

30
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**UN APOYO A LA MODERNIZACION DEL CAMPO
MEXICANO: EL PROGRAMA DE CERTIFICACION
DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE
SOLARES URBANOS (PROCEDE)**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
HUGO MARTIN FLORES HERNANDEZ

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Por ser la luz que iluminas mi camino,
te agradezco Dios mío.*

*Con amor infinito
Estela, Rufina y Lina.*

Con respeto y admiración:

Lic. Olga Gallegos Centeno

Lic. Rina Aguilera Hintelholher

Lic. Santa del Carmen Gálvez C.

*Este pedazo de la historia
es aguerrido para ver y reposar.*

*Parece que es definitivo:
se rompe todo y todo vuelve a comenzar.*

S. Rodríguez.

*Con los pobres de la tierra
quiero yo mi suerte echar:*

*El arroyo de la sierra
me complace más que el mar.*

J. Martí.

CONTENIDO

PROEMIO

II EL ESTADO MODERNO

A) Concepto y atribuciones del Estado-----	1
B) Los componentes del Estado-----	5
C) La Administración Pública: importancia social-----	8

II IDEA Y PROYECTO DE MODERNIZACION

A) La modernización en México-----	16
------------------------------------	----

III LA MODERNIZACION DEL CAMPO

A) La modernización del sector agrario-----	27
B) El marco jurídico e institucional-----	31

IV EL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS (PROCEDE) EN LA MODERNIZACION

A) Orígenes, objetivos y ejecución-----	34
B) Diagnóstico y logros-----	38
C) Evaluación del PROCEDE-----	42

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

ANEXOS

PROEMIO

El reparto de tierras en México, ha sido fundamental para alcanzar objetivos de bienestar social, tan importantes en el Estado moderno, debido a esto no se puede concebir un México moderno sin justicia social en el campo.

Para alcanzar las características de Estado moderno, México, requiere de cambios en las esferas político, social, económico y cultural, dado que la modernización demanda de una penetración que modifique los diferentes sectores para tender hacia la evolución que beneficie a la sociedad en su conjunto.

En este sentido, el reparto agrario no ha representado la modernización del sector, creando la necesidad de replantear un cambio; ya que persiste el problema histórico de inseguridad en la tenencia de la tierra; por ello en el sexenio salinista la certeza en la tenencia de la tierra se presenta como el punto de partida para la modernización del campo.

Dentro de este escenario, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) se presenta como el instrumento

encargado de dar solución al problema de la tenencia de la tierra, afrontando el reto de sentar las bases de modernización en el campo, para permitir un cambio evolutivo del sector, que le permita avanzar constantemente tanto en lo productivo como en lo social.

Dada la complejidad que representa el análisis del papel que ha desempeñado el PROCEDE, se considera conveniente estructurar este trabajo a través de cuatro apartados; en el primero se estudian las características y origen del Estado moderno, destacando sus atribuciones; como punto de partida para analizar al Estado Mexicano. En el segundo, se estudia la noción de modernización y su desenvolvimiento en México, desde 1917 hasta el término del sexenio presidido por Carlos Salinas de Gortari en 1994.

El tercer apartado trata el asunto de la modernización del campo planteada en el período presidido por Carlos Salinas. El cuarto estudia el PROCEDE, como punto de partida para la modernización del campo, analizando sus orígenes, objetivos, diagnóstico y logros; finalizando la investigación con una evaluación en donde se hace una propuesta referente al programa. En el quinto apartado se desarrollan las conclusiones.

I. EL ESTADO MODERNO

A) Concepto y atribuciones del Estado.

El Estado es importante, ya que en él se realiza el quehacer de la Administración Pública. Definirlo ha originado una serie de corrientes y pensamientos tanto jurídicos como ideológicos, siendo utilizado desde tiempos muy remotos, por ejemplo en la antigua Grecia era denominado *polis* y en Roma se le llamó *civitas*.

Federico Engels lo considera como algo aislado de los ciudadanos que lo integran, afirma que "...el Estado presupone un poder público particular, separado del conjunto de los respectivos ciudadanos que lo componen".¹ Carlos Marx, lo concibe como un aparato de dominación de una clase sobre otra. Habla de sociedades modernas, en las cuales un sector organizado de la comunidad dirige, como instrumento de dominación, los bienes del pueblo.

Para Nicos Poulantzas es un órgano que busca conciliar el conflicto entre las clases para mantener unida y equilibrada la sociedad. "No representa directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos: es el centro del poder político de las clases dominantes, al ser el factor de organización de su lucha política".² Aquí se hace referencia al concepto de Estado, como aquella institución que busca el bienestar para la sociedad, y para mantener su propia existencia.

¹ Federico Engels, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, p. 94.

² Nicos Poulantzas, El poder político y las clases sociales en el Estado capitalista, p. 56.

El concepto de Estado moderno se va conformando con el pensamiento renacentista del Siglo XVI basado en una concepción humanista, más adelante, en el Siglo XVIII con la ideología liberal y los preceptos de igualdad y libertad se genera un marco constitucional que regula convivencia de la sociedad que lo integra.

Max Weber define al Estado moderno como la "...unidad de dominación, de índole institucional, cuyos fines, con éxito en los resultados ha sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio...apoyada en una base legal, que da por cierta la validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundamentada en las normas establecidas conforme a la razón, mejor dicho en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derecho".³ De esta forma, el Estado se sirve del gobierno, la administración y las leyes para lograr su objetivo, - que es mantener su existencia misma - destacando al marco jurídico emanado de la razón y que legitima el uso de la violencia como dominación.

El monopolio de la legítima violencia física como dominio, apoyada en el marco constitucional, y respaldada por la sociedad, es característica del Estado moderno, cuyo fin va más allá del deseo de dominio; penetra en las esferas política, social y económica sin perseguir el control o intervencionismo, más bien pretende desarrollar capacidades que permitan visualizar la responsabilidad de cada uno de los actores que buscan el bien social.

³ Max Weber, El político y el científico, p.9-12.

En el Estado moderno los valores políticos se asientan en el respeto a los derechos de los individuos bajo reglas constitucionales, claras y legítimas, que en su aplicación propicien un ambiente de confianza que permita el ejercicio del poder.

Para Weber el desarrollo del Estado moderno inicia a partir de la apropiación de bienes que se pueden aprovechar para fines políticos, y para ello ejerce su atribución de "...separación del cuadro administrativo, esto es, empleados u obreros de la administración y medios materiales y económicos de la misma...reuniéndolos a disposición de su dirigente, expropiando a todos los funcionarios, que por derecho propio disponían de ellos y substituyéndoles con sus propias superioridades jerárquicas".⁴

Entre las atribuciones del Estado moderno está el gobernar la esfera de la vida política con el fin de crear la convivencia armónica del individuo en sociedad, basada en la organización regulada por un marco jurídico, mediante valores de equidad y justicia. De este modo, en la sociedad moderna, al igual que en otras épocas los problemas sociopolíticos son parte integrante de las relaciones del hombre en comunidad, marcándole con ello las formas que debe cumplir el Estado en cuanto a su búsqueda del bien común basado en el desarrollo de capacidades, que a base del consentimiento de la sociedad moderna, permite la gobernabilidad "... y el acuerdo de los individuos como particulares permite la adopción de fórmulas para la pervivencia del bien común".⁵

Los valores políticos que se desarrollan en el Estado moderno, están basados en el respeto al derecho y reglas constitucionales, lo cual "...da cabida a las prácticas

⁴ *Ibid.*, p.12.

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derroteros de la vida estatal, p.68.

parlamentarias, a la competencia política, a la alternancia en el poder y asumen la responsabilidad de conseguir el bienestar social e individual".⁶

Las demandas de la sociedad influyen sobre las funciones del Estado moderno, quien "...da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los que hay que conducir con base en la pluralidad y respeto".⁷ La concepción y el papel del Estado se transforman constantemente debido a la dinámica social, la cual influye para que su acción se reestructure, así el buen funcionamiento y "... poder eficaz sólo puede acrecentarse en la medida en que no gobierna distante de la sociedad",⁸ en este sentido, se encuentra ligado al desarrollo y bienestar de la sociedad mediante una acción basada en valores de equidad y eficiencia, es decir, del buen gobierno y administración de recursos.

Dentro de las atribuciones del Estado es importante distinguir su utilidad y su razón, esta última en la época moderna se concibe con los preceptos de Maquiavelo, además, debe incluir el conocimiento de la forma ordenada de los medios que permiten la conducción del poder.

El Estado creado por el hombre debe ser constantemente modificado y adaptado a la realidad social, de tal forma que "...considerado como institución temporal y espacial, da cuenta que en su construcción se combina una serie de variedad de recursos técnicos para organizarlo tomando en consideración el arreglo y orden que sus partes deben guardar".⁹

⁶ Ricardo Uvalle Berrones, "Evolución de la vida estatal", Revista Gobierno, p.54.

⁷ Ricardo Uvalle Berrones, "El nuevo papel del servicio público en la acción gubernamental", Revista Enlace, p.36.

⁸ ibidem.

⁹ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derroteros de..., p.51.

La utilidad del Estado moderno está en relación directa con el servicio que presta a la sociedad que la compone, es decir, más que la búsqueda de su permanencia, ésta se manifiesta con el objetivo del bien común y resultados idóneos en los aspectos políticos y productivos; en este sentido, el Estado para el desarrollo de su utilidad debe ser eficiente en su acción usando métodos y técnicas que le permitan una mejoría para coadyuvar en el bienestar, el cual de hecho, es difícil de satisfacer, ya que en él convergen intereses particulares; dejar satisfecha a la sociedad en general es imposible por lo que "...encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno uniéndose a todos no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes".¹⁰

Se puede definir al Estado como un órgano conformado por diferentes elementos territorio, población y poder público, en donde hay dirección de organización política de grupo o clase, basada en un marco jurídico, pero sobre todo, en el consenso y legitimidad de las acciones que realiza; buscando con esto el bienestar de la sociedad. Es una institución cuya acción se realiza para el bien social, mediante trabajo eficiente, tanto de gobierno como de administración, basado en la ejecución de leyes para mantener el orden y equilibrio de la formación social establecida.

