

52
2ej



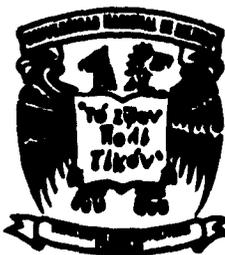
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA POLITICA NEOLIBERAL Y SUS EFECTOS EN EL
AGRO MEXICANO 1988-1994. UN ESTUDIO DE
CASO: LA PROCURADURIA AGRARIA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
VICTOR HUGO LOPEZ SOTOMAYOR**



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

	PAG.
JUSTIFICACION.	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	2
HIPOTESIS.	6
CAPITULO PRIMERO	
<u>MARCO TEORICO.</u>	11
1.1.-El tránsito de la sociedad al Estado.	11
1.1.2.-La formación de clanes.	12
1.1.3.-La aparición de la tribu.	13
1.1.4.-La idea de Nación.	14
1.1.5.-El Estado moderno.	15
1.2.-Las ideas políticas en el mundo antiguo (Grecia y Roma).	15
1.3.-El pensamiento político en la Edad Media.	18
1.4.-La importancia del Renacimiento en el pensamiento político.	19
1.4.1.-El pensamiento político de Maquiavelo.	20
1.5.-La visión política de Thomas Hobbes.	21
1.6.-Las ideas de Jhon Locke.	22
1.7.-Las aportaciones de Rousseau al pensamiento político.	23
1.8.-Hegel, síntesis del pensamiento universal.	24
1.9.-Las ideas políticas de Marx y Engels.	26
1.10.-El Estado según Gramsci.	27
1.11.-La visión constitucionalista de Kelsen y Jellinek.	28

1.12.-El pensamiento político de Max Weber.	31
1.13.-El Estado como organización política de la sociedad.	33
1.14.-La idea de Gobierno, desde los antiguos hasta nuestros días.	34
1.15.-Acerca de la Administración Pública.	53
1.16.-Importancia de las Ciencias Políticas en la actualidad.	61
1.17.-Consecuencias del intervencionismo del Estado Mexicano.	63
1.18.-El clientelismo, un viejo patrón de gobierno.	66
1.19.-La configuración del nuevo orden político-administrativo.	68
1.20.-La crisis de legitimidad del Estado Contemporáneo y las nuevas formas de diseño y gestión de los asuntos públicos.	70
1.21.-Algunas características del nuevo paradigma publi-administrativo.	75
CAPITULO DOS	
<u>ANTECEDENTES (Un período de transición).</u>	84
2.1.-Contexto internacional.	84
2.2.-Contexto nacional.	90
2.3.-Principales reformas a la Constitución Política Mexicana, en el período de Miguel De la Madrid.	95
2.3.1.-Artículo 25 constitucional.	96
2.3.2.-Artículo 26 constitucional.	97
2.3.3.-Artículo 28 constitucional.	98

2.4.-Aspectos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).	100
2.5.-Principales características del período actual.	104
2.5.1.-El mito de la modernización	109
2.5.2.-La desafortunada reforma del Estado.	110
2.6.-El neoliberalismo a fines del siglo XX.	120
CAPITULO TERCERO.	
<u>EL DESARROLLO RURAL EN MEXICO.</u> (Diagnóstico).	126
3.1.-La tenencia de la tierra en la Época Precolombina.	126
3.2.-Formas de propiedad rústicas, de la Colonia a nuestros días.	129
3.3.-El actual contexto rural en México.	132
3.3.1.-El problema geográfico del campo.	133
3.3.2.-La vocación del suelo en el país.	134
3.3.3.-Panorama social de la propiedad.	136
3.3.4.-Más allá de las cifras, se encuentra la sociedad y la cultura, envueltas en un marco de realidad lacerante.	140
3.4.-Los problemas del sector rural, resultado de una política neoliberal.	144
3.4.1.-La complejidad del campo mexicano.	146
3.4.2.-El reparto agrario y sus propósitos.	147
3.4.3.-Los problemas de la estructura agraria.	148
3.4.3.1.-La problemática del minifundismo.	151
3.4.3.2.-Los problemas de la agricultura bimodal en México.	152

3.4.4.-El problema de la falta de inversión en el campo.	154
3.4.5.-El grave problema de la comercialización agropecuaria.	156
3.5.-El artículo 27 Constitucional Actual.	158
3.6.-La Procuraduría Agraria en el contexto rural.	168
3.6.1.-Antecedentes Institucionales.	168
3.6.2.-Fundamento Jurídico y Social.	171
3.6.3.-Funciones de la Institución.	171
3.6.4.-La importancia del Servicio Profesional Agrario.	173
3.6.5.-Las figuras de visitador, abogado agrario y becario campesino.	175
3.6.5.1.-El visitador agrario.	175
3.6.5.2.-El abogado agrario.	177
3.6.5.3.-El becario campesino.	178
3.6.6.-La Procuraduría Agraria como Institución que busca y procura Justicia.	180
3.6.7.-El quehacer institucional y las atribuciones de la Procuraduría Agraria.	182
3.6.8.-Los programas más relevantes que lleva a cabo la Procuraduría Agraria.	184

CAPITULO CUARTO	
<u>EL CAMPO MEXICANO, LA GRAN INCERTIDUMBRE.</u>	190
4.1.-La falta de organización de la Administración Pública en el sector rural y sus posibles consecuencias.	191
4.2.-El Plan Nacional de Desarrollo y la agonía del campo en México.	193
4.2.1.-El Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de regularización en la tenencia de la tierra.	195
4.2.1.1.-Los riesgos de una interpretación equivocada del impacto de la regula- rización de la propiedad rural.	199
4.3.-El posible escenario para el campo en los próximos años, como resultado de la política neoliberal.	200
4.4.-Consecuencias nacionales por la falta de un proyecto de desarrollo rural integral.	203
4.5.-El problema del campo, un problema nacional.	206
CAPITULO QUINTO	
<u>EL RETO DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL</u>	212
<u>(Un modelo propositivo).</u>	
5.1.-La disyuntiva entre un modelo neoliberal ó un modelo productivo.	213
5.2.-Una política de apoyo financiero al campo, con un sentido de desarrollo social.	214
5.3.-El desarrollo rural integral, sostenido, sustentable y una política de soberanía alimentaria.	217
5.4.-Lograr una conversión productiva con	219

beneficio social.	
5.5.-Comercialización y abasto.	220
5.6.-El nuevo modelo y su política hacia el sector forestal.	222
5.7.-Los Indígenas en el nuevo modelo.	225
5.8.-La reorganización de las Instituciones del sector agropecuario.	226
5.9.-Consolidación de la Procuraduría Agraria en el campo.	230
CONCLUSIONES.	235
BIBLIOGRAFIA.	

DEDICATORIAS.

A MIS PADRES:

Por haberme apoyado
todos estos años
y por darme la
vida y el cariño
que sólo los padres
pueden dar.

A MIS HERMANOS:

Porque siempre
han confiado
en mí y por
toda la solida-
ridad y el
cariño mostrado.

A MI ESPOSA, ELDA:

Porque con su vida
da luz a mi existir
y porque es fuente
de amor para seguir
luchando cada día
en las turbulentas
aguas de la vida.

