de Financiamiento. (61)

"Con la descentralización se busca la modernización del campo sea adoptado como una prioridad por los gobiernos estatales y que, en ejercicio de su soberanía, ejerzan la responsabilidad que les corresponde en la dirección del desarrollo agropecuario, con el apoyo del gobierno Federal..."

La responsabilidad del fomento agropecuario debe ser compartida por las entidades federativas representados por sus gobernadores para que juntamente con los ejidatarios se propongan metas de producción, se ayuden para librar obstáculos y estimular iniciativas todo con el propósito de modernizar el campo y lograr el desarrollo integral de todos

(60) Morett, Georgina. "Nueva Revolución Verde; No se Privatizará el Ejido: C.S.G.". El Nacional. Año LXI, Tomo VIII, No. 21877. México, D.F. 7 de Enero 1990. p.1.

(61) Moreno Solis, Olga. "Mas de Un Billón de Pesos en Créditos Blandos: Hank". El Herald de México. Año XXIV No. 8716. México, D.F. 25 de Enero de 1990. p. 1,18.

los sectores de la economía y la sociedad.

En el marco de la política agropecuaria, se emprenderá un proceso de profunda descentralización a través del traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales y a las organizaciones de productores. El proceso de descentralización se concretará en la elaboración del Programa Nacional de Modernización del Campo, para lo cual se ha convocado a los CC. Gobernadores de cada entidad federativa a encabezar este proceso. Los programas operativos anuales correspondientes funcionarán a la manera de Convenio Único de Desarrollo, con el empleo unitario y coordinado de los recursos del Gobierno Federal de los gobiernos estatales y de los productores para alcanzar los objetivos de los convenios de concertación que se firmen..."

"La estrategia de largo plazo buscará desacelerar y ordenar la migración, contrarrestando las fuerzas de expulsión del sector agrícola y fomentando las oportunidades de empleo no agrícola en el propio campo y en núcleos de población de tamaño medio, de acuerdo con una política poblacional que promueva la explotación suficiente de los recursos territoriales.

La soberanía alimentaria es propósito esencial de la estrategia agropecuaria y será apoyada mediante aumentos de la productividad en el uso de los recursos..."(62)

"Estamos convencidos de que la viabilidad de la modernización agraria depende del esfuerzo conjunto de todos los campesinos de México, del Gobierno Mexicano... partiendo de la premisa de que su fundamento esencial es la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra...."(63).

El Plan Nacional de Desarrollo también toma en consideración esta inquietud y dice que:

"Es indispensable afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo.

Las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violandose las disposiciones legales en la materia:

(62) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo. p. 51.

(63) "El Reparto Agrario es sólo el Primer Paso: Osorio Marbán". Excelsior. Año LXXIII, Tomo I, No. 26507. México, D.F. 15 de Enero de 1990. pp. 4, 23 y 37.

Se hará de la seguridad jurídica y el respeto a la tenencia de la tierra el punto de partida de la acción modernizadora del campo, evitando toda forma de simulación. Se exigirá a sus tenedores que la tierra cumpla con su potencial productivo, para ello habrán de aprovecharse las amplias posibilidades que ofrece la Ley de Fomento Agropecuario.

Los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar el campo requiere, también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

La política agrícola de mediano plazo se desenvolverá en dos vertientes principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores...

En el largo plazo la agricultura deberá ser capaz de asegurar ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población y, a la vez, proveer alimentos y materias primas en las condiciones que demanda una economía cada vez más competitiva en el exterior.

Estos dos propósitos sólo serán compatibles en la medida que aumente la productividad. Por ello es, prioritario revertir el deterioro del sector agropecuario.

Todas estas tareas implican una coordinación estrecha entre campesinos y las dependencias gubernamentales; una participación real en que técnicos y campesinos, servidores públicos y productores aprovechen experiencias y se tomen en cuenta en cada acción que se emprenda.

Se propiciará la explotación agrícola con criterios técnicos y de organización productiva... así como la compactación de superficies que correspondan a la misma capacidad productiva para aumentar los rendimientos mediante la aplicación de equipos y técnicos modernos.