B) Los componentes del Estado.

La definición jurídica de Andrés Serra Rojas que plantea al Estado como "...una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio correspondiente,

¹⁰ Juan Jacobo Rousseau, El contrato social, p.20.

sujeta a un poder soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes",¹¹ puede ser la más práctica, ya que contiene elementos constitutivos con los cuales coinciden varios autores.

Cuando en un territorio se establece una comunidad con rasgos muy particulares, que se va desarrollando para convertirse en una sociedad, se le denomina pueblo, al cual se le ha identificado como la parte más dinámica del Estado, y se caracteriza por ser el conjunto de personas que habitan en un territorio determinado cuyo objetivo es la sobrevivencia, generando una interrelación de los individuos que al evolucionar da como resultado una sociedad.

El territorio, es un componente fundamental para la existencia del Estado, es el lugar geográfico delimitado donde se va a asentar el pueblo para cumplir su objetivo de bienestar y sobrevivencia. Una institución que organice y gobierne con autoridad para imponer una conducta sustentada en el bien público, cuyo objetivo sea el bienestar social, es lo que necesita la estructura estatal para realizar y cumplir sus funciones, a lo cual se le llama poder público. Al hacer referencia al Estado se puede decir que " la administración y el gobierno se reúnen, la primera para efectuar la ejecución de las leyes y el segundo para vigilar y censurar esta ejecución",¹² ambos son parte fundamental de este poder, ya que son los medios a través de los cuales se realiza la búsqueda de un mayor bienestar de la sociedad, y por ende la permanencia del Estado.

¹¹ Andrés Serra Rojas, Derecho administrativo, p. 28.

¹² J. C. Bonnin, " Principios de Administración Pública", Revista Administración Pública, p. 98.

El poder público, contempla a la justicia como aquella que también ejecuta las leyes con el objeto de mantener el orden jurídico en las relaciones de la sociedad, por lo cual, es importante mencionar que la relación entre la Administración Pública y la justicia se establece a partir de la premisa de que ambas "... son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecución de las leyes y los dos agentes necesarios para asegurar legalmente su observancia".¹³ De esta forma, se puede situar a la justicia como un elemento importante para conservar el orden en el Estado moderno y, es precisamente la ejecutora de las leyes que legitiman la violencia como dominio de la sociedad.

El marco constitucional es un elemento en el cual se desenvuelve el Estado moderno "... es garantía para que la lucha de los opuestos no desemboque en antagonismos riesgosos y él mismo asuma la responsabilidad de preservar la vida privada reconociendo los derechos del hombre";¹⁴ es decir, su papel no sólo es mantener el equilibrio y la estabilidad social, sino que va más allá, pues las leyes que lo organizan emanan del pueblo en general, basadas en experiencias de la vida pública y privada, lo que le da la atribución de allegarse los medios necesarios para crear un desarrollo constante del hombre en sociedad. De esta forma, el marco jurídico es también un elemento importante del Estado; y al respecto, Max Weber menciona que es el medio que legitima el uso de la violencia para el dominio de la sociedad.

Elementos como el interés privado y el público son importantes ya que el primero se refiere a la capacidad que tiene todo individuo dentro de la sociedad moderna, tanto para adquirir propiedades como para obtener beneficios y utilidades sin rebasar los límites del respeto a los demás, ya sea en sus bienes privados o sus derechos a los

¹³ *Ibid.*, p.100.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, "Evolución de la ...", p.54.

bienes públicos, el segundo más bien es un espacio colectivo plural y organizado para la buena convivencia de la comunidad.

C) La Administración Pública: importancia social

El hombre en sociedad busca su conservación, para ello organiza sus relaciones, que garantizadas por el interés público y particular son reguladas por las leyes, que a su vez son ejecutadas por la Administración Pública, cuya causa es precisamente la conservación del individuo en la convivencia social.

Para la Administración Pública, son de vital importancia las relaciones y medios de conservación de los individuos en comunidad, así como, la forma de ejecutar las leyes que regulan ante una sociedad participativa, contrastante y diversificada, lo que implica una visión y destreza en su acción, ya que es “ ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes”.¹⁵

Al ejecutar las leyes, provee al individuo de plena seguridad para preservar su libertad sin traspasar los límites de sus derechos, ya que es del interés público e individual hacerlos valer; sólo cuando tiene una conciencia clara y una aplicación eficiente, la administración logra el beneficio social buscado por el Estado moderno.

El individuo para sobrevivir tiene la necesidad de desarrollarse en sociedad, por ello crea una dependencia de los demás individuos basada en una serie de reglas para organizarlos; en este hecho tiene origen la naturaleza de la administración como

¹⁵ J.C. Bonnin, *Op. cit.*, p. 92.

institución "... destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de leyes... que son la expresión de las necesidades y la regla de las dependencias sociales".¹⁶

Para el quehacer de la Administración Pública es muy importante la participación de la sociedad civil en la búsqueda de sus propios satisfactores, ya que "... el exceso del intervencionismo estatal inhibió la vitalidad de los individuos. Medró con los recursos obtenidos del excedente económico y distribuyó sin cesar beneficios que no a todos llegaban ni favorecían",¹⁷ característica del Estado benefactor que influye para que la administración pública se vea obligada a replantear su acción.

La participación de la sociedad civil es opacada en el Estado benefactor debido a que la acción estatal se extiende hasta los lugares donde la comunidad necesita toda presencia de organización y dirección para satisfacer sus necesidades, la crisis de este modelo modifica la forma de pensar y de actuar de la sociedad civil con una mayor demanda de participación; por ello, la Administración Pública "debe adaptarse y modernizarse, de frente a los requerimientos que surgen cuando la sociedad civil es madura, participativa, protagónica y apta para adoptar diversas formas de autorganización".¹⁸

Poco a poco la sociedad se organiza, más con la idea de demandar con acción reflejada en participación y organización, que con la de solución a los problemas emergidos de las relaciones y dependencias sociales, implicando un replanteo de la

¹⁶ *Ibid.*, p. 95.

¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, " La Calidad de la Administración Pública Moderna", Revista *Estudios Políticos*, p.102.

¹⁸ *Ibidem.*

administración, al grado de aprovechar la iniciativa de los individuos para el bien social en el Estado Moderno.

El proceso de modernización en el ámbito administrativo, se traduce en el desarrollo de capacidades del Estado, "...se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias".¹⁹

La relación de los individuos en sociedad se desenvuelve en el conflicto; por ello, el hombre ha establecido leyes que al regular su convivencia permitan la coexistencia clara, justa y evolutiva, con la ayuda de la Administración Pública que está "...instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución".²⁰ El conjunto de instituciones que componen a la Administración Pública están organizadas para ejecutar las leyes de acuerdo a la voluntad pública, para el bien del individuo en sociedad, por esto, la administración es una "... magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes".²¹

El papel del Estado en cuanto a su objetivo de bienestar de la sociedad, se basa en actividades importantes como la ejecución de las leyes y el trabajo de la evolución social que realiza la administración pública, -la cual a su vez tiene un quehacer siempre cambiante- debido a las transformaciones de la vida pública, política y

¹⁹ María del Carmen Pardo, La modernización administrativa en México, p.19.

²⁰ Ricardo Uvalle Berrones. " La Calidad de la ...", p. 102.

²¹ Ibidem.

siempre cambiante- debido a las transformaciones de la vida pública, política y social, por lo que podemos definirla como "... una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente á los seres organizados y á las cosas".²² De esta forma, en el Estado moderno no se puede concebir como algo estático, ya que debe adaptarse a los cambios en las esferas política, social, económica y cultural de un proceso constantemente evolutivo y de una forma de vida que no le permite rigidez y si le demanda transformación eficiente de acuerdo a los tiempos en que vive.

La búsqueda del bien social como medio de conservación del individuo, obliga a la Administración Pública a desarrollar capacidades eficientes que surjan de la participación de la sociedad, por lo que para su buena conducción debe estar en manos de los ciudadanos y servir como desarrollo de los mismos. Por lo tanto, "... tiene que emprender acciones que no sean un lastre para la sociedad, ni una carga que tenga que soportar los individuos y las organizaciones públicas. La calidad a la que aspira tiene que conseguirse con eficiencia y responsabilidad".²³

En el proceso de modernización, la Administración Pública se destaca por hacer frente a los conflictos surgidos de los cambios planteados en las diferentes esferas económicas, políticas y sociales; su ejecución y adecuación para aplicar las leyes la convierte en un arte, el diseño y ajuste de las mismas la determinan como ciencia.

²² J. C. Bonnin, *Op. cit.*, p. 93.

²³ Ricardo Uvalte Berrones, *La calidad de...*, p. 114.

II. IDEA Y PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

Desde el punto de vista histórico, la modernización se desarrolla en Europa, a partir del siglo XVII, y se consolida con la Revolución Francesa y la Revolución Industrial. También en América del Norte, a partir del siglo XIX se lleva a cabo este proceso, el cual se caracteriza por traer cambios importantes en los ámbitos social, político, económico y cultural, que permiten "...identificar transformaciones en diversos campos tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización y la participación de los medios de comunicación".²⁴

La modernización implica una serie de cambios que determinan la conformación de los Estados modernos y que afectan a la esfera económica, social, política y cultural. En lo económico, da lugar al crecimiento industrial con alto nivel de tecnología, tendiente a elevar la producción, aunado a esto, el desarrollo en las unidades de la actividad económica, representada por la producción, el consumo y la comercialización, con lo cual se amplían los mercados como parte fundamental de este proceso.