A MI MAESTRO, RAMIRO CARRILLO:

Por la fuerza y el apoyo que
me otorgó, por su valiosísima
labor como profesor
de la Universidad Nacional,
porque comparto sus convicciones
por lograr un México mejor,
así como por la
confianza que siempre me
mostró y por su gran visión
de la realidad nacional.

A MIS SINODALES:

Por el apoyo y la comprensión que me brindaron, así como por las observaciones, comentarios y aportaciones tan valiosas para esta tesis y para mi formación profesional.

A LOS CAMPESINOS MEXICANOS:

Principalmente, a los más pobres, a los que menos tienen; porque no pierdan nunca la esperanza, para que sus ojos vean algún día un campo diferente, abundante en recursos, porque nunca pierdan su dignidad ni sus valores, porque siempre estén orgullosos de su cultura y de sus formas de organización y convivencia social; y porque sus muertos no sean en vano, sino por el contrario, que sean principio de una vida mejor.

**A MIS COMPAÑEROS UNIVERSITARIOS,
Y EN ESPECIAL, MIS AMIGOS DE LA
PROCURADURIA AGRARIA:**

Deseando que siempre exista ese ánimo, fraternidad y compromiso con los grandes quehaceres de la vida; esperando seguir compartiendo ideas, proyectos y realidades encaminadas al progreso y a un nuevo país.

**LA POLITICA NEO-LIBERAL Y SUS EFECTOS EN EL AGRO-MEXICANO
1988-1994. UN ESTUDIO DE CASO: LA PROCURADURIA AGRARIA.**

JUSTIFICACION

La investigación sobre la modernización de la administración pública en México y la aparición de la Procuraduría Agraria, parte de una serie de transformaciones ocurridas al interior del gobierno mexicano durante el período de 1988-1994, así como de las consecuencias que tal fenómeno representa y que se traducen en la nueva relación sociedad-Estado, donde la discusión en torno a las posibilidades de desarrollo nacional, guardan una estrecha vinculación con la realidad mundial caracterizada por el dinamismo del proceso económico internacional, así como, la tendencia a la integración de mercados, mayor regionalización de las relaciones económicas y un proceso de internacionalización y globalización de capital.

Esta situación hace a los estudiosos de la Administración Pública reflexionar en torno a las condiciones que hoy definen sus rumbos, así como las perspectivas presentes y futuras que se plantean como posibilidades reales a nuestro país, en virtud de su reestructuración por el redimensionamiento del sector paraestatal, los cuales tienen por objeto reafirmar al Estado mexicano como conductor del desarrollo nacional, y quién ha optado por la modernización como estrategia para el cambio, pero la nueva realidad demográfica, económica y social que vive el campo mexicano, hace más necesario un cambio apremiante y significativo, de ahí la necesidad de reformar a fondo el Marco Jurídico Agrario, tendente a alcanzar mayor libertad y justicia para los actores del medio

rural, teniendo en consecuencia un artículo 27 Constitucional reformado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992; así como una nueva Ley Agraria, la cual fué publicada el 26 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El surgimiento de la Procuraduría Agraria, tiene su fundamento jurídico en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, y por mandato de Ley se define como una Institución de Servicio Social, encargada de la defensa de la clase campesina del país. Su trascendencia radica en la diversidad de atribuciones que van desde la representación jurídica de los campesinos, hasta la promoción, gestión y asesoría jurídica de proyectos productivos en el sector agropecuario, se puede decir que el tema de investigación se refiere a un tópico que reviste especial interés para los estudiosos de la Administración Pública, por el impacto que tiene la aplicación de la política neoliberal en la realidad nacional, especialmente en el sector rural.

Con la finalidad de entender la estrecha relación que existe entre la política de modernización, también denominada como política neoliberal, estructurada en el período 88-94 (así como los primeros intentos de cambio en la política de Estado durante el sexenio de Miguel de la Madrid) y su expresión en el sector agrario, es necesario conocer cuál es la situación por la que atraviesa el campo mexicano en las últimas décadas, pues como resultado de la lucha y el reclamo de justicia, restitución de tierras, resistencia al acaparamiento y abuso de los grandes señores concentradores de la tierra (y en muchas ocasiones, del dinero) se constituyó una sólida memoria histórica y experiencia campesina

que demandó desde el primer momento mayor justicia y libertad para este sector social del país.

Para asimilar en su justa dimensión la magnitud de la situación de pobreza e injusticia que se vive en el campo mexicano, baste decir que en el medio rural actualmente vive y trabaja la cuarta parte de los mexicanos pero el valor de lo que ellos producen es apenas la treceava parte del producto nacional. Esta combinación entre porcentaje de la población del medio rural y cantidad de producción sectorial en relación con el producto nacional bruto (PNB), se expresa como pobreza, estancamiento y deterioro; el campo está pobre en términos absolutos y cuando se lo compara con otros sectores de la actividad económica. Es muy significativo que casi las tres cuartas partes de los mexicanos en pobreza extrema (la cual se define por la satisfacción inadecuada de los requerimientos nutricionales y nada más) viven y trabajan en el campo, fenómeno que no es nuevo, tiene su origen en un crecimiento de la producción agropecuaria que a partir de 1970 es inferior al incremento demográfico nacional y también al incremento de la población rural, que se empobrece gradual y continuamente, se separa de otros sectores y actividades y se debilita en el conjunto de actividades de la economía nacional, tal como lo observa el investigador académico y actual Secretario de Reforma Agraria, Arturo Warman.

El campo mexicano está diferenciado internamente con mayor agudeza que otros sectores y que el conjunto de la sociedad. Es una realidad que el efecto de la prolongada crisis se acumula sobre los campesinos pobres, la gran mayoría del sector rural. Muchos de ellos son indígenas, los pobres entre los pobres. Como resultado del reconocimiento de la situación del campo mexicano, se tiene que el combate a la pobreza y al deterioro rural

son la principal motivación del cambio a la legislación en materia agraria, es apenas uno de los componentes de la transformación integral que el campo exige, puesto que las políticas de fomento a las actividades productivas en el medio rural no han tenido los resultados que se esperaban.

Se debe señalar que la política agropecuaria y la autosuficiencia alimentaria se perdieron desde 1970. Los sistemas públicos de apoyo al campo favorecieron la concentración económica y geográfica, las burocracias crecieron pero no la atención ni los servicios, los precios de garantía, el apoyo más cuantioso que recibían muy pocos productores, acabaron por elevar el precio de los alimentos para los residentes y trabajadores rurales más pobres que no tenían acceso a los subsidios urbanos, por su parte, el crédito y el seguro altamente concentrados, no promovían la producción sino que únicamente la simulaban. El campo fué más un pretexto que un propósito, pues se reconoce que históricamente desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional, tal cantidad de tierra fué asignada a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros aproximadamente. Para 1995 alrededor de 25 millones de mexicanos viven y se desarrollan en el medio rural, bajo condiciones y con una perspectiva futura que parece no encontrar los rasgos del progreso Integral nacional.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de la reforma agraria, tenía por objeto aumentar la producción en la medida que las mejores tierras se repartían. Así, hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, mientras la tasa promedio de

crecimiento anual registrado en la producción del sector primario fué del 3.5 por ciento anual, el crecimiento poblacional durante la década de 1950 y 1960 fué de aproximadamente el 2.5 por ciento anual. Sin embargo, hacia 1970 la relación entre la producción agropecuaria y el incremento de la tasa de población resultó inversa a la registrada en las décadas de 1950 y 1960, la población nacional creció por encima de la producción del sector primario entre un 1 y 1.5 por ciento anual.