La asignación correspondiente a la agricultura y ganadería ocupará un lugar preponderante dentro de la inversión pública, la será asimismo utilizada para atraer

montos crecientes de recursos de los propios productores, así como de otros inversionistas, que podrán acogerse a diferentes modalidades de asociación en participación.

Las entidades paraestatales del sector agropecuario serán motivo de una profunda reestructuración con el fin de impulsar y elevar su eficiencia operativa en el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Mediante programas de estímulos regionales de beneficio directo para los agricultores, se buscará compensar lo heterogéneo de nuestra estructura productiva.

El 25 de Enero de 1990 en la "Reunión Nacional sobre el Programa Integral de Acción para impulsar la Agroindustria y la Industria" el titular de la SARH señaló que una condición necesaria para capitalizar y modernizar el sector agropecuario, es el establecimiento de mecanismos de asociación entre la inversión pública, privada y social y el desarrollo de "corredores agroindustriales" en siete regiones del país que ha seleccionado la SARH, en los que podrá participar la inversión extranjera.

Los siete corredores industriales son: La región del Sistema Tampico-Altamira; la región del Puerto de

Topolobampo; la de Puerto de Manzanillo; el Corredor Zacatecas-Chihuahua; el Estado de Morelos y zonas colindantes de los Estados de México y Guerrero.

Además, la Península de Yucatán y el Puerto de Progreso y la Región Puebla-Veracruz y el Puerto de Veracruz.

(64)

Consideramos que con una adecuada programación para el desarrollo regional, se podrá lograr una progresiva reordenación de la actividad económica en el territorio nacional y un desarrollo equilibrado entre regiones, reforzando las formas básicas de la comunidad, como el municipio y el ejido, pues no sólo se tiene por objeto convertir a cada comunidad en un polo de desarrollo con actividades múltiples, sino también resolver el problema agrario, elevando el nivel de vida y la calidad de vida de los campesinos.

(64) Moreno Solis, Olga. "Medida para Modernizar al Sector Agropecuario". El Heraldo de México. Año XXIV, No. 8716. p. 1 y 18.

IV.4 PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Así ante esta perspectiva el 21 de Enero de 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. El 18 de junio de 1984 el Ejecutivo Federal expidió un decreto por el cual las Dependencias y Entidades procedían a elaborar un Programa de descentralización Administrativa tomando en cuenta las propuestas que recibieran de los gobiernos estatales.

Dicho decreto decía así:

DECRETO POR EL QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PROCEDERAN A ELABORAR UN PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA QUE ASEGURE EL AVANCE DE DICHO PROCESO (Diario Oficial del 18 de Junio de 1984).

ARTICULO 1o.

Las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano plazo y a corto plazo así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las

características de su materia. Las acciones a corto plazo deberán actualizarse y precisarse anualmente".

ARTICULO 2o.

Las dependencias y Entidades, conforme a las disposiciones legales aplicables, deberán preveer:

I. La descentralización de la operación y funciones así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas.

II. La coordinación de acciones, en materias concurrentes o de interés común, del ejecutivo federal con los gobiernos de los estados y a través de éstos con los municipios en el marco del Convenio Unico de Desarrollo;

III. La reubicación territorial hacia los estados de aquellas entidades paraestatales que se estime posible y conveniente, y

IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o, en su caso, la conformación de estas últimas.

Complementariamente, deberán incluirse aquellas otras modalidades que resulten recomendables de acuerdo a sus objetivos o características de funcionamiento".

ARTICULO 3o.

Cuando la naturaleza de sus funciones o el alcance de sus operaciones justifique, las entidades paraestatales deberán observar, en lo conducente, las bases y lineamientos del presente decreto, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones orgánicas de su ley o instrumento jurídico de creación. Al efecto, las dependencias coordinadoras de sector proveerán lo necesario ante los órganos de gobierno, juntas directivas o equivalentes de aquellas. Las propias dependencias recibirán las propuestas de las entidades paraestatales e integraran los programas de descentralización sectoriales correspondientes.

ARTICULO 4o.