Se distingue por una mayor participación de la sociedad en la búsqueda de su mejoría, es decir, más dinámica, y que obliga a los gobiernos a que adopten medidas de bienestar popular; así en los Estados que emprenden este proceso, "...las políticas sociales de los gobiernos, la justicia fue la preocupación principal y también el mantenimiento del orden".²⁵

²⁴ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p.19.

²⁵ S.N Eisenstadt, *Modernización, movimientos de protesta y cambio social*, p.49.

En los cambios emprendidos por el Estado que realiza un proceso de modernización, existen una serie de problemas sociales que debe enfrentar mediante el desarrollo de capacidades como: concertación, legitimación, y negociación con los diferentes grupos, ya que el cambio de "...las grandes esferas de una sociedad significa por fuerza, que abarca procesos de desorganización y dislocación, y que surgen constantemente problemas sociales, rupturas y conflictos entre los diversos grupos y movimientos de protesta y resistencia al cambio".²⁶ Así, el Estado moderno requiere ser eficiente como ente actuante, ya que "...ha vivido una sucesión de etapas que lo configuran como una institución útil para gobernar a los individuos, grupos y organizaciones".²⁷

Hablar de modernización política implica referirse a la búsqueda de un mayor apoyo de la sociedad al grupo gobernante, mediante lealtad política, más que ideológica. Al respecto, Eisenstadt dice " la diferencia entre los sistemas políticos modernos reside en la medida en que se alcanza la expresión institucional dentro de organismos políticos pluralistas, en libertades públicas e iniciativas políticas culturales y de bienestar ".²⁸

Respecto al ámbito cultural, se pretende una mayor especialización y tecnificación, para que se adapte a los requerimientos de las esferas política y económica de la sociedad moderna, también "...se caracteriza por la diferenciación creciente de los elementos fundamentales de los principales sistemas culturales y de valores, es decir, la religión, la filosofía y la ciencia; la difusión de la alfabetización y de la educación secular; un sistema institucional más complejo, para cultivar y

²⁶ Ibid., p.41.

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derrotados..., p.77.

²⁸ S.N. Eisenstadt, Modernización, movimientos de..., p.16 .

perfeccionar los roles de la especialidad, basados sobre disciplinas intelectuales”,²⁹ en virtud de una mayor participación de la sociedad se desarrollan grupos y organizaciones culturales.

El proceso de modernización se traduce como en concepto y modo de vida que permite a la sociedad avanzar hacia el bienestar, la cual deberá adaptarse a los cambios ya que “...se convierte en una concepción que entiende el cambio en términos de evolución, pero sustentado en nuevas bases hipotéticas bien distintas que explican que el cambio es consustancial a la sociedad, que debe ser capaz de enfrentarse a problemas esenciales, para los cuales no tiene ni puede tener soluciones prefijadas”.³⁰

De acuerdo con lo anterior, se puede definir a la modernización como un proceso constante de cambio en los ámbitos político, social, económico y cultural, para buscar una mejoría de bienestar en la sociedad; involucra un proceso evolutivo y de transformación del Estado, tendiente al desarrollo político y económico, en donde la sociedad por su carácter dinámico crea ciertos problemas en cuanto a la oposición a estas modificaciones, por lo cual las instituciones deberán adaptarse y conciliar o “negociar” con la sociedad civil. Al respecto, Eisenstadt menciona que “...el éxito o el fracaso obedecen a la capacidad de adaptación de las instituciones a los nuevos tipos de problemas y organizaciones, o a su posibilidad para absorber cambios y movimientos de protesta que son inherentes a la modernización”.³¹ Así, las instituciones sufren cambios para su desarrollo trabajando en la especialización de ciertas capacidades de atención.

²⁹ E. Shils, Political development in new states, p.265-292, 379-411. citado por S.N Eisenstadt, Modernización, movimientos de..., p.1

³⁰ Omar Guerrero, El Estado en la era de la modernización, p.21

³¹ S.N Eisenstadt, Ensayos sobre cambio social y la modernización, p.65.

Los efectos sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y la organización del complejo de la sociedad son dirigidas y gobernadas conscientemente por el proceso de modernización, considerado por Omar Guerrero como un desarrollo que requiere de tres condiciones: "...un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado".³² Cabe mencionar que la aceptación de transformación por parte de la sociedad, surge de la necesidad real de cambio y la credibilidad de las acciones tomadas por el grupo gobernante.

Las transformaciones en las diferentes esferas de un sistema son características de la modernización en Europa durante las revoluciones francesa e industrial, estos cambios se han difundido a otros Estados, abarcan una constante modificación en los diferentes sectores, ya que "...es un proceso abierto y continuo de interacción entre las diversas instituciones, las diversas culturas y las diversas técnicas".³³ Es importante distinguir que en este proceso cada Estado adopta sus medidas e instrumentos propios para lograr la meta hacia los fines deseados y que son transformaciones en los diferentes ámbitos con la idea de buscar una mejoría socioeconómica que responda a la dinámica social, elevando los niveles de vida de la población, y así justificar la permanencia del Estado. Por lo que la modernización en México no debe verse como un caso aislado de las características de este proceso.

³² Omar Guerrero, *Op. cit.*, p.20.

³³ Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, p.988.

A) La modernización en México.

La influencia del proceso de modernización para nuestro país, en parte ha sido retomada de la funcionalidad que ha tenido en países desarrollados, en particular de nuestro vecino del Norte, ya que "... no es nada raro que los países anglosajones sean presentados como paradigmas de modernización exitosa, principalmente los Estados Unidos, provocando un efecto inverso al esperado: no un proyecto proestadounidense, sino la exacerbación del sentimiento de inferioridad de los pueblos del llamado tercer mundo."³⁴

En el Estado mexicano, se ha formulado en varias ocasiones un proceso de modernización, para consolidarlo como Estado moderno que abarque una confianza tal en la vida pública, política y privada que haga suyo el fin del bien social y permita el desarrollo constante en las esferas política, social y económica, y para pugnar por que su forma de vida se desenvuelva en un contexto de buen gobierno, bajo las premisas de un marco legal, interés colectivo y ejercicio legítimo.

El año de 1917 es importante en el proceso de modernización mexicano, ya que en esta época Venustiano Carranza consigue promulgar el orden político que da nacimiento al Estado de derecho establecido en la Constitución Política aprobada en Querétaro, se crean las reglas para el desarrollo de la vida política de un Estado moderno con base en el respeto al derecho constitucional.

El marco constitucional de 1917, regula la convivencia de la sociedad mexicana de nuestro siglo con una concepción humanista basada en los preceptos de igualdad y

³⁴ Omar Guerrero, *Op. cit.*, p.12.

libertad, expresados en las garantías individuales de la Constitución Política, destacando en el Artículo Tercero la democracia, que se concibe "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".³⁵

La esfera política se va transformando con el orden constitucional de 1917, ya que el régimen establecido legitima el presidencialismo, a partir de este momento, el eje del quehacer político y gubernamental es la Presidencia de la República, sin embargo el cambio no se realizó en otras esferas ya que "...las estructuras económica y sociales consolidadas durante el periodo del porfiriato subsistía todavía...la acción de campesinos y obreros organizados se limitaba a la ocupación de latifundios, a declarar un reducido número de huelgas y a exigir de las autoridades otra política económica y social".³⁶

Para Leonard Binder "...la modernización está correlacionada con el desarrollo político, y ambos son una forma de cambio que puede ser necesario, usual o accidental en la historia. Existe consenso en el sentido de que el desarrollo político y la modernización surgieron relacionados".³⁷ El caso de México, su modernización política se ha basado históricamente en el fortalecimiento de un partido, al rededor del cual gira toda actividad a nivel nacional, Omar Guerrero menciona que en los países europeos estas transformaciones ocasionaron un desarrollo político, sin embargo " México nutrió su modernización posrevolucionaria con base en el desarrollo político estrechado en un sistema de partido dominante".³⁸

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995, p. 7.

³⁶ Luis Javier Garrido, *El Partido de la revolución institucionalizada*, p.79.

³⁷ Leonard Binder, "La crisis del desarrollo político", p.39-69, citado por Omar Guerrero, *Op.cit.*, p.16-17.

³⁸ *Ibid.*, p.17.

El Partido Nacional Revolucionario, mediante el cual México nutre su proceso de modernización, emerge en 1929 como "...un frente de las principales organizaciones políticas existentes en México, tanto a nivel nacional como local, a fin de encontrar mecanismos institucionales...que permitieran la consolidación del aparato estatal posrevolucionario...el nuevo partido fue desde su fundación el centro formal de negociación de los principales dirigentes políticos mexicanos".³⁹

La modernización plantea un desarrollo industrial, que en el caso de México se genera con apoyo estatal, sobre todo en el plano comercial y productivo, lo que poco a poco fue creando un Estado interventor en la esfera social, económica y política. "En Europa la industrialización fue el producto de la modernización, pero en Asia, África y América Latina aquella emergió del desarrollo del comercio y la actividad gubernamental".⁴⁰ Así, en nuestro país, la nacionalización fue muy importante para la transformación ya que ella permitió el tránsito hacia la industrialización.