Lo anterior define una deformación de carácter estructural para la vida económica del país, lo que impacta negativamente en la balanza comercial y hace que los resultados obtenidos en la producción y comercialización, por falta de apoyos sean de graves consecuencias para los habitantes del medio rural en primera instancia, y para todos los mexicanos en consecuencia. Así, la nueva fase de la reforma agraria tiene que cumplir con la condición de regularizar la tenencia de la tierra de los distintos sujetos de derechos agrarios (ya que en la actualidad únicamente alrededor de una cuarta parte de los ejidos del país se encuentra formalmente parcelados, es decir, con su tierra ya regularizada) para avanzar a una etapa de mayor organización, participación económica y social con la posibilidad de realizar cualquier tipo de acto jurídico de los que actualmente permite la legislación agraria.

Sin embargo, para alcanzar el desarrollo rural Integral no basta la buena voluntad y el deseo de lograrlo, se requiere de modificaciones y cambios en todos los órdenes (sociales, económicos, políticos y jurídicos) que induzcan una coherente seguridad de las inversiones, propicien la retención y protección del excedente económico como condición para fortalecer permanentemente la capacidad y potencialidad productiva y que todo ello

se traduzca en bienestar social en el medio rural. La nueva formulación de la administración pública, tiene sus orígenes a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, durante el cual se fueron creando las condiciones del cambio, para el logro del proyecto de modernización a partir de una serie de reformas constitucionales principalmente a los artículos 25, 26 y 28, así como al artículo 115 constitucional.

La discusión y la reflexión actual son las consecuencias del proyecto modernizador, las verdaderas causas y las repercusiones de tal definición política de gobierno que se traduce en un elevado costo social, y una pérdida del poder adquisitivo del salario real de alrededor del 60% en el período de 1988-1995, con la falta de desarrollo en la actividad económica, de fuerte estancamiento del mercado interno y del aumento de los niveles de pobreza en la sociedad mexicana, que se reconoce por parte del gobierno en aproximadamente 40 millones de pobres. Ante esta difícil situación y como vías resolutorias a los problemas planteados, se formularon las siguientes hipótesis:

- 1.- El proceso de modernización de la Administración Pública responde a las necesidades de los grandes grupos financieros y políticos para afianzar sus posiciones, con las consecuencias sociales de un grave empobrecimiento de la mayoría de la población nacional, que obligan a la reorientación de las políticas sectoriales en favor de las mayorías.
- 2.- La ausencia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra crea incertidumbre entre los campesinos y hace imprescindible la tarea de regularizarla, como prerequisite de paz social y productividad en el sector agropecuario.
- 3.- Se requiere una política agraria en la que participe el mayor número de campesinos en el análisis, la discusión y la toma de decisiones con respecto a los problemas del campo.

Para efecto de confirmación o disconfirmación de las anteriores hipótesis, el plan de este trabajo contempla desarrollar los aspectos relativos al marco teórico; un apartado acerca del período de transición económica-política y social; el diagnóstico del campo mexicano; un pronóstico de la situación agraria; una propuesta de modelo propositivo y las conclusiones a las que se arriban al término del trabajo.

El Marco Teórico conforma la parte del apoyo conceptual, es decir, se constituye por el bagaje teórico-político-administrativo, del que se nutren los egresados de la profesión de Ciencias Políticas y Administración Pública; dicho apartado contribuye a tener mayor solidez en el manejo de las herramientas de análisis propias de estas disciplinas, puesto que intenta presentar con orden lógico, sistemático y coherente el desarrollo y evolución del pensamiento social, respecto de las categorías de Estado, Gobierno y Administración Pública; la comprensión del proceso evolutivo por el que ha transitado la Ciencia Política y la de la Administración, permite poner en sus justa dimensión a tales conceptos, ya que la vida de la sociedad y del hombre como ente social, económico y político depende en gran medida de las transformaciones de las sociedades a nivel nacional y mundial, así como de las formas de Gobierno que prevalecen en la actualidad.

El Capítulo Segundo, denominado Antecedentes (Un período de transición) contiene una serie de análisis y aseveraciones respecto de la realidad que inició para el país a partir de la década de 1970, así como de la trascendencia y los impactos que significaron para México los sucesos económicos y políticos mundiales. En este capítulo se hace un análisis de lo que fué el período político denominado "desarrollo compartido"; también se contiene

el análisis de los principales rasgos en el ejercicio de gobierno de José López Portillo y Miguel de la Madrid, cómo éste sienta las bases de un nuevo período para el desarrollo nacional, apoyado en un Instrumento legal y de carácter estratégico, como la Constitución Política Mexicana y el Plan Nacional de Desarrollo; de igual manera se señalan algunos de los principales rasgos del gobierno de Carlos Salinas, con su proyecto de "Modernización Nacional".

El Capítulo Tercero, El Desarrollo Rural en México (Diagnóstico), integra un análisis respecto de las principales características del agro en México, se hace un análisis histórico sobre la propiedad rural, las características de las formas de tenencia de la tierra que conviven en el país, los problemas de los campesinos, tales como el minifundismo, la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la falta de justicia agraria, los principales indicadores económicos del sector rural, la falta de apoyos técnicos, financieros, de capacitación, de comercialización y de administración para desempeñar las tareas económicas, así como los fenómenos de polarización, empobrecimiento, centralización del poder y concentración de recursos, con las consecuencias de riesgos sociales de alto grado, poca credibilidad de los campesinos hacia las Instituciones y cierre de posibilidades de movilidad social para quienes habitan en el campo.

El Capítulo Cuarto, denominado El Campo Mexicano, la Gran Incertidumbre, plantea los posibles derroteros que son de esperar para el país en los próximos años, es decir, en él se hace un análisis de la situación que prevalece en el medio rural en relación con los principales problemas que le afectan y de lo cual se infiere el pronóstico que es de esperar para quienes habitan y viven del agro. En este apartado se hace mención del

fenómeno político-cultural correspondiente al surgimiento de nuevas fuerzas sociales, o sea, el desgaste del corporativismo en el campo y el fortalecimiento de nuevas organizaciones sociales entre los campesinos.

El Capítulo Quinto, El Reto del Desarrollo Rural Integral (Un modelo propositivo), contiene algunas aportaciones tendentes a coadyuvar en la solución de los problemas agrarios del país, así como a estructurar un proyecto de desarrollo rural integral que considere la participación activa y responsable tanto del gobierno en sus tres niveles de actuación, como de los campesinos, mediante la elaboración de políticas que apoyen el crecimiento y desarrollo del sector rural, con compromisos definidos y respetados por cada uno de los actores sociales. Se hace mención de la imperiosa necesidad de realizar acciones de reorientación, reestructuración e integración de una política sectorial que garantice la coordinación, organización, ejecución, control, y evaluación del quehacer de las distintas Instituciones que participan en el sector.