En las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, las organizaciones de trabajadores de las dependencias y entidades de la administración pública federal tendrán la participación que les corresponda, para que dichos trabajadores no resulten afectados en sus derechos que hayan adquirido en su relación laboral con esta, así como para apoyar la ejecución de las acciones previstas en los programas.

ARTICULO 5o.

Quedan exceptuadas de las disposiciones del presente decreto las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en la parte I ESTRATEGIA reafirma su postura al decir que "... en las áreas del estado que apoyan las acciones productivas de alcance regional (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Pesca) se lleva a cabo una reorganización a fondo de sus instancias, para asegurar una operación descentralizada a nivel estatal y municipal y hacia las comunidades o las unidades de producción".

En el punto No. II DECISIONES refiriéndose a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos menciona que "Se inicia un vigoroso proceso de reestructuración administrativa mediante la desconcentración de funciones de la Secretaría a sus delegaciones y a los distritos productivos, y la descentralización de programas, organismos y empresas paraestatales coordinados sectorialmente, con la finalidad de fortalecer el funcionamiento del sector agropecuario, y de coadyuvar al logro de los objetivos y metas de desarrollo rural integral.

... - El proceso de descentralización de programas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se realizará a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, con la finalidad de propiciar una mayor participación de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado en la planeación, programación y presupuestación de las actividades del sector agropecuario.

- Se descentralizan en forma libre y gradual empresas y organismos coordinados sectorialmente que tengan como objetivo apoyar y fomentar la producción agropecuaria y forestal en un ámbito regional. Para ello, se conviene con los gobiernos estatales las modalidades y los términos de su participación en las siguientes empresas y organismos:

- a) La empresa Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH), con el gobierno del estado de Chihuahua.
- b) Las empresas Productos Forestales Mexicanos y Fomento Industrial Forestal, S.A., con el gobierno del estado de Durango.
- c) La empresa que resulte de la fusión de la Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V. con Aceitera de Guerrero, S.A.; con el gobierno del estado de Guerrero.

- d) La empresa Resinera Ejidal de Michoacan, S.A., con el gobierno del estado de Michoacan.
- e) Las empresas Aserradero Pápalo, S.A. y Silvicola Magdalena S. de R.L. con el gobierno del estado de Oaxaca.
- f) El Complejo Fruticola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (COFRINSA), con los gobiernos de los estados de Oaxaca y Veracruz.
- g) La empresa Servicios Forestales, S.A. con el gobierno del estado de Quintana Roo.
- h) La empresa Mezcal Santiago, S.A., con el gobierno del estado de Zacatecas.

- Se reubicar en diferentes estados de la República, las oficinas e instalaciones localizadas en la ciudad de México y zona metropolitana de los siguientes organismos e instituciones:

- 1) El Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (CNIA) se ubicará en el estado de Morelos.
- 2) La Comisión Nacional de Zonas Aridas (CONAZA) se trasladará al estado de Coahuila.
- 3) La productora Nacional de Semillas (PRONASE) se trasladará al estado de Puebla.
- 4) La Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT) se ubicará en el estado de Queretaro.

5) La Promotora del Maguey y del Nopal se ubicará en el Estado de México.

6) Se reubicará fuera del área de los viveros de Coyoacán en el D.F., a la Dirección General de Sanidad Vegetal y a la Dirección General de la Unidad de Apoyo Técnico de la Subsecretaría Forestal.

7) La Comisión del Plan Nacional Hidráulico enviará a Cuernavaca, Mor., sus laboratorios e instalaciones de capacitación.

Las delegaciones de S.A.R.H. en los estados quedan facultadas para resolver los siguientes asuntos, de conformidad con la normatividad vigente:

1) Coordinar y desarrollar campañas de sanidad vegetal y realizar la evaluación de sus resultados, asimismo, las inspecciones fitosanitarias permanentes para anticipar la ocurrencia de plagas y enfermedades y determinar las recomendaciones para su control.

2) Desarrollar y actualizar las tecnologías fitosanitarias para el control integrado de plagas y enfermedades.