De esta forma, durante el período cardenista en México se lleva a cabo un desarrollo con elementos modernizantes, en el cual se identifican avances importantes de transformación en los ámbitos económico, político y social de forma evolutiva, logrando una mejoría en los aspectos productivo y de bienestar social. Este período, se caracteriza por su tendencia a la modernización y un reparto agrario marcado con poco más de 20.5 millones de hectáreas (véase cuadro No. 1), contando con el consenso popular que permitió la incorporación de sectores al partido dominante, asimismo se lleva a cabo el proceso de industrialización con apoyo estatal. De esta forma se observa que, de Venustiano Carranza a Lázaro Cárdenas, la constante fue

³⁹ Luis Javier Garrido, *Op. cit.*, p.79.

⁴⁰ David Apter, "La política de la Modernización", p.63, citado por Omar Guerrero, *Op. cit.*, p.19.

la reconstrucción del país con sentido progresista, apoyado en la actividad estatal y en los diferentes ámbitos del quehacer político, económico y social.

Los regímenes presididos por Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán Valdés, se distinguieron por brindar apoyo incondicional al proceso de industrialización; para ello adoptaron políticas como concesiones fiscales, bajos impuestos, proteccionismo de importaciones y bajos precios en energéticos; además, se brindó apoyo con la creación de organismos estatales como: Instituto Mexicano del Seguro Social, Consejo Superior de Comercio Exterior, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En el mismo sentido, Adolfo Ruiz Cortinez adoptó una política de protección al mercado interno, otorgamiento de subsidios y concesiones fiscales, que destacan al período de 1940 a 1958 por un desarrollo económico sustentado en el apoyo a la iniciativa privada, por parte del Estado, que a su vez acrecentaba su participación en la economía. Cabe destacar que en estos tres periodos presidenciales se mostró poco interés en el reparto agrario, ya que en tres sexenios no se repartieron más de 18 millones de hectáreas (véase cuadro No. 1).

De 1958 a 1970 el programa de industrialización continúa con apoyo estatal, basado en financiamiento externo, destaca la gran creación de organismos estatales que brindaron apoyo a la producción y al mercado interno; por lo que no es sorprendente que "...durante las tres décadas posteriores a 1940 la economía mexicana creció a una tasa anual de más del 6 por ciento".⁴¹ Sin embargo, durante este periodo se percibe una concentración de la riqueza en unos cuantos, y el costo político que se traduce en movimientos sociales; por ejemplo, en 1958 los maestros y los

⁴¹ Roger D. Hansen, La política del desarrollo mexicano, p.57.

ferrocarrileros luchan tanto por mejorar sus condiciones de vida como por participar de manera más activa en sus organizaciones; en 1966 y 1968, los movimientos médico y estudiantil respectivamente evidencian la falta de participación de la sociedad civil en las decisiones y actividades del Estado, y demandan mejores condiciones de vida. Con esto, se puede observar que la modernización como un cambio evolutivo en las esferas económica, política y social no pudo concretarse.

Luis Echeverría durante su régimen se empeña en la tarea de ampliar la esfera de acción del Estado en la economía, y en abatir el deterioro existente en materia de bienestar social. Este período, denominado del desarrollo compartido, no redefine el papel del Estado, ya que no modifica la política de apoyo al crecimiento industrial, continúa con el proteccionismo en el mercado interno, evitando importaciones y otorgando incentivos fiscales a la iniciativa privada; lo que genera la concentración del capital en manos de empresarios e inversionistas. Esta política de desarrollo sustentada en el endeudamiento del sector público no logra erradicar el patrón decadente de la centralización y el burocratismo, generando desconfianza en las instituciones y programas.

Al término del período presidencial de Echeverría, el modelo del Estado benefactor presenta una grave crisis, manifestada en endeudamiento externo y bajo crecimiento económico. De esta forma, cuando José López Portillo asume el poder, toma decisiones importantes para hacer frente a la situación, buscando explicar y frenar el endeudamiento externo, plantea que "...el sector público es generador de tres cuartas partes de los ingresos de divisas del país, por lo que se implantó un mercado cambiario dual. Los recursos derivados del petróleo y del financiamiento público externo se utilizaron para pagar el servicio de la deuda y para cubrir importaciones

prioritarias”.⁴² Además intentó llevar a cabo una reforma administrativa y política con el fin de organizar la actividad estatal mediante el aumento de eficiencia de los organismos públicos, buscando recuperar la credibilidad en los programas de gobierno, situación que no se pudo concretar.

El modelo de Estado benefactor, ya en crisis, se mantiene en gran medida, tanto por la producción y comercialización de la industria petrolera como por el crédito externo; sin embargo, “la disponibilidad de crédito en el mundo disminuye por la recesión y la baja en el precio del petróleo. Los recursos existentes se orientan preferentemente hacia las altas tasas que paga Estados Unidos. Los países como México ven limitadas sus expectativas de crédito que lo son no sólo para su desarrollo, sino para pagar sus deudas en un proceso vicioso”.⁴³

De acuerdo con lo anterior, históricamente en México el proceso de modernización se desenvuelve en el contexto de Estado interventor o de bienestar, el cual tiene una participación en la producción y distribución de la riqueza, sobre todo, porque “...su carácter de propietario y administrador se intensifica de manera sobresaliente. Se constituye en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios”.⁴⁴ Asimismo, la modernización se desarrolla bajo el esquema de un partido dominante de Estado en el cual quedan incorporados los sectores de la sociedad.

El Estado de bienestar en México tiene una buena funcionalidad y desarrollo hasta fines de los sesenta, ya que en “...la década de los setenta y ochenta se caracterizan por el agotamiento de un modo de intervención estatal que no es eficaz para tiempos

⁴² Diego G. López y Rosado, *Problemas económicos de México*, p.254.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derrotados...*, p.83.

de competencia abierta, de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedente que tiene en la tecnología a una de sus fuerzas más productivas".⁴⁵

En 1982, al ascender a la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado enfrenta una crisis en lo económico, político y social, y un agotamiento del modelo de Estado benefactor. De esta forma, su gobierno inicia un cambio en la esfera de acción del Estado en la economía, -mediante la privatización- justificada con la bandera de que las empresas públicas presentan ineficiencia, injustificación social e incidencia negativa en las finanzas estatales. Por lo que, de 1,155 empresas paraestatales, al final de su periodo se reducen a 412. (Véase cuadro No. 2)

Los cambios realizados por Miguel de la Madrid, no reflejan un avance evolutivo en el aspecto social, ya que los salarios muestran una baja con relación al producto interno bruto (PIB), se incrementan los niveles de inflación propiciando un desgaste en el nivel de vida de la población. Al concluir su régimen se percibe un cambio de la acción Estatal en la vida pública, que de ninguna forma representa un desarrollo económico basado en valores de equidad y eficiencia, tampoco se percibe que el Estado moderno se desenvuelva en el contexto de buen gobierno y administración de recursos.

El planteamiento anterior motiva para hacer un análisis histórico sobre la modernización en México; sin embargo, para el presente estudio es de importancia el análisis de la modernización durante el periodo 1989 - 1994, ya que en él, los cambios son planteados desde una nueva perspectiva en la esfera social, económica y política por Carlos Salinas de Gortari, para reformar al Estado interventor que

⁴⁵ *Ibid.*, p. 93.

muestra su poca funcionalidad en una sociedad cambiante que demanda mejoría ante, "...una crisis donde la intervención del Estado en la vida económica no es funcional y no puede remontarse la propia crisis para volver a la situación anterior a ella, es decir, a la etapa donde el gasto y la inversión pública movían el protagonismo estatal".⁴⁶

La consolidación de México con las características de un Estado moderno, requiere de capacidad para corregir su acción ante la sociedad, pero sobre todo, reactivar la vida pública que fomente la participación de la vida social y privada. El advenimiento de un Estado promotor regulador implica reconsiderar su papel en la vida pública, debido a ello es la modernización de Carlos Salinas de Gortari la propuesta en proceso que se realiza en el país para conformar el Estado moderno.

En el régimen presidido por Carlos Salinas de Gortari, se plantea una transformación del Estado, principalmente por dos causas: la primera, debida a la poca funcionalidad del intervencionismo estatal; la segunda, por los cambios que se presentan al exterior. Al respecto, el secretario de Programación y Presupuesto menciona : "...el Estado crecientemente propietario que surgió durante las décadas recientes mostró su incapacidad para salvar los retos de una población en rápido aumento, para estimular el desarrollo de una planta productiva y competitiva, para ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios necesariamente públicos, para coadyuvar con eficacia a la satisfacción de necesidades sociales básicas, particularmente de los grupos menos favorecidos; en fin, para hacer transparentes sus relaciones con una sociedad que ya era distinta".⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*, p.87.

⁴⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León. "Reorientación de la acción estatal e impacto de la modernización del Estado", Tema II, en memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública, p. 60

En la actualidad se muestran una serie de cambios debido a que "...la actual crisis del mundo moderno no tiene únicamente como arista principal el declive del intervencionismo estatal en la economía, sino también una crisis de credibilidad y confianza",⁴⁸ lo que influyó para que varios países, incluyendo México, iniciaran importantes cambios en el aparato estatal, buscando una mejoría en lo productivo y en el bienestar de su sociedad.

Los cambios emprendidos en diferentes países representan una gran influencia para las transformaciones llevadas a cabo en México, ya que se van generando al exterior una serie de "...procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados...nuevo sistema de comercio internacional donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de los bloques regionales",⁴⁹ lo que obliga a que el país se inserte en el contexto internacional; en este sentido el gobierno mexicano menciona que: "Hace algunos años que una buena parte de los países más avanzados y en desarrollo emprendieron una transformación de su aparato estatal. Los mexicanos nos hemos entregado a esta trascendental tarea con renovado aliento desde el inicio de la administración del Presidente Salinas de Gortari".⁵⁰

Los procesos de cambio que vive México influidos tanto por la crisis del Estado interventor, como por las transformaciones en el ámbito internacional, son planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 como la modernización de México, consistente en replantear la dimensión y acción del

⁴⁸ Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derrotados* ..., p. 87.