El apartado de las conclusiones plantea que ante la complejidad que se vive en el campo mexicano, es requisito indispensable que se reduzca la presencia de las Instituciones del Estado, con la finalidad de que los propios campesinos tomen las decisiones que mejor les convengan, asumiendo la responsabilidad que ello implica, además contiene un conjunto de ideas en relación a la complejidad del campo, sus habitantes, usos, costumbres, relaciones sociales entre sí y con terceros. En esta parte se menciona la importancia que tiene para los interesados en la problemática agraria, el poder profundizar y analizar la realidad que se vive en cada una de las regiones del país, la cual varía de un lugar a otro, así como también se consideran los aspectos trascendentales para el desarrollo de futuras

investigaciones en la materia.

Las conclusiones del trabajo confirman cada una de las hipótesis planteadas, ya que éstas, como ejes de investigación e hilos conductores, contribuyeron a la búsqueda, análisis, reflexión y elaboración de conocimiento en relación con la problemática que vive el campo en México. La realidad nacional de los últimos veintinueve años demuestra en forma fehaciente que la política neoliberal tiene graves consecuencias para el desarrollo e implica una desmedida concentración de riqueza, centralización de poder y deterioro del modo de vida de la mayoría de la población, principalmente del medio rural. De igual modo, se confirma la hipótesis en relación con la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, su impacto en la productividad agropecuaria y en la paz social. En relación con la hipótesis que plantea la necesidad de contar con una política agraria en la que participe el mayor número de campesinos tanto en el diseño, ejecución y evaluación, ésta se confirma puesto que una de las demandas centrales de los campesinos en la actualidad, es contar con una mejor capacitación que les permita incidir en el debate y la articulación de propuestas de desarrollo rural integral.

CAPITULO PRIMERO.

MARCO TEÓRICO.

En la actualidad, la investigación social atraviesa por una etapa difícil, debido a la complejidad de la realidad en que se vive, existe una serie de cambios profundos que afectan los distintos planteamientos de orden teórico y dificultan la aplicación de conceptos y categorías para su explicación e interpretación, lo cual se convierte en un reto para reinterpretar la realidad, con el objetivo de clarificar los aspectos más sentidos de la vida cotidiana, a la luz de algunos instrumentos de análisis útiles para tal cometido. Las herramientas que habrán de utilizarse para la presente investigación corresponden a los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, como aspectos fundamentales en la vida nacional.

1.1.-El tránsito de la sociedad al Estado.

El Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias, derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa), su aparición se considera como un hecho reciente en la historia de la humanidad. Los registros fósiles muestran evidencias del homo sapiens de hace 40 mil años, mientras que uno de los primeros entes estatales de que se tiene noticia cierta es Mesopotamia hacia el año 3000

A.C. El primitivo Estado mesopotámico descubrió que centralizar el control y todas las funciones directivas ofrecía enormes beneficios militares. Hacia el año 2300 A.C., Saragón de Akkad ya dirigía esta capacidad militar encaminada a la creación de un sistema imperial.

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

1.1.2.-La formación de Clanes.

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

¹Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. P. 17. Véase también Sánchez Viamonte. Manual de Derecho Político.

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

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

1.1.3.-La Aparición de la Tribu.

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

²Idem. P.17-18.

1.1.4.-La idea de Nación.

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

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

Nación es un término eminentemente étnico, antropológico y sociológico que designa un grupo humano fundado sobre vínculos naturales, referidos a las relaciones de origen y parentesco étnico. Estado es un término jurídico y político por excelencia, se refiere a la sociedad organizada bajo un ordenamiento legal, su vestidura orgánica y política, armazón colocada sobre el orden preexistente como persona moral; de suerte que aquella constituye el fundamento humano e histórico sobre el que éste se establece, en un grado superior de

³Borja, Rodrigo. Op. Cit. P.20-21. Véase también: Del Vecchio, Giorgio. Filosofía del Derecho.

evolución, teniéndola como antecedente inmediato, ya que constituye el grado evolutivo próximo anterior; y sobre ella se construye el andamiaje jurídico-político que constituye su esencia, por ello cuando se habla de los estados nacionales, se piensa en los estados edificados sobre la base natural de la nación.

1.1.5.-El Estado Moderno.

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

1.2.-Las ideas políticas en el mundo antiguo (Grecia y Roma).

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

el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar) son por naturaleza esclavos. y para ellos es mejor ser mandados...".⁴

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

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

⁴Aristóteles. *La Política*. Ed. UNAM. México, 1961, p.8.

Constitución, conocida por los griegos como "Politeia".

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

"La civitas (o el Imperio) era como la societates, una institución jurídica (de iure gentium) establecidas por aquellas que persiguen un propósito común (affectus societatis). La doctrina de la societates explica muy bien por qué el Estado (La civitas) actúa. La doctrina jurídica de la societates (y de la universitates en general) considera a la "socii" (a los miembros) como un ente que actúa a través de sus representantes, es decir, la civitas constituye una corporación jurídica, una persona de derecho,, la cual justamente, representa la comunidad política que la conforma".⁵

La civitas romana, descansó sobre la base de la esclavitud, sus habitantes no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible, los jurisconsultos no tuvieron necesidad de atormentarse con la pregunta de si el Estado era una persona jurídica invisible, una persona colectiva real o un simple instrumento, más bien el pueblo constituía el fundamento y la piedra angular del derecho público, por lo que se consideraba como una comunidad. Cicerón concibió a la organización de la civitas, como expresión de la agrupación humana, señalando que "Si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los

⁵Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1993. P. 1322.

magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido".⁶

1.3.-El pensamiento político en la Edad Media.

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

La Edad Media (caracterizada por un régimen feudal, basado en la parcelación territorial, jurídica y económica de los grandes cuerpos políticos en infinidad de pequeñas organizaciones autónomas, regidas por señores feudales, así como las ambiciones de mando de la Iglesia que disputó al gobierno civil el ejercicio del poder político) no conoció la centralización política propia del Estado Moderno, los reinos y territorios medievales fueron unidades de poder político y las funciones que el Estado actual reclama para sí estuvieron entonces repartidas entre la Iglesia, los caballeros, el noble propietario de tierras, las ciudades y otros privilegiados. Los conflictos de autoridad entre señores feudales y reyes,

⁶Borja, Rodrigo. Op. cit. p. 116.

además de las luchas por el dominio temporal entre éstos y los papas, fueron a causa de la obediencia política que reclamó la Iglesia por medios coactivos espirituales y físicos, restando buena parte de la vida personal y pública de los hombres al dominio del poder político.

Hermann Heller señala que en la Edad Media: "...no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial".

⁷ En esta época no se conoció un orden jurídico unitario ni un poder estatal centralizado, ni los demás elementos que conforman el Estado moderno, ya que éste apareció como unidad sociopolítica, como el ente universal sólo a partir del Renacimiento, en el que históricamente se dió un gran esfuerzo de unificación nacional, lo cual significó el afianzamiento del absolutismo monárquico.

1.4.-La importancia del Renacimiento en el pensamiento político.