3) Realizar las actividades y trámites que procedan para la declaración y aprovechamiento de tierras ociosas.

4) Llevar el registro de empresas distribuidoras y aplicadoras de agroquímicos, de aviones fumigadores y su equipo de aplicación, así como de las pistas de aterrizaje y abastecimiento.

5) Coordinar y ejecutar los programas de aislamiento y cuarentena, excluyendo los de carácter internacional.

6) Expedir, registrar y controlar la documentación sanitaria para la movilización de animales y sus productos y realizar la inspección sanitaria en plantas de sacrificio.

7) Formular programas de prevención, control y combate de enfermedades de animales, así como organizar y realizar las campañas respectivas y la evaluación correspondiente.

8) Dictaminar las solicitudes de aprovechamiento de plantaciones forestales con fines industriales y energéticos; para la operación de establecimientos que transformen, almacenen o comercien con materias primas y productos forestales que tengan algún grado previo de transformación, así como permisos para la aplicación de plaguicidas, e

instalación y funcionamiento de industrias de transformación primaria.

9) Validar la tecnología derivada de la investigación aplicada.

10) Llevar el registro de las asociaciones de productores a nivel estatal.

11) Promover la organización de unidades de producción, autorizar su constitución, vigilar su funcionamiento y en su caso, el proceso de liquidación.

12) Autorizar la delimitación de las áreas territoriales y zonas de trabajo en los distritos establecidos.

13) Aplicar y controlar los sistemas de reclutamiento, selección, contratación, nombramiento, promociones y calificación de méritos para el personal de la Delegación Estatal de S.A.R.H., de acuerdo a los lineamientos establecidos.

14) En relación al ejercicio presupuestal: operar el presupuesto por programas, autorizar las transferencias internas y controlar las órdenes y avisos de pago.

15) Autorizar y realizar la adquisición de materiales y suministros, mobiliario y equipo y la contratación de servicios que requiera la Delegación para la operación de los programas a su cargo.

16) Organizar, instrumentar y establecer el Sistema Integrado de Control para la Delegación.

17) Aplicar y ejecutar la normatividad establecida centralmente, teniendo además capacidad decisoria en materia de control, supervisión y auditoría en el ámbito de su jurisdicción.

18) Supervisión y auditoría de la Administración del ejercicio de los recursos y programas que opera la Delegación.

19) Operación de los procesos de atención de quejas y denuncias, aplicación y ejecución de los procedimientos para solventar las responsabilidades administrativas en la Delegación.

20) Definir y autorizar los programas de comunicación social para dar a conocer, a través de los diferentes medios de comunicación, las políticas, estrategias, acciones y resultados de los programas de S.A.R.H., en el ámbito de la Delegación.

En cuanto a la Secretaría de la Reforma Agraria menciona al respecto:

"Se consolida el proceso de descentralización de esta Secretaría, iniciado con las modificaciones a la Ley de Reforma Agraria aprobadas en diciembre de 1983, que permitieron reducir, agilizar y desconcentrar procedimientos de diversas acciones agrarias a las delegaciones, a las consultorías regionales y estatales del Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas en las diferentes entidades federativas, para continuar con el programa de abatimiento del rezago Agrario.

Se trasladan a Puerto Vallarta, Jal., las oficinas de la empresa Nuevo Vallarta, S.A. de C.V. y se desconcentran las actividades de venta hacia aquellos lugares que de acuerdo al mercado lo justifiquen.

Se establece el servicio de ventas del Fideicomiso Bahía de Banderas en ciudades del interior del país, con el fin de atender eficientemente la demanda.

Se inicia la desconcentración del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la elaboración de estudios y

proyectos de inversión para ejidos y comunidades, y la instalación de comisiones del Fideicomiso en diversos estados de la República.

Las delegaciones agrarias en los estados quedan facultadas para resolver sobre:

1) Dictaminación de expedientes de dotación y ampliación de ejidos, restitución de tierras, nuevos centros de población ejidal, reconocimientos y titulación de bienes comunales, conflictos de límites, división y fusión de ejidos, replanteo de linderos, permuta de terrenos ejidales y estudios reglamentarios de aguas.