⁴⁹ René Villareal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, p. 10.

⁵⁰ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Op.cit.*, p. 59.

Estado en las diferentes ámbitos. Carlos Salinas de Gortari menciona, que la modernización de México es para "...hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, mediante una innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales".⁵¹

También es necesario responder a los sucesos que se presentan en el contexto internacional, ya que el país no puede quedar aislado de los cambios del mundo moderno, México "...en respuesta a sus propios intereses, lleva a cabo importantes medidas de modernización que le permiten estar más preparado para competir internacionalmente y para interactuar con mayor eficacia en un mundo cada vez más global, y para configurar una plataforma de acción con otros países y subregiones".⁵²

La modernización como forma de vida plantea una serie de modificaciones en las esferas económica, política y social; que como es natural en todo planteamiento de cambio, pueden motivar cierta resistencia por parte de la sociedad, como respuesta a ello, las instituciones deben pugnar por el desarrollo eficiente para adaptarse al contexto presentado. En esta tónica, el PND 1989-1994 menciona que "...la modernización de la vida nacional nos permite dirimir las diferencias de una nueva, compleja y diferenciada sociedad, sumar la parte de cada quien a la persecución de metas concretas del desarrollo y hacer frente a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, adentro y afuera de nuestras fronteras".⁵³

⁵¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. xiii.

⁵² Ibid., p. xiii.

⁵³ Ibid., p.20.

La Constitución Política es reflejo de cómo se organiza el modo de vida de una nación, es así que en pro de la modernización de México se realizaron una serie de enmiendas al marco constitucional que abrieron paso a la transformación en diferentes sectores, ya que "...buena parte del impulso transformador del régimen salinista se encuentra en la reformas constitucionales que comprenden el sistema electoral, la reprivatización bancaria, los derechos humanos, la propiedad rural, el estatuto de las iglesias, los derechos de los indígenas y la lucha contra el narcotráfico".⁵⁴

Con las reformas al marco jurídico se adoptan medidas tendientes a modificar, crear, fusionar, extinguir instituciones, mismas que inciden en la administración pública, cuyo fin es atender de manera eficiente los problemas y demandas que surgen de la resistencia al cambio generado por el proceso de modernización planteado por Carlos Salinas de Gortari, al mencionar que "...el reto es adecuar las instituciones a esta nueva realidad y aprovechar las oportunidades que la misma representa para el fortalecimiento nacional en todos los ordenes, mediante el perfeccionamiento de las formas de participación colectiva responsable. La adecuación de las instituciones del país ha de obedecer a una idea compartida del proyecto nacional contenido en la Constitución y ha de conducirse dentro de la legalidad y por la vía del diálogo, la concordia y la concertación, principios que orientarán los programas de la Administración Pública".⁵⁵

⁵⁴ Javier López Moreno, Reformas constitucionales para la modernización, p.13.

⁵⁵ Poder Ejecutivo Federal, Op.cit., p.5.

III.- LA MODERNIZACION DEL CAMPO

A) La modernización del sector agrario

El planteamiento de modernización en México incluye las acciones para realizar la transformación en un sector de gran importancia nacional e histórica, como es el campo mexicano, del cual se menciona: "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. Necesita, para ello, la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un mayor y mejor aprovechamiento del potencial productivo de la tierra".⁵⁶ Los cambios que para el campo mexicano contempla el PND generan una serie de acciones encaminadas al desarrollo evolutivo en la producción, productividad y bienestar para el campesino, dentro del cual, la seguridad en la tenencia de la tierra es un punto importante para la modernización del sector.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, plantea la política a seguir en el campo mexicano por Carlos Salinas de Gortari, señalando las acciones que se deben realizar en este rubro como vía hacia la modernización, mediante un cambio en las esferas económica, política y social que den respuesta a la problemática presentada por la sociedad mexicana, ya que al hacer referencia de los problemas del país, el del campo es uno de los que encabezan la lista.

⁵⁶ *Ibid.*, p.12.

El nivel de vida que priva en el campo es importante, ya que "el 80 por ciento de los habitantes vive en circunstancias de marginalidad extrema y depende económicamente de la agricultura, el ingreso per cápita es entre el 30 y 50 por ciento inferior al promedio nacional, entre el 30 por ciento de la población carece de servicios adecuados de salud y educación primaria, y el 80 por ciento no tiene acceso a agua potable ...como consecuencia de la descapitalización del sector la productividad del trabajador agropecuario y forestal es de 2.5 veces menor a la del promedio nacional y 4.3 veces menor a la del personal en la industria manufacturera".⁶⁰ De esta forma, el principal objetivo del Programa es llevar justicia social a las familias del campo, mediante el aumento de la producción y productividad, por lo cual "la certidumbre en la tenencia de la tierra es uno de los puntos para promover la producción y productividad del campo".⁶¹

Lo que en realidad propiciaría el bienestar social en el campo, sería la distribución equitativa de la riqueza; sin embargo, para ello es necesario elevar la producción y la productividad, es urgente la modernización del sector, y primordial la seguridad jurídica, ya que de acuerdo con el PND, se constituye en el punto de partida para la modernización, cuyas acciones, entre otras son: "...la descentralización hacia los estados de la República, de facultades de recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; la concertación de los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado y el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que en un país

⁶⁰ *Ibid.*, p.16.

⁶¹ *Ibid.*, p.19.

El nivel de vida que priva en el campo es importante, ya que "el 80 por ciento de los habitantes vive en circunstancias de marginalidad extrema y depende económicamente de la agricultura, el ingreso per cápita es entre el 30 y 50 por ciento inferior al promedio nacional, entre el 30 por ciento de la población carece de servicios adecuados de salud y educación primaria, y el 80 por ciento no tiene acceso a agua potable ...como consecuencia de la descapitalización del sector la productividad del trabajador agropecuario y forestal es de 2.5 veces menor a la del promedio nacional y 4.3 veces menor a la del personal en la industria manufacturera".⁶⁰ De esta forma, el principal objetivo del Programa es llevar justicia social a las familias del campo, mediante el aumento de la producción y productividad, por lo cual " la certidumbre en la tenencia de la tierra es uno de los puntos para promover la producción y productividad del campo".⁶¹

Lo que en realidad propiciaría el bienestar social en el campo, sería la distribución equitativa de la riqueza; sin embargo, para ello es necesario elevar la producción y la productividad, es urgente la modernización del sector, y primordial la seguridad jurídica, ya que de acuerdo con el PND, se constituye en el punto de partida para la modernización, cuyas acciones, entre otras son: "...la descentralización hacia los estados de la República, de facultades de recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; la concertación de los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado y el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que en un país

⁶⁰ *Ibid.*, p.16.

⁶¹ *Ibid.*, p.19.

con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, instalaciones industriales y de servicios, entre otros”.⁶²

La modernización del campo mexicano implica constante evolución en las acciones que realiza el Estado y la sociedad en beneficio del sector; sin embargo, para ello “...es indispensable afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo”,⁶³ lo que permite crear confianza para la inversión, así como la creación de formas asociativas que dan como resultado su capitalización.

La política a seguir en el agro mexicano plantea la participación de los campesinos en la elaboración y ejecución de programas, sin que las instituciones y autoridades lleven a cabo una tutela que entorpezca su iniciativa en el manejo de recursos, es un hecho que “...las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia. Reconocer esta realidad es el inicio para encontrar nuevas soluciones de fondo que den garantía plena de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra”.⁶⁴

De esta forma las leyes deben de regular la realidad que presenta el campo, ya que la dinámica social suele rebasar al marco jurídico establecido, es preciso abrir las puertas a la modernización y crear las condiciones para la seguridad jurídica, por lo que es de importancia el promover el “...perfeccionamiento y cabal aplicación de la legislación que norma el desarrollo del sector”.⁶⁵

⁶² Héctor Lugo, *Op. Cit.*, p.71.

⁶³ *Ibid.*, p. 72

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibid.*, p.73.

B) El marco jurídico e institucional

Para dar paso a la modificación del marco legal agrario; el 7 de noviembre de 1991, Carlos Salinas Gortari pone a consideración del Constituyente la Reforma al artículo 27 Constitucional y su Ley reglamentaria, planteando como objetivo principal la justicia y libertad para el campo mexicano, a partir de una demanda expresada en las luchas agrarias generada por la necesidad de mejoría en las condiciones de vida para las familias campesinas.

Con la aprobación de la iniciativa de ley, el 6 de enero de 1992 se concreta la reforma. El artículo 27 Constitucional, tiene carácter histórico y social, de ahí que permanezca el precepto: "...la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas; primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los hidrocarburos y los materiales radioactivos, además de la generación de energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos, tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del nivel del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción seis. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y promover el desarrollo rural integral, fracciones XIX y XX".⁶⁶

En cuanto a las modificaciones, es importante destacar que finaliza el reparto agrario con la derogación de las fracciones en el artículo 27 Constitucional correspondientes

⁶⁶ Eduardo Valle Espinoza. El nuevo artículo 27. Cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas .. p.10.

a su procedimiento. Como justificación a lo anterior se determina que "...la población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica".⁶⁷

Para capitalizar el campo, la modificación legal agraria, además de plantear la necesidad de la seguridad en la tenencia de la tierra, establece formas de asociación que permiten creatividad de los actores sociales y la equidad bajo responsabilidades compartidas. En cuanto a la justicia agraria, la reforma jurídica crea una institución encargada de su procuración, y para su administración, establece tribunales federales.