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

⁷Heller, Hermann. Teoría del Estado. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. 1971. P. 142.

además de las luchas por el dominio temporal entre éstos y los papas, fueron a causa de la obediencia política que reclamó la Iglesia por medios coactivos espirituales y físicos, restando buena parte de la vida personal y pública de los hombres al dominio del poder político.

Hermann Heller señala que en la Edad Media: "...no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial".

⁷ En esta época no se conoció un orden jurídico unitario ni un poder estatal centralizado, ni los demás elementos que conforman el Estado moderno, ya que éste apareció como unidad sociopolítica, como el ente universal sólo a partir del Renacimiento, en el que históricamente se dió un gran esfuerzo de unificación nacional, lo cual significó el afianzamiento del absolutismo monárquico.

1.4.-La importancia del Renacimiento en el pensamiento político.

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

⁷Heller, Hermann. Teoría del Estado. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. 1971. P. 142.

las bases para la organización de la sociedad. Se identifica a Maquiavelo como el hombre que buscaba la liberación de Italia del poder papal, así como la unificación de las repúblicas y los principados.

1.4.1.-El pensamiento político de Maquiavelo.

La palabra Estado se impuso por la difusión y el prestigio de la obra denominada *El Príncipe* que Nicolás Maquiavelo, inicia con las siguientes palabras: "Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados".⁸ Lo anterior no significa que la palabra Estado haya sido introducida exclusivamente por el florentino al lenguaje, sino que algunas investigaciones muestran que durante los siglos XV y XVI el paso del significado común del término status de "situación" a "Estado" en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica status rei publicae.

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

⁸Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Ed. Porrúa. Colección "Sepan Cuántos". México. 1994. P. 1.

se sirven para adquirirlo o conservarlo, entendido de esta manera no es el Estado-sociedad, sino el Estado-máquina.

1.5.-La visión política de Tomás Hobbes.

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

"En todas las épocas, los reyes y personas revestidas con autoridad soberana, celosos de su independencia, se hallan en estado de continua enemistad, en la situación y postura de los gladiadores, con las armas asestadas y los ojos fijos uno en otro. Es decir, con sus fuertes, guarniciones y cañones en guardia en las fronteras de sus reinos, con espías entre sus vecinos, todo lo cual implica una actitud de guerra".⁹

En la visión de Tomás Hobbes acerca del "estado de naturaleza", que algunos autores identifican como "estado hobbesiano", existe una constante guerra de todos contra todos, se observa que toda la sociedad civil es precisamente una guerra de uno contra otro y de todos los individuos entre sí, aislados uno de otro ahora sólo por su individualidad, y es el movimiento general, desenfrenado de las potencias elementales de la vida liberadas

⁹Hobbes, Thomas. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1945. P. 142.

de las cadenas de los privilegios, ésta concepción lo lleva a sostener que: "La condición del hombre es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está regido por su propia razón, no existiendo nada de lo que pueda hacer uso que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos"¹⁰

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

1.6.-Las ideas de Jhon Locke.

Respecto a la aportación de Jhon Locke a la Ciencia Política, se afirma que éste, quien vivió entre 1632 y 1704, es reconocido como el teórico del Estado individualista y liberal burgués, puesto que el gentilhomme era un ferviente defensor de la libertad de los hombres frente a los reyes, pero al mismo tiempo, a Locke no le interesaba la plebe, sino únicamente los tenedores de la riqueza, razón por la cual, el término propiedad es el derecho que tiene el hombre sobre su vida, libertad y haciendas; de manera muy especial,

¹⁰Hobbes, Tomás. El Leviatán. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1940. P.146.

se refiere a la propiedad sobre la tierra y los demás bienes materiales, por ello se lee en uno de los párrafos de su obra: "El fin principal y mayor de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad, para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos".¹¹

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

1.7.-Las aportaciones de Rousseau al pensamiento político.

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

¹¹Locke, Jhon. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1941. P. 79.

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

En "El Contrato Social", Rousseau menciona que la idea del pacto de unión (un pacto social) es expresión de la libre voluntad de los hombres; establece la máxima de que la voluntad general es mayor que la simple suma de los intereses particulares de los individuos; describe en un primer momento el estado de naturaleza, es decir, la condición del hombre que todavía no vive en sociedad porque no la necesita, aprovisionando el medio la satisfacción de sus necesidades básicas. En un segundo momento, explica el estado de corrupción en que el hombre cae luego de la institución de la propiedad privada que estimula, alienta y perverte los instintos egoístas, además de la invención de la agricultura y la metalurgia que multiplican su dominio sobre la naturaleza y son transformadas en instrumentos de sojuzgación del hombre sobre el hombre, de los más hábiles y fuertes, sobre los más débiles e incompetentes, da al contrato un sentido normativo, pero también de convivencia social y de expresión política. El Estado es fruto de la convergencia de voluntades individuales, implica el respeto y la consagración de los derechos de cada hombre dentro de la vida social.

1.3.-Hegel, síntesis del pensamiento universal.

En cuanto a la visión hegeliana, se puede entender que lo que distingue la sociedad civil de Hegel de la de sus predecesores, no es su retraimiento hacia la sociedad pre-

estatal, sino su identificación con una forma estatal en todo caso imperfecta. La sociedad civil representa el primer momento de la formación del Estado, el ente jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, es el momento ético-político cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte, por ello la distinción entre sociedad civil y Estado implica un ejercicio intelectual relacionado con la evolución de las formas de organización social que se registran en todo el mundo.

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

Hegel puso al Estado en un plano superior al que lo habían ubicado sus predecesores, por la necesidad de dar una explicación del derecho de pedir a los ciudadanos el sacrificio de sus bienes (mediante los impuestos), así como de sus propias

vidas (cuando se declara la guerra a otro Estado); por dichas razones, se puede afirmar la magnificencia del poder estatal por encima de cualquier poder individual, pues se caracteriza y diferencia con respecto a la sociedad civil, por las relaciones que únicamente puede tener con algún otro Estado, como un ente homólogo. De acuerdo con Hegel, el Estado es en general, el reino de la libertad, ya que en él cada cual al cumplir su deber, es consciente del fin que persigue y que las leyes prescriben, en lo que consiste el bien colectivo; mientras que la sociedad civil es el reino de la necesidad, en cuanto el objetivo colectivo; que en ella es la subsistencia material y el bienestar de todos, es alcanzado sin una intención consciente por parte de los sujetos, quienes en la vida privada (o sea en cuanto miembros de la sociedad civil) persiguen individualmente sus propios fines.

1.9.-Las ideas políticas de Marx y Engels.

La definición que Engels aporta incluye una parte de la verdad acerca de la naturaleza del Estado, que como poder separado de su base social es un fenómeno netamente moderno, de donde se desprende la idea de que es el órgano del poder social, que se sitúa por encima de la vida social, es "La fuerza cohesiva de la sociedad civilizada la constituye el Estado, que en todos los periodos típicos es exclusivamente el Estado de la clase dominante y, en todos los casos una máquina esencialmente destinada a reprimir a la clase oprimida y explotada." ¹²; es el poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más. En "La Sagrada Familia", Carlos Marx reconoce que el Estado moderno tiene como base natural, la sociedad civil, el hombre de

¹²Engels F. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" en Obras Escogidas, Tomo II, Ed. Moscú, 1955. p.343

la sociedad civil, es decir, el individuo independiente unido a otra persona por el vínculo del interés privado y la necesidad natural.