2) Vigilancia de las elecciones de los consejos de administración de las colonias agrícolas y ganaderas, resolución de las controversias que con tal motivo se susciten, y entrega de credenciales a las autoridades electas.

3) Expedición y registro en libros de las cartas de autorización para grayar lotes de colonias como garantía de crédito.

4) Agilización de los trámites de expropiación para la creación de zonas urbanas o ampliación de áreas para uso industrial o turístico.

5) Recepción de denuncias, iniciación de juicios de nulidad, acopio de información y ejecución de trabajos técnicos y recepción de pruebas y alegatos en materia de presuntos fraccionamientos simulados.

6) Promociones de acciones orientadas al aprovechamiento de los recursos naturales, fundamentalmente no renovables, forestales, turísticos y piscícolas, en ejidos y comunidades.

7) Definición de los programas de capacitación regionales, tomando en cuenta la opinión del sector social.

CONCLUSIONES

El problema más delicado de México sigue siendo el del campo. Es necesario modernizar la agricultura para que disponga en mayor proporción de riego, de electricidad, de combustible, de almacenamiento, de vías de comunicación y medios de transporte de equipos, de fertilizantes, de semillas mejoradas e insecticidas.

El análisis de las causas y las posibles respuestas a la crisis que presenta el sector agrícola, es hoy día, una de las principales preocupaciones de la sociedad mexicana.

En efecto, para el campo la crisis no es una novedad, pero al combinarse la falta de productividad con el desplome económico general, se convierte en un factor de explosividad social que en gran medida es un reflejo social de las contradicciones de la economía en su conjunto.

Después de un estudio sereno y objetivo del presente tema llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1.- El desarrollo regional es el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial.

2.- El desarrollo regional se convierte en uno de los factores esenciales de la descentralización que no solo debe reacomodar la actividad en el espacio sino también generar las condiciones para su crecimiento sostenido y evitar el surgimiento de polos privilegiados, concentradores de recursos.

3.- La adecuada programación para el desarrollo regional se podrá lograr con una progresiva reordenación de la actividad económica en el territorio nacional y un desarrollo equilibrado entre regiones, reforzando las formas básicas de la comunidad como el municipio y el Ejido.

Los problemas del campo no son los mismos en Oaxaca que en Baja California o en Yucatán, por eso debe haber soluciones locales, regionales, para tener éxito en la modernización del campo y del Ejido.

4.- El desarrollo regional se debe lograr mediante el fortalecimiento del municipio y del Ejido, pues el Municipio como célula política, administrativa y Constitucional necesita revitalizarse para que adquiera capacidad económica y de proyecto y se convierta en el agente más real y dinámico del desarrollo regional y del cambio.

5.- La descentralización de la Administración Pública Federal permitirá atender la problemática regional de acuerdo a sus características y dar la debida autonomía en las decisiones a las instancias locales, para apoyar la viabilidad operativa de la estrategia.

- a) El manejo centralizado y lejano del gasto público y la inversión pública es un factor decisivo en el rezago del sector rural y en el retraso de su organización ya que la prestación de servicios públicos en el medio rural no solo es insuficiente sino que adolece de severas fallas e inadecuaciones que inciden sobre la producción y la calidad de vida.
- b) La centralización, la concentración de recursos y del poder de decisión lejos de los sujetos de acción, es tanto o más importante como la insuficiencia de los recursos para la promoción del desarrollo rural.

6.- La modernización del Ejido no se hará mediante su privatización pues quienes así creen olvidan que dicho tema toca aspectos múltiples y complejos y por eso hay que solucionar todos y cada uno de ellos para alcanzar su efectividad.

Sobre este particular hacemos algunos señalamientos que pueden tomarse en cuenta para resolver dichas deficiencias, a saber:

1) La regularización de la tenencia de la tierra y la aplicación rigurosa de la legislación agraria vigente con la participación activa de la población, constituye un primer e ineludible paso en esta área.

Ante tal situación se deberá acelerar y terminar con la fase de la repartición de la tierra y la entrega de títulos y certificados permanentes.