La dependencia instituida para la procuración de justicia es la Procuraduría Agraria, "...organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".⁶⁸ Además es resultado de un diagnóstico de la situación económica y social del sector, expresado en el Programa de Modernización del Campo en el que sobresale la necesidad de replantear la acción del Estado y su relación con la sociedad rural, en este sentido, el intervencionismo estatal inhibía la participación de los actores del campo sin promover el desarrollo, debido a que obstaculizaba y substituía al productor en casi todos los ámbitos.

Dicha institución realiza funciones de servicio social, ya que dentro de sus atribuciones están el representar, asesorar sobre consultas jurídicas y promover la conciliación de los conflictos agrarios, de los hombres del campo, así como participar en acciones que promuevan la seguridad jurídica en el campo. De esta

⁶⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁸ Procuraduría Agraria, Marco legal agrario, volumen I, p. 31.

forma tiene la tarea de aplicar la parte substancial de las reformas al marco legal agrario.

Por lo que corresponde a la administración de justicia, con la reforma al marco legal se crean los tribunales agrarios, los cuales son "...órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional".⁶⁹

En la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional se menciona una institución que tendrá el control documental de la tenencia de la tierra y del resultado de la aplicación de la ley agraria; siendo éste el Registro Agrario Nacional, que se define como "... órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal".⁷⁰

La Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional son resultado de la reforma al marco jurídico agrario y del proceso de modernización, por lo cual tienen la tarea de enfrentar el problema del campo, persiguiendo a su vez el bien social, que no es otra cosa que el objetivo del Estado moderno.

De este modo "...las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria constituyen un marco jurídico adecuado para aumentar la productividad del campo mexicano, aunque es claro que el aumento de tal productividad no depende

⁶⁹ Procuraduría Agraria, Marco legal agrario ..., p.1.

⁷⁰ Procuraduría Agraria, Marco legal agrario ..., p.33.

exclusivamente de la legislación";⁷¹ sin embargo, para el bienestar social de los hombres del campo es de gran importancia la aplicación eficiente de las leyes como quehacer de la Administración Pública, y como parte del desarrollo de capacidades del Estado, ya que éste último "... promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional".⁷²

IV. EL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS EN LA MODERNIZACION.

A) Orígenes, objetivo y ejecución.

El reparto agrario resultado de la revolución mexicana, es uno de los principales preceptos de justicia social, el cual no consolidó la seguridad en la tenencia de la tierra, es por eso que la solución a este problema es una necesidad histórica, se ha propuesto su solución año tras año como si fuera bandera política, el expresidente José López Portillo mencionó que "...después de 60 años este es el más grande de los absurdos históricos de nuestra Revolución: que a 60 años todavía estamos con problemas substanciales de tenencia...sería aberrante que antes de 1982 no terminemos de una vez por todas con los problemas de tenencia".⁷³ Con esta declaración únicamente aceptó la situación que priva en el campo mexicano; heredando el problema a la administración presidida por Miguel de la Madrid Hurtado; que a su vez la transfirió al sexenio salinista, donde se habla que la

⁷¹ Héctor Croda Musule, La Nueva Legislación Agraria y Oportunidades de Inversión en el Campo Mexicano, pp.171-172.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995., p.31.

⁷³ Secretaría de Programación y Presupuesto, Filosofía política de José López Portillo, p.73.

modernización del campo requiere soluciones, y menciona que "...se hará de la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra el punto de partida de la acción modernizadora del campo, evitando toda forma de simulación".⁷⁴

El problema de la tenencia de la tierra ejidal, no sólo es un asunto histórico, es una demanda del campesino, como respuesta a ella, se promovió la reforma al artículo 27 constitucional, para expedir la Ley Agraria, donde se señalan los mecanismos para certificar y dar seguridad en la tenencia de la tierra. Ya que ha representado un gran desaliento para los productores del campo, es por eso que al generar certeza jurídica de la propiedad se contribuye a que los inversionistas cuenten con la garantía de que sus activos estarán seguros.

De acuerdo con lo anterior se promueve el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, (PROCEDE) instrumento fundamental para la modernización del campo, ya que su objetivo es "... dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, mediante la entrega de certificados... en favor de cada uno de los individuos con derecho que integran los ejidos del país".⁷⁵ Es aquí donde radica la importancia del PROCEDE, ya que su objetivo es proporcionar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, que su vez abrirá las puertas para la confianza de inversión y asociación, generando la capitalización, industrialización y tecnificación del sector. Además, representa el acceso a los núcleos ejidales y a los sujetos de derecho para que gocen de los beneficios y tramites legales de la nueva Ley Agraria, asimismo "el PROCEDE, es un programa que debe regularizar definitivamente la propiedad social y que empieza a darle

⁷⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Op.cit.*, p.72.

⁷⁵ Procuraduría Agraria, *Guías agrarias*, P.127.

autonomía a los órganos internos de ejidos y comunidades para que éstos puedan decidir su propio desarrollo".⁷⁶

Se fundamenta en las reformas al Artículo 27 constitucional y su correspondiente Ley Agraria. Para su operatividad, es necesario basarse en las atribuciones que a la Asamblea ejidal le son conferidas en el Artículo 56 de la Ley agraria, el cual le otorga facultades para delimitar y decidir sobre el destino de las tierras dotadas al núcleo agrario correspondiente, y para su incorporación al PROCEDA depende en primera instancia de la anuencia de los ejidatarios reunidos en Asamblea legalmente constituida.

Para llevar a cabo la ejecución del Programa en los núcleos ejidales, se establecen los procedimientos de coordinación y concertación con los gobiernos de los estados, municipios e instituciones; sensibilización y capacitación en el interior del núcleo ejidal, trabajo realizado por de la Procuraduría Agraria; Asamblea de información y anuencia; Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar; medición y elaboración de planos con apoyo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras y expedición de certificados con participación y asistencia de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

De esta forma, es notable la participación de diferentes instituciones en la ejecución del programa, algunas de ellas creadas con las reformas al marco jurídico en la materia. La Procuraduría Agraria, tiene la labor de informar y capacitar a los ejidatarios con respecto a las actividades que durante los trabajos del PROCEDA se

⁷⁶ Procuraduría Agraria, "Las reformas al artículo 27 constitucional", Revista *Espacios*, No. 3., p.13.

realicen; asimismo brinda el apoyo necesario para que todo lo elaborado se apegue al marco legal agrario. El Registro Agrario Nacional, como su nombre lo indica tiene la tarea de registrar y llevar el control de los documentos que legalmente deberán inscribirse, así como los certificados resultantes de los trabajos del PROCEDE, también le compete expedir los certificados y títulos de derechos agrarios. Al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, le corresponde colaborar con los trabajos técnicos de medición de superficies ejidales y elaboración de planos cartográficos. Por su parte la Secretaría de Reforma Agraria apoya con la aportación de información documental.

La realización del programa contempla una amplia participación de los ejidatarios, implicando corresponsabilidad en las acciones a realizar y esfuerzo para terminar con el paternalismo bloqueador de toda iniciativa. En esta tónica la capacidad del Estado como promotor del bien social es fundamental, para los resultados de un programa como este, donde la vida pública y privada se reúnen para resolver un problema histórico.

La puesta en marcha del PROCEDE en cada ejido, depende de la voluntad de su asamblea, su ejecución está supeditada a la aceptación y aprobación de los campesinos, por lo que es de gran importancia tanto la información como la promoción del mismo, ya que en gran medida de ello depende su avance y resultados.

B) Diagnóstico y logros

Para el cumplimiento del objetivo del PROCEDE, referente a su labor de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, se debe enfrentar una serie de problemas, tanto al interior, representados por la comunicación interinstitucional; como al exterior, en la medida de su aceptación en los núcleos agrarios por los campesinos.

En la ejecución de los trabajos, se coordinan tres instituciones, cuya labor consiste en la comunicación, el apoyo constante y claro para evitar la burocratización administrativa y permitir la labor eficiente que reditúe buenos resultados. En este sentido, el artículo 27 constitucional señala que "el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal... y apoyará la asesoría legal de los campesinos".⁷⁷ De esta forma la modernización del campo, requiere de la ejecución y vigilancia de la ley, que se logra sólo con el desarrollo eficiente de las capacidades de la Administración Pública.

Para la ejecución del PROCEDE, es importante que la Asamblea Ejidal lo acepte voluntariamente y se incorpore a sus trabajos, solicite apoyo a las instituciones que lo realizan; ya que siendo un programa de gobierno debe tener su origen en las asambleas ejidales, por ello, su buen funcionamiento depende de la difusión e información que las instituciones realicen del mismo. El punto partida, que debería de ser a iniciativa de los ejidatarios, no se verifica en la realidad, por lo tanto son poco aprovechables los trabajos de los campesinos en el programa, y su aceptación

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995., p.31.

en los núcleos ejidales se presenta como problema para su avance, esto representa ardua labor de coordinación institucional.

El avance del programa, también depende de la solución correcta de los problemas de límites entre núcleos agrarios o con propiedades privadas, y a los existentes por la posesión de tierras tanto al interior como al exterior con colindantes, siendo el resultado final la certificación legal de las tierras; ya que el programa es nuevo se atienden los núcleos agrarios con menor cantidad de problemas; sin embargo, se apunta que: "respecto al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), la Administración Pública asegura que éste ha logrado penetrar exitosamente en la sociedad rural".⁷⁸

El PROCEDE tiene carácter nacional, y su magnitud de atención en números es :

"En el país existen más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias, que a su vez agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, los cuales cuentan con aproximadamente 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos. La superficie de los ejidos representa el 50 por ciento del territorio nacional, y la población que los habita constituye poco más del 25 por ciento del total de habitantes del país".⁷⁹ De acuerdo con las cifras anteriores, cabe mencionar que lo ideal sería que todos los ejidos se incorporaran al programa, asunto que depende en gran medida de su aceptación; es conveniente aclarar que aún cuando la situación documental de tenencia ya este solventada, es importante la certificación para contar con certeza jurídica y a su vez confianza para el inversionista.