Para Marx el Estado no es una fuerza neutral representativa del interés general, por el contrario, lo concibe como la unidad que da cuerpo a los intereses de la clase dominante, y por ello las leyes que produce sirven a los intereses de algunas personas y no de todas las que forman el pueblo. Por otro lado, este pensador tuvo ocasión de trascender esta forma de reduccionismo social, y en su obra "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte" sugirió la idea de que el Estado podría obtener "relativa autonomía", de ser capaz de equilibrar los diversos intereses que entraban en competencia entre la clase dominante. Desde esta perspectiva Marcos Kaplan, plantea el problema de la autonomía relativa del Estado, al considerar que:

"Todo Estado presenta siempre en mayor o menor medida un carácter dual y ambiguo. Por una parte el Estado es producto y expresión de un sistema social determinado, de las interrelaciones entre sus principales fuerzas y estructuras. La existencia y la actuación del Estado corresponde en última instancia a la existencia y a la situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses no pueden menos que reconocer, expresar, consolidar y servir".¹³

1.10.-El Estado según Gramsci.

El Estado no sirve únicamente a la sociedad en conjunto, sino que mantiene un margen de manobra mediante el cual tiene la capacidad de poder responder a los distintos actores sociales, conserva cierta "Autonomía" para poder realizar sus funciones políticas,

¹³Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. Ed. U.N.A.M., México. 1978. p.160

económicas y sociales. Lo anterior tiene gran importancia al plantear la necesidad de garantizar la "Gobernabilidad" de la sociedad, así como de la necesaria "Legitimidad del poder" ; por ello para Antonio Gramsci:

"El Estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías nacionales. El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y una superación continua de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen pero hasta cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo".¹⁴

1.11.-La visión constitucionalista de Kelsen y Jellinek.

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

¹⁴Gramsci, Antonio., Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado moderno., México., 1975. p.72

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

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

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

sentido jurídico la tierra se denomina territorio".¹⁵

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

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

La Soberanía.- El término viene del latín "supremus", que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable, se refiere al poder superior del Estado, que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad; y facultad para auto-obligarse y auto-determinarse sin obedecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos; está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación; no tiene su fuente en el exterior, sino que es immanente, nace y se desenvuelve en la interioridad estatal. Es una fuerza endógena, capaz de determinar por sí misma, el uso de su poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio, como señala Kelsen:

¹⁵Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa. México. Tomo 1. P. 894.

"...en resumen, puede decirse que la soberanía significa que el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo todos los restantes órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez, determinado por ningún orden superior, es un orden unitario y único, desde el momento que excluye los restantes órdenes".¹⁶

1.12.-El pensamiento político de Max Weber.

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

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

¹⁶Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. México. P. 142.

militar como civil".¹⁷

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

"Es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del Interés común".¹⁸

Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo y en su obra denominada "Teoría General del Derecho y el Estado" señala específicamente que: es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza. De la misma forma, los estudiosos de la Ciencia Política de Norteamérica (Almond y Powell) señalan estar de acuerdo con Max Weber en que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político. Sin embargo, Hans Kelsen critica el doble punto de vista de Jellinek, el Estado se resuelve totalmente en el ordenamiento jurídico y por tanto desaparece como entidad consistente en la producción y ejecución de normas jurídicas, pero la tesis kelseniana correspondiente a la reducción del Estado a ordenamiento jurídico, es la de

¹⁷Weber, Max. Economía y Sociedad, Ed. F.C.E., México, 1972., Tomo II, p. 1060

¹⁸Carrillo Landeros, Ramiro., Metodología y Administración, Ed. Limusa., México 1982, p. 112

menos éxito. Con la transformación del Estado de derecho las teorías jurídicas condenadas como formalistas son abandonadas por los mismos juristas y toman fuerza los trabajos de ciencia política que lo tienen por objeto de estudio como forma compleja de organización social (en la cual el Derecho sólo es uno de los elementos constitutivos).

1.13.- El Estado como organización política de la sociedad.

La palabra Estado designa la unidad de poder continua y organizada de la sociedad sobre un territorio determinado, con orden jurídico único, competente jerarquía de funcionarios públicos, ejército permanente, sistema impositivo normado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento de la burocracia, el ejército y los servicios públicos, así como un régimen en el que los medios reales de gobierno y administración, que hasta entonces fueron propiedad de innumerables señores feudales, se expropiaron en favor del monarca absoluto, primero; y del gobierno representativo más tarde, con el triunfo de las doctrinas demo-liberales a fines del siglo XVIII. El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política; también crea derecho, aplica una Constitución, contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados, es sujeto del derecho internacional; es el gran sujeto de derechos y obligaciones.

En síntesis, es la ordenación política y jurídica de la sociedad, constituye el régimen de coexistencia humana más amplio y complejo de todos los que se registran en la historia, representa la primera forma propiamente política de organización social, en la que el poder se institucionaliza y tiende a volverse impersonal. La Política como parte esencial del ser

humano, influye en su concepción del mundo y de la vida impone una serie de retos a la creatividad y marca las pautas del desarrollo social con el cual se encuentra comprometido el Zoon Politykon. El Estado como abstracción de las relaciones sociales existentes, expresión de la voluntad general y gran ente universal, para materializarse requiere de una organización política concreta, con formas bien definidas de funcionamiento al interior de la sociedad, lo cual significa la formación de un gobierno, y si Estado designa a la totalidad de la comunidad política, en tanto conjunto de personas (gobernados y gobernantes) e Instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado, la palabra gobierno comprende solamente a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado, en otras palabras:

"Estado y Gobierno son términos que designan conceptos distintos que no pueden ser confundidos sin incurrir en grave e inexcusable error. El Estado es la comunidad política íntegramente considerada, constituyendo la persona colectiva de la sociedad política en la función del derecho y el sujeto activo de la soberanía. El gobierno en cambio, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado".¹⁹

1.14-La idea de Gobierno, desde los antiguos hasta nuestros días.

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

¹⁹ Linares Quintana, Segundo. Teoría e historia constitucional. Tomo 1. P. 94. Citado por Borja, Rodrigo. En Derecho Político y Constitucional. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. P. 82.

se observa desde Herodoto en el libro III de su obra denominada "Historias", donde menciona la discusión existente entre tres personajes persas, que son Otanes, Megabyzo y Darío sobre la mejor forma de gobierno que debería ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises. Esta narración puramente imaginaria, destaca lo avanzado que estaba la reflexión de los griegos sobre los asuntos de la política un siglo antes de las aportaciones teóricas de Platón y Aristóteles (Perteneientes al siglo IV a.c.).