2) Efectividad en el gasto público, así como el financiamiento de la producción agropecuaria y forestal para propiciar su crecimiento y productividad.

3) El manejo y la gestión de los recursos públicos lo debieran hacer las organizaciones de productores pues se elevaría a la eficiencia productiva y se contribuirá a la generación productiva en el campo de manera significativa.

4) Para la fijación de los precios de garantía, estimulantes, y operativos proponemos que se cree un órgano de decisión con la participación real y efectiva del campesino donde con responsabilidad y conocimiento de causa se presenten estudios serios, información actualizada y técnicamente fundada.

5) La práctica de precios de garantía verdaderos propiciaría una política de producción masiva de alimentos básicos, es posible que este incremento productivo, pueda dar pie a una reestructuración positiva de precios al consumidor.

6) Otorgar tasas bajas de interes a fin de convertir el crédito agropecuario en un dinamo del desarrollo.

7) Controlar los precios de los insumos y buscar la aplicación de una tecnología que incremente la productividad del trabajo campesino y que incida favorablemente en reducción de los costos.

8) Propiciar la participación directa y organizada de los productores en redes de abasto regional, es decir, lograr que vendan directamente, para evitar intermediarios. Los campesinos deberán contar para ello con su propio transporte y sistema de almacenamiento al tiempo que se deberá descentralizar las centrales de abasto y organizar las vías de distribución y agilizar el crédito a la comercialización.

La modernización del campo requiere de mucho trabajo y entrega, porque no hay, hoy en día recetas mágicas, por eso, tengamos cuidado en no olvidar que para la mejor aplicación de las soluciones propuestas deberán ser

examinadas tomando en consideración el contexto económico, político y social que atravieza México.

Nuestro desarrollo como país, será sólo un espejismo, a menos que sea saneada y fortalecido el sector agropecuario, y por eso afirmamos con Zapata:

"Vamos - Mexicanos - a seguir combatiendo sin desmayar por la conquista de la tierra. Vamos a continuar enarbolando con mano firme y corazón resuelto el hermoso estandarte de la dignidad y la libertad campesina".

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Tratado General de Derecho Administrativo Ed. Porrúa, Quinta Edición. México. 1984.
- AGUILAR, José Luis. "Verdadera Emergencia en el Sector Agrícola". El Nacional AÑO LXI, T.VIII, No 21877. México, D.F. 1980.
- AGUILAR MONTEVERDI, Alonso Dialéctica de la Economía Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo Decimo Segunda Edición. México, 1977.
- AGUIRRE AVELLANADA, Jerges. La organización Empresarial del Sector Agropecuario. Instituto Politécnico Nacional E.S.E.
- BAENA DEL ALCANZAR, Mario "Curso de Ciencia de la Administración". Revista de Administración Pública. No 63-64. Jul-Dic. 1985 I.N.A.P. México, 1986.
- CAMARA DE DIPUTADOS. Diario de los Debates. Año II T. II No. 2 Nov.25 México, 1960.
- CAMARA DE DIPUTADOS Diario de los Debates. Año I T I No. 36 Nov. 7 México 1985.
- CAMARA DE DIPUTADOS Diario de los Debates. Año I T I No. 37 Nov. 12 México 1985.
- CASTRO ESTRADA, José "La clasificación y el contenido de la descentralización Administrativa". Revista General de Derecho y Jurisprudencia, Año V. No. 4
- CHANES NIETO, José "Estado Federal, Descentralización Desconcentración y Reubicación". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Números 20, 21 oct. 1985 I.N.A.P. México, 1986.

CHAVEZ PADRON, Martha El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, Sexta Edición. México 1982.

CISNEROS R. Carlos Francisco. "Cuestiones Constitucionales sobre la descentralización Administrativa." Derecho y Ciencias Sociales. Vol 1. No. 1 México.

COLEBID DE LICENCIADOS en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Entidades Paraestatales. Cuadernos de Análisis Político Administrativo. México.

DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Ed. Porrúa Segunda Ed. México 1983.

DIEZ HANUEL, María. Derecho Administrativo. Ed. Bibliográfica Argentina 1965.