⁷⁸ Matilde Pérez U., "se han incorporado el 35% de los 28 mil ejidos del país", reportaje, Periódico, La Jornada, 28 de abril de 1994, p.6.

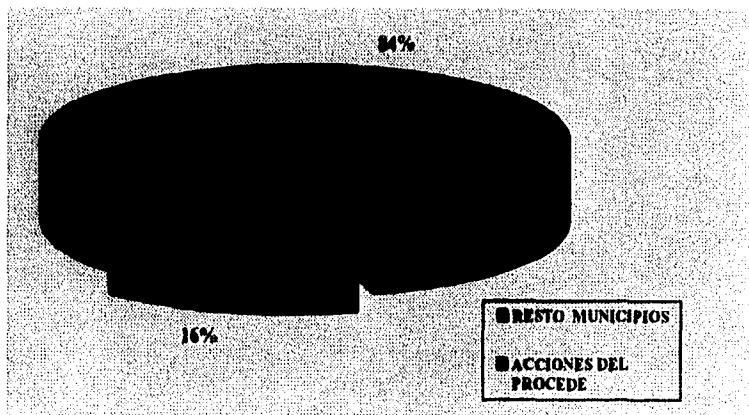
⁷⁹ Insituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, "La nueva legislación agraria y el PROCEDE", Documento de Inducción, p.81.

Al término de la administración presidida por Carlos Salinas, el avance en cuanto a la cantidad de ejidatarios y núcleos agrarios totalmente certificados, se registra en el VI Informe de gobierno, mencionando que "...mediante este programa se integrará el catastro de los 29 mil ejidos del país y, este año, más de 15 mil de ellos ya están incorporados por decisión de sus asambleas. Al concluir la presente administración se habrán entregado un millón 250 mil certificados y títulos que cubren una superficie aproximada de 7.5 millones de hectáreas".⁸⁰

Los resultados cuantitativos del programa, están más vinculados a sus acciones de ejecución que a su objetivo substancial de certificación de tierras, ya que de 2 408 municipios de la república mexicana, son 2 019 los que cuentan con acciones del PROCEDE.

GRAFICA No. 1

TOTAL NACIONAL DE MUNICIPIOS

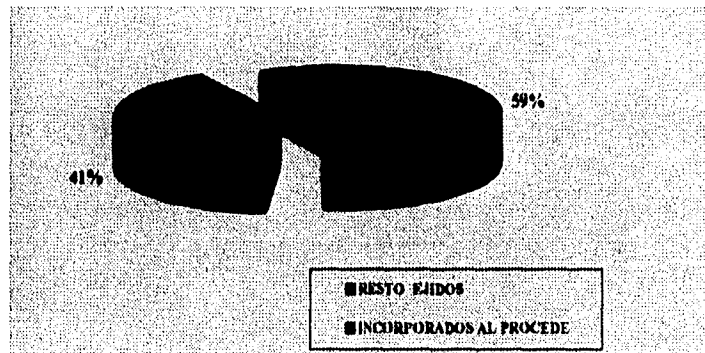


FUENTE: Directorio consolidado de ejidos y comunidades de la Procuraduría Agraria en Revista de Estudios Agrarios No. 1.

⁸⁰ VI Informe de Gobierno, Periódico *La Jornada*, p. X.

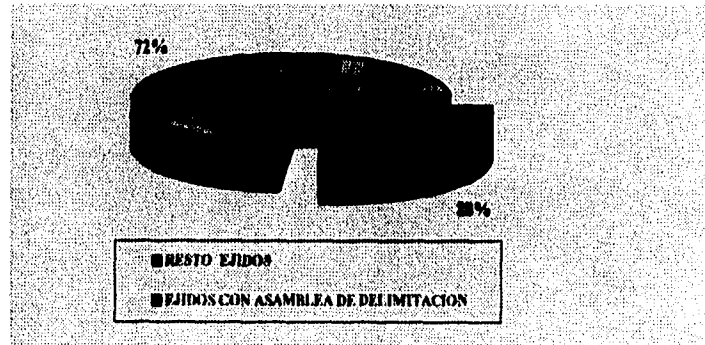
En este contexto las cifras pueden no ser tan claras y alentadoras ya que el avance es operativo. de esta forma se puede observar que de un total de 27 218 ejidos el 59% se encuentran incorporados al programa sin embargo en la acción previa ala entrega de certificados, correspondiente a la Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras sólo el 28% de ejidos las ha realizado.

**GRAFICAS No. 2 y 3
COBERTURA DE EJIDOS**



FUENTE: Directorio consolidado de ejidos y comunidades de la Procuraduría Agraria en Revista de Estudios Agrarios No. 1.

ASAMBLEA DE DELIMITACION, DESTINO Y ASIGNACION DE TIERRAS



FUENTE: Directorio consolidado de ejidos y comunidades de la Procuraduría Agraria en Revista de Estudios Agrarios No. 1.

En la actualidad la ejecución del programa se ha reducido ya que en el tiempo que lleva operando se observa que "...la aportación del enorme y costoso aparato del PROCEDE (a nivel central y territorial) ha sido de números y estadísticas, de una interpretación mínima de resultados y de ninguna enseñanza sobre cómo los nuevos derechos son el vértice o solamente una arista para el desarrollo rural".⁸¹ Con lo cual es importante establecer nuevas estrategias que lo hagan más eficiente en el uso y aprovechamiento de recursos.

C).- Evaluación del PROCEDE

La Administración Pública juega un papel muy importante en el Estado Moderno ya que es la ejecutora de las leyes que necesita el individuo para el logro del bien social, su desarrollo de capacidades da respuesta a los problemas que se presentan en la relación entre los individuos. De esta forma la ejecución del PROCEDE, como instrumento donde se denotan las capacidades del Estado ha demostrado eficiencia en cuanto a sus logros cuantitativos; sin embargo, a pesar de la respuesta institucional al problema de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra no se percibe una modernización del sector.

Como punto de partida para la modernización del campo, Carlos Salinas de Gortari propuso dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante el PROCEDE, a pesar de su avance inicial en el momento actual se menciona que: "...se buscará concluir el programa antes del año 2,000".⁸² Situación poco alentadora para el sector, ya que, si se toman en cuenta los primeros resultados cuantitativos de

⁸¹ Roberto Escalante Semerena. "El hoy y el mañana de la Procuraduría Agraria", Periódico La Jornada, p.6

⁸² Elena Gallegos, "alianza para el rescate del agro", reportaje, Periódico La Jornada . p.48.

certificación ejidal informados por Carlos Salinas en noviembre de 1994; la modernización del campo y el cambio constante y evolutivo requiere de más de 6 años, que en términos de espera vienen a incidir aún más en el desgaste social que existe en el agro mexicano. Por otra parte, la modernización del campo planteada por Carlos Salinas de Gortari, establecía un avance en lo productivo, hecho que no se ha reflejado en el sector, ya que tan sólo "...en enero de 1995 se importaron 6 millones de toneladas de maíz para satisfacer la demanda interna, debido a que su producción registró una severa caída, en los ciclos agrícolas de aproximadamente 4.5 millones de toneladas".⁸³

Solucionar problemas por posesión de la tierra y límites entre los núcleos agrarios, representa un avance del PROCEDE; sin embargo, además de la conciliación, el arbitraje y los juicios agrarios como solución a controversias por la tenencia de la tierra, se deberían contemplar en los procesos resolutivos la propuesta de proyectos de producción que eleven la rentabilidad del área ejidal a través de medidas tales como abono, semilla mejorada, técnicas de trabajo, etc.; ello serviría de incentivo no sólo para los ejidos certificados, sino que se constituiría en aliciente para que los demás núcleos agrarios los realicen conjuntamente con grupos interdisciplinarios propuestos por la institución encargada de la justicia agraria, en este caso la Procuraduría Agraria.

En cuanto al objetivo de dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el programa no ha influido en una mayor capitalización, creación de empleos y desarrollo rural; por lo cual, para que la certificación de derechos ejidales influya en estos propósitos es necesaria una mayor eficiencia en su ejecución a través del

⁸³ Laura Gómez Flores, "Desplome productivo en los últimos ciclos agrícolas", reportaje, Periódico, La Jornada, 20 de diciembre de 1994, p.56.

desarrollo de ámbitos organizativos, profesionales, conceptuales y administrativos, de manera descentralizada y con la capacidad suficiente para adaptarse a las necesidades de cada región, asimismo es importante que el programa se vea no como el eje del desarrollo para el sector sino sólo como un insumo. Además es necesario que en la información que recaba el programa se incluya un análisis de la situación económica, financiera y política de cada ejido y región, así como propuestas de los campesinos para el desarrollo de su ejido.

La modernización del campo ha tenido como punto de partida, el PROCEDE, importante por su objetivo tendiente a dar seguridad en la tenencia de la tierra; sin embargo, no se ha logrado el resultado esperado en términos de cambio evolutivo en la esfera política, económica y social para el campo, ni ha repercutido en una forma de vida que represente las características de la modernización como concepto. No se ha constituido en el instrumento de certeza jurídica que aliente a los inversionistas para que realicen proyectos de capitalización productiva, tampoco se percibe el bienestar social real en el campo que su aplicación debe lograr. La participación de los campesinos para elevar la producción y la productividad no ha sido real, debido a que, si bien existe iniciativa, no existe la capitalización.