Herodoto muestra un fragmento en el que cada uno de los tres personajes se presenta como defensor de una de las tres formas de gobierno que se conocen como "formas clásicas", porque fueron aportadas por los escritores clásicos, y además porque se han convertido en verdaderas y propias categorías de la reflexión política de todos los tiempos. Estas tres formas de gobierno son: el gobierno de muchos, de los mejores y de uno; o sea, Democracia, Aristocracia y Monarquía; por una parte, Otanes propuso entregar el poder al pueblo, es decir, constituir una democracia; mientras que Megabyzo considera que lo mejor es el gobierno aristocrático y finalmente, Darío piensa que la mejor forma de gobierno es la Monarquía. Resulta importante mencionar las consideraciones hechas por cada uno de los personajes para defender la forma de gobierno que consideran como la mejor, en primer lugar, la reflexión sobre el pensamiento de Otanes:

"El contraste entre monarquía considerada en su aspecto negativo (o sea como tiranía) y gobierno del pueblo, así como fue expuesto por Otanes, es el contraste entre un gobierno irresponsable, y por tanto, naturalmente arbitrario (al monarca le está permitido hacer lo que quiera sin responder ante nadie), y un gobierno fundamentado en la igualdad frente a las leyes (el más bello de los nombres, isonomía) y en el control del pueblo (toda decisión es sometida al voto popular), y en consecuencia ni irresponsable ni arbitrario. Así pues, al tirano se le atribuyen algunos vicios como la prepotencia, la envidia, y la maldad, que constituyen un ejemplo bastante claro de una fenomenología de la tiranía que llega, con diversas variaciones sobre el tema, hasta nuestros días. Todavía más:

mentras la tiranía es caracterizada por atributos psicológicos, el gobierno del pueblo sobre todo lo es por un instituto, el sorteo de los cargos: este instituto reposa en la idea de la absoluta igualdad de los sujetos, por lo que desde el inicio, como se ve y como se podrá apreciar mejor más adelante, los dos conceptos (el de gobierno popular y el de igualdad) se llaman uno al otro. únicamente si se tiene presente la igualdad de los sujetos el sorteo no es un procedimiento arbitrario, ya que como los sujetos son iguales uno vale lo mismo que el otro y por tanto no importa el sujeto sobre el cual calga la elección, pues el resultado no cambia".²⁰

Como se advierte en el párrafo anterior, Otanes hace una defensa de su propuesta de gobierno democrático, partiendo de la diferenciación entre un gobierno que denomina "irresponsable" en el que predominan toda serie de vicios y arbitrariedades, el cual identifica con la monarquía, y por otra parte defendiendo el mejor gobierno, que para él es la democracia, asociada a la idea de igualdad y gobierno popular, entendido como un gobierno responsable. En cuanto a la propuesta de Megabyzo (el cual pugna por un gobierno aristocrático) el politólogo Norberto Bobbio señala:

"Por lo que respecta a las consideraciones de Megabyzo, debe indicarse que también el gobierno popular está caracterizado por atributos psicológicos (irresponsable). Pero más interesante es que de los dos gobiernos rechazados, uno, (el gobierno popular) es juzgado peor que el otro (el gobierno monárquico); esta comparación nos ofrece un ejemplo bastante claro de la graduación de las constituciones tanto en el bien como en el mal, de la que se habló en la introducción (no solamente hay gobiernos buenos y malos sino gobiernos que son mejores o peores que otros), Del gobierno de pocos, su defensor se limita a decir con una verdadera y propia declaración de principio que, de los mejores hombres sean las mejores decisiones".²¹

Bobbio pone énfasis en el hecho de que Megabyzo propone el gobierno aristocrático

²⁰Bobbio, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1992. P.19.

²¹Idem. P. 19.

como una alternativa mejor, y de igual forma considera que el peor gobierno es el gobierno popular, es decir, el democrático. Por lo que toca a la propuesta de Darío (en favor del gobierno monárquico), la reflexión es la siguiente:

"En el discurso de Darío aparece por primera vez la condena al gobierno de pocos, porque Otones criticó el gobierno tiránico, más no al oligárquico, y Megabyzo consideró el gobierno de pocos como el mejor. El punto débil de la oligarquía es la facilidad con la que el grupo dirigente se escinde en facciones contrapuestas, es decir, la falta de una sola dirección, indispensable para la unidad del Estado. En cambio, el punto débil del gobierno popular es precisamente lo opuesto, no la discordia de los buenos sino el acuerdo de los malvados (las sólidas amistades entre los malvados). Aunque por razones opuestas, tanto el gobierno de pocos como el de muchos son malos. El argumento de Darío en favor de la monarquía debe tenerse presente: la superioridad de la monarquía sobre las otras constituciones depende de que ella obedece a una necesidad histórica, y es la única capaz de asegurar la estabilidad del poder".¹¹

En las ideas de Herodoto existía la preocupación respecto de la forma de gobierno que debía ser considerada como la mejor, pero de igual manera este autor partía de la premisa de que las formas de gobierno que se conocían en el mundo antiguo correspondían a la necesidad histórica de su tiempo. Las aportaciones de Platón al respecto se pueden apreciar claramente en la República, cuyo diálogo refiere a la descripción de una República Ideal, que tiene como finalidad la realización de la justicia entendida como atribución de cada persona para realizar la tarea que le compete de acuerdo con sus propias aptitudes. El autor piensa en una República constituida de manera armónica y ordenada por tres clases de hombres: los gobernantes-filósofos, los guerreros y los que se dedican a los trabajos productivos.

Platón (428-347 a.c.) respecto de las formas de gobierno, menciona que en la historia

²²Idem. P. 20.

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

"Las constituciones de las que hablo y que tienen un nombre propio ante todo son: la que es exaltada por muchos, es decir, la de Creta y Esparta (se trata de la forma timocrática); en segundo lugar viene la llamada oligarquía, gobierno lleno de problemas infinitos; luego está la democracia, que es opuesta a la anterior; por último encontramos a la muy noble tiranía, superior a todas las demás, pues es la gangrena extrema del Estado". ²³

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

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

²³Platón. "La república o de lo justo". En Diálogos. Ed. Porrúa. 20 edición. México. 1984. p.544.

-Por consiguiente estos dos conceptos constituyen una sola forma: que uno o varios tengan el mando da lo mismo, pues nada cambiaría en las leyes fundamentales del Estado, una vez educados y elevados de la manera que señalé".²⁴

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

Por su parte, Aristóteles (384-322 a.e.) desarrolla lo que se denomina como la teoría clásica de las formas de gobierno, cuyo aporte se encuentra en su obra de la Política, particularmente en sus libros tercero y cuarto, término que usa para indicar lo que hasta entonces se llamaba "forma de gobierno" es *Politéia*, que normalmente se traduce como constitución, la cual "...es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana".²⁵ Así gobierno y constitución se refieren a una estructura encargada de dar orden y consistencia a la vida de la ciudad, formalizando a las distintas formas de gobierno, y su clasificación bajo el siguiente criterio:

"Ya que constitución y gobierno significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, es necesario que el poder sea ejercido por una persona o unos pocos o la mayoría. Cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general, entonces forzosamente esas constituciones serán rectas, mientras que serán desviaciones los que atienden al interés particular de unos, de pocos o de la mayoría (...) Tenemos la costumbre de llamar monarquía al gobierno unipersonal que atiende al interés general, y aristocracia

²⁴Ibidem. P. 445.