ECKSTEIN, Salomón. El Ejido Colectivo. Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera. Ed. México 1986.

DURAN T., Marco Antonio. "El Proceso de la Reforma Agraria Mexicana". Investigación Económica. Vol XXXIV. Oct-Dic. 1975. No. 136. Universidad Nacional Autónoma de México. Revista de la Escuela Nacional de Economía. México 1976.

F. DALURZO, Batista "Descentralización Administrativa" Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Ed. Universidad Nacional del Litoral ARO XV, No. 74-75 Argentina.

FRAGA, Gabino Decreto Administrativo. Ed. Porrúa, Vigésimo tercera ed. México 1984.

GARRIDO FALLA, Fernando La Descentralización Administrativa.
Serie de Ciencias Jurídicas y Sociales No. 14 Costa
Rica, 1969.

GUZMAN FERRER, Martín Luis. "Lineamientos para la planeación
Agrícola en México". Investigación Económica. Vol XXXIV,
Oct-Dic. 1975 No. 136. Revista de la Escuela Nacional de
Economía.

HERNANDEZ VELEZ, Avelino. "La I.P. no resolverá el problema
alimenticio"; La Modernización del Agro, sin privatizar
el el Ejido". El Financiero. AÑO IX No. 2114. México
1990.

HINOJOSA O., José. "El concepto de "Ejido" en la Legislación
Mexicana" Jurídica. No. 15. Anuario del Departamento de
Derecho de la Universidad Iberoamericana. México 1983.

KELSEN, Hans. "Centralización y Descentralización". Revista
de Administración Pública. No. 63-64 Jul-Dic. I.N.A.P.
1985 México.

MARTIN DEL CAMPO, Antonio. "Desarrollo desigual en el sector
Rural". Investigación Económica. Revista de la Escuela
Nacional de Economía. Vol. XXXIV. Oct.-Dic. 1975. No.
136. México 1976.

MENDEZ, Aparicio. "La centralización concepto y elementos."
Revista de Administración Pública. No. 65. España. 1971.

MENDIETA Y NUREZ, Lucio. El problema agrario de México y la
Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed. Porrúa.
decimosexta ed. México 1979.

MONTAREZ VILLAFANA, Carlos. "El estilo Tecnológico y la
dependencia en la Agricultura Mexicana". Problemas del
desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía.
Instituto de Investigaciones económicas. UNAM. Tercer
Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo.

MORENO SOLIS, Olga. "Más de un billón de pesos en Créditos Blandos: Hank". El Heraldó de México. Año XXIV. No. 8716. México, D.F. 25 de enero de 1990.

MORETT, Georgina. "Nueva Revolución Verde". No se privatiza el Ejido: C.S.G." El Nacional. Año LXI. T.VIII No. 21877, México, D.F., 7 de enero 1990.

El Nacional. Año LXI. T.VIII. No. 21817. México, 1990.

OSORIO MARBAN, Miguel. "El Reparto Agrario es sólo el primer paso". Excelsior. Año LXXIII. T.I. No. 26507. México, D.F. 15 de enero de 1990.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Poder' Ejecutivo.

RUIZ, Rodolfo. "Insiste Eduardo García Suarez en privatizar la Agricultura". El Universal. No. 26429. T CCXCII. México, D.F. 1990.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Cuadernos de Renovación Nacional. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Planación en México, 1917-1985. Fondo de Cultura Económica. T.I-XVII.

THIERRY LINCK. "La Mecanización de la Agricultura de Temporal. ¿Cuál sociedad elegir?" Comercio Exterior. Vol. 35, No. 2. México, 1985.

TORRES, Blanca (Compiladora). Descentralización y Democracia en México. Colegio de México. México, 1986.

UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985.

VALDEZ ABASCAL, Ruben. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Jornadas Jurídicas Nacionales, Miguel de la Madrid Hurtado. El cambio a través del Derecho.

VILLARDEL SANDOVAL, Carlos. "Los Organismos Descentralizados en México". Revista de la Facultad de Derecho. Año IV. No. 17, México, 1983.