La Administración Pública moderna, es reflejo de la acción encaminada al bienestar de la sociedad en donde los individuos participan de forma organizada con las instituciones, que en su quehacer deberán ser eficientes; para el sector agrario representa el trabajo conjunto entre servidor público y campesinos, pero además, las actividades que se realicen requieren para su eficiencia de una evaluación constante, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, situación que demanda del PROCEDE su mayor desarrollo.

CONCLUSIONES

- El Estado moderno no se puede concebir como algo aislado de los hombres, de hecho es precisamente en él, donde el individuo se encuentra organizado bajo un marco jurídico con el fin de buscar un bien social que dé un desarrollo y evolución de las potencialidades del individuo.
- El Estado moderno, no se desliga del marco jurídico que regula a los hombres en sociedad, ya que ésta, es una de las características fundamentales de su surgimiento, que se basó en una concepción humanista y se consolidó con ideas de libertad e igualdad que dieron como resultado un marco constitucional regulador de las relaciones y las dependencias sociales surgidas a partir de la convivencia necesaria del hombre para sobrevivir.
- El Estado, no se encuentra aislado de problemas, pues los enfrenta al interior con la organización de los ciudadanos, y al exterior con otros Estados, debido a esto, la organización estatal moderna pretende lograr un desarrollo de capacidades tanto en el Gobierno como en la Administración Pública, ya que ambos le permiten la pervivencia del bien común.
- Durante el régimen presidido por Carlos Salinas de Gortari, se plantea una transformación de fondo en el Estado, a lo cual le llama Modernización de México, misma que describe el Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994, emprendiendo cambios en el marco institucional y constitucional, para dar respuesta al contexto social presentado en México.

- El contexto internacional, en el cual varios países emprendieron una transformación en su aparato estatal, se generó un proceso de globalización, creación de sistemas de comercio adversario formado por bloques competitivos, que obligó a México a replantear su aparato estatal.
- La modernización de Carlos Salinas de Gortari, plantea un cambio en la acción estatal, su intervención en las esferas política, económica y social, es importante en el sector agrario, por su carácter histórico y nacional, ya que ha influido en el desarrollo.
- El campo mexicano destaca por tener un rezago social y económico, ya que a pesar del intervencionismo estatal este sector no ha logrado un desarrollo sostenido que eleve la producción y la productividad, y a su vez mejore las condiciones de vida de las familias campesinas. En este sentido, se plantea la Modernización del Campo como una política de trabajo de la administración de Carlos Salinas de Gortari, que contempla dichos preceptos como parte fundamental para incluir en el desarrollo nacional.
- Un problema estructural e histórico que ha influido en el bajo desarrollo del sector, es la desconfianza de invertir en tierras donde hay problemas de tenencia, por ello, la Modernización del Campo mexicano planteada por Carlos Salinas de Gortari toma como punto de partida la regularización de las tierras ejidales (que representan más de la mitad del territorio nacional), a través de la certificación.
- El avance logrado por el PROCEDE, hasta el término de la administración de Carlos Salinas de Gortari, no ha sido muy sobresaliente, pues en tres años de trabajo sólo se ha certificado aproximadamente el 9% de la tierra ejidal del país;

independientemente del hecho de dar seguridad jurídica a los ejidos donde se ha certificado, no se ha concretado la capitalización necesaria.

- El PROCEDE ha resuelto problemas de límites ejidales al interior y al exterior del ejido, lo que ha permitido al campesino tener seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; sin embargo, la capitalización del sector no ha llegado, debido al poco interés del inversionista en los ejidos, situación que repercute en la evolución de los ámbitos social y económico.
- La modernización implica una serie de cambios en las esferas política, económica y social que no se han podido percibir en la Modernización del Campo mexicano, siendo el PROCEDE su punto de partida, no ha implicado la evolución de estos ámbitos.

BIBLIOGRAFIA

Bobbio, Norberto, Diccionario de política, México, siglo XXI, 1987.

Boninn J.C., "Principios de administración", Revista Administración Pública , México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Croda Musules, Héctor, La nueva Ley Agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C., 1993.

Einstead, S.N, Ensayos sobre el cambio social y la modernización, Buenos Aires, Amorrort editores, 1970.

Eisenstadt, S.N, Modernización. Movimientos de protesta y cambio social, Buenos Aires, Amorrort editores, 1972 .

Engels, Federico, El Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado , Moscú, Editorial Progreso, 1981.

Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, México, siglo. XXI, 1988.

Hansen, Roger D., La política del desarrollo mexicano, México, siglo. XXI, 1981.

López Moreno, Javier, Reformas constitucionales para la modernización, México, FCE, 1993.

López Rosado, Diego G., Problemas económicos de México, México, UNAM, 1984.

Lugo, Héctor, Et. Al, Modernización del sector agropecuario mexicano, México, Instituto de Propocisiones Estratégicas, 1993.

Marx, Carlos, El Manifiesto del partido comunista, Moscú, Ed. Progreso.

Pardo, María del Carmen, La Modernización administrativa en México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Poulantzas, Nicos, El Poder político y las clases sociales en el Estado capitalista, México, S. XXI, 1988.

Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social , México, Porrúa, 1977

Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, México, Porrúa, 1977.

Uvalle Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal , México, IAPEM, 1994.

Valle Espinoza, Eduardo, El nuevo artículo 27. cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas , México, editorial muestra, 1992.

Villareal, René, Liberalismo social y reforma del Estado, México, fondo de cultura económica, 1993.

Weber, Max, El político y el científico , México, editorial Premia, 1985.

Zedillo Ponce de León, "Reorientación de la acción estatal e impacto de la modernización del Estado", Tema II, en memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública , México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

DOCUMENTOS, REVISTAS Y NOTAS PERIODISTICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa , 1995.

Diario Oficial de la Federación, Programa nacional de modernización del campo , México, 31 de mayo de 1989.

Escalante Semerena, Roberto, "El hoy y el mañana de la Procuraduría Agraria", Periódico, La Jornada, México, 28 de febrero de 1996, p.6.

Flores Gómez, Laura, "Desplome productivo en los últimos ciclos agrícolas", Reportaje, Periódico La Jornada, México, 20 de diciembre de 1995, p.56.

Gallegos, Elena, "Alianza para el rescate del agro", Reportaje, Periódico La Jornada, México, 1º de noviembre de 1995, p.48.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "La nueva legislación agraria y el PROCEDE", Documento de inducción , México, 1993.

Pérez V, Matilde, "Se ha incorporado a 35% de los 28 mil ejidos del país", Reportaje, Periódico La Jornada , México, 28 de abril de 1994, p.6.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 , 1989.

Procuraduría Agraria, Guías agrarias , México, 1994.

Procuraduría Agraria, "Las reformas al artículo 27 constitucional", Revista Espacios,
No.2, México, mayo-junio 1993.

Procuraduría Agraria, Marco Legal Agrario , Volumen I , México, 1994.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Filosofía Política de José López Portillo.
Dirección General de Documentación y Análisis, Secretaría de Programación y
Presupuesto, México, 1977.

Uvalle Berrones Ricardo, "El nuevo papel del servicio público en la acción
gubernamental", Revista Enlace, No.36, México, Colegio Nacional de Ciencias
Políticas y Administración Pública, 1990.

Uvalle Berrones Ricardo, "Evolución de la vida estatal", Revista Gobiernos,
México, UNAM, 1993.

Uvalle Berrones Ricardo, "La calidad de la Administración Pública moderna",
Revista Estudios políticos , No.2 enero-marzo, México, UNAM, Facultad de
Ciencias Políticas y Sociales, 1994.

VI Informe de Gobierno, Periódico La Jornada, México 2 de noviembre de 1994.

ANEXOS

CUADRO 1

HECTAREAS REPARTIDAS EN MEXICO 1914-1994		
PERIODO	PRESIDENTE	HECTAREAS REPARTIDAS
1914-1920	Venustiano Carranza	381,926
1920-1924	Alvaro Obregón	1,730,687
1924-1928	Plutarco E. Calles	3,186,294
1928-1930	Emilio Portes Gil	2,438,511
1930-1932	Pascual Ortíz Rubio	1,225,752
1932-1934	Abelardo L. Rodríguez	2,060,228
1934-1940	Lázaro Cárdenas	20,145,910
1940-1946	Manuel Avila Camacho	5,970,398
1946-1952	Miguel Alemán Valdez	5,429,528
1952-1958	Adolfo Ruiz Cortinez	5,771,721
1958-1964	Adolfo López Mateos	9,308,149
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	23,055,619
1970-1976	Luis Echeverría A.	12,243,317
1976-1982	José López Portillo	6,423,501
1982-1988	Miguel de la Madrid H.	5,081,116
1988-1994 **	Carlos Salinas de Gortari	310,039
TOTAL		104,762,695

* Resoluciones Presidenciales Publicadas.

** Datos al 30 de noviembre de 1989.

FUENTE: Secretaría de la Reforma Agraria. Tomado de Modernización del Sector Agropecuario Mexicano, Héctor Lugo Ch. Et al. Instituto de Propositiones Estratégicas A.C.

CUADRO 2



	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	102	97	95	96	94	94	89	88	82
EMPRESAS DE PARTICIPACION MAYORITARIA	744	700	703	629	528	437	252	229	147
FIDEICOMISOS PUBLICOS	231	199	173	147	108	83	71	62	51
EMPRESAS DE PARTICIPACION MINORITARIA	78	78	78	69	7	3	0	0	0
TOTAL	1,115	1,074	1,049	941	737	617	412	379	280

FUENTE: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementando a octubre de 1991 con los datos de la Unidad de Desincorporación, SHCP.