²⁵Aristóteles. *La Política*. Ed. Nacional. México. 1967.

al gobierno de pocos (...) cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones política (...) Las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la democracia de la política. La tiranía, en efecto, es unamonarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres. Pero ninguna de ellas atiende al provecho de la comunidad".²⁶

El historiador griego Polibio (que vivió en el siglo II a.e.) escribió en su obra "Historias", que existen fundamentalmente seis formas de gobierno, tres buenas y tres malas; las seis formas de gobierno se suceden una a otra según cierto ritmo, y por tanto constituyen un proceso cíclico que se repite en el tiempo, y además de las seis formas tradicionales, hay una séptima de la cual la constitución romana es ejemplo, que en cuanto síntesis de las tres formas buenas es la mejor constitución, presentando por primera vez este autor la teoría del gobierno mixto. Para desarrollar sus ideas se remonta a la tipología tradicional y señala: "La mayoría de los que quieren instruirnos acerca del tema de las constituciones, sostienen la existencia de tres tipos de ellas: llaman a una reino, a otra aristocracia y a la tercera democracia".²⁷ A continuación se refiere a las formas corruptas de gobierno de la siguiente manera:

"No todo gobierno de una sola persona ha de ser clasificado inmediatamente como reino, sino sólo aquel que es aceptado libremente y ejercido más por la razón que por el miedo o la violencia. Tampoco debemos creer que es aristocracia cualquier gobierno de pocos hombres; sólo lo es la presidida por hombres muy justos y prudentes, designados por elección. Paralelamente no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana. Sólo la hay allí donde es costumbre y tradición ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer a las leyes

²⁶Ibidem.

²⁷Polibio. Historias, (Libro VI). Ed. Gredos. Madrid. 1981. P. 43.

(...) Hay que afirmar pues, que existen seis variedades de constituciones: las tres repetidas por todo el mundo, que acabamos de mencionar, y tres que derivan de éstas: la tiranía, la oligarquía y la olocracia".²⁸

Polibio se refiere a la "Olocracia" como gobierno popular en su forma corrupta, puesto que deviene del vocablo griego "okhlos", que significa multitud, masa, chusina y plebe. Por otra parte, para este autor, las etapas del proceso histórico son las siguientes: reino, tiranía, aristocracia, oligarquía, democracia y olocracia; lo anterior se confirma en uno de los párrafos de su obra, en donde se dice:

"El primero que se forma por un proceso espontáneo y natural es el gobierno de uno solo, y de él deriva, por una preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por las injusticias de sus jefes, nace la democracia. A su vez, la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la olocracia".²⁹

La tesis fundamental de Polibio sobre las formas de gobierno fue la referida al "gobierno mixto", de la que maneja como un claro ejemplo, el de la Esparta de Licurgo, que mezcla en su constitución las tres formas buenas de gobierno.

Por su parte, Cicerón (alrededor de 50 a.c.) señala en su obra de la República, la importancia que reviste y la excelencia que tiene la idea de ubicar al gobierno mixto como el mejor de los gobiernos, por ello escribe: "A mi parecer de las tres primeras formas es preferible la monarquía, pero es superior a ella la compuesta equilibradamente (aequatum et temperatum) por las tres formas mejores de constitución".³⁰

²⁸Ibidem.

²⁹Ibidem.

³⁰Bobbio, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Respecto de los aportes a la teoría de las formas de gobierno que se conocieron en la época medieval, se afirma que el gran tema de la política en el medievo es la dicotomía Estado-Iglesia, no el de la variedad histórica de los estados. La salvación de los hombres no era tarea del Estado, como para los escritores griegos y como lo será para los escritores políticos que inauguran la tradición del iusnaturalismo moderno, como Hobbes, sino de una institución diferente del Estado, superior a éste y en ciertos aspectos incluso antitética del Estado, una institución que tiene la tarea extraordinaria de llevar a los hombres hacia el reino de Dios. Asimismo existe una explicación del escaso interés de los escritores cristianos por la clasificación de las formas de gobierno que tiene como origen el que la moral ocupa el primer lugar en la preocupación de los pensadores de la Edad Media, no así la política y las formas de gobierno en el mundo. Lo anterior implica que se trata del problema de la relación entre el Estado, cualquiera que sea su forma histórica, y la justicia; por ello San Agustín escribió:

"Sin la justicia, ¿que serían en realidad los reinos si no bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos? (...) Por ello, inteligente y veraz fué la respuesta dada a Alejandro Magno por un pirata que había caído en su poder, pues habiéndole preguntado el rey por qué infestaba el mar, con audaz libertad el pirata respondió: por el mismo motivo por el que tú infestas la tierra; pero ya que yo lo hago con un pequeño bajel me llaman ladrón, y a tí porque lo haces con formidables ejércitos, te llaman emperador".³¹

El pensador medieval Coluccio plantea acerca de las formas de gobierno que las tres formas de "principatus" son el regius, el politicus y el despoticus; es de destacar el criterio

México. 1987. P. 55.

³¹San Agustín. La Ciudad de Dios. (Cap. IV). Ed. Porrúa. México. 1984.

de distinción tomado de las relaciones familiares (así como lo hiciera Aristóteles en el Libro Primero de la Política): en el principatus regius el rey gobierna como el padre sobre los hijos; en el políticus gobierna como el marido sobre la mujer, y en el despoticus lo hace como el amo sobre los esclavos.

Respecto de la aportación de Maquiavelo al análisis de las formas de gobierno, se encuentra que en su obra *El Príncipe*, de manera muy peculiar, al presentar una bipartición en lugar de la división tripartita de las formas de gobierno, considera que han existido en todo el mundo; y plantea acerca de los principados hereditarios, que éstos existen en dos especies: "Los principados de que se guarda memoria han sido gobernados de dos modos distintos: o por un príncipe que elige de entre sus siervos, que lo son todos, los ministros que lo ayudarán a gobernar, o por un príncipe asistido por varones que, no a la gracia del señor, sino a la antigüedad de su linaje, deben la posición que ocupan".³²

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

³²Maquiavelo, Nicolás. (Cap. IV). Op. Cit.

las formas de gobierno en los siguientes términos:

"Algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman principado, notables y popular, y sostienen que los legisladores de un Estado deben preferir el que juzguen más a propósito. Otros autores, que en opinión de muchos son más sabios, clasifican las formas de gobierno en seis, tres de ellas pésimas y otras tres buenas en sí mismas; pero tan expuestas a corrupción, que llegan a ser perniciosas. Las tres buenas son las antes dichas; las tres malas son degradaciones de ellas, y cada cual es de tal modo semejante a aquella de que procede, que fácilmente se pasa de una a otra, porque el principado con facilidad se convierte en tiranía; el régimen de los notables en Estado de pocos, y el popular sin dificultad en licencioso. De suerte que un legislador que organiza en el Estado una de estas tres formas de gobierno, la establece por poco tiempo, porque no hay precaución bastante a impedir que degeneren en la que es consecuencia de ella por la similitud que en este caso hay entre la virtud y el vicio".³³

Después de plantear una tipología respecto de las formas de gobierno, y de reconocer que ninguna forma de gobierno de las denominadas "puras" garantiza la estabilidad y continuidad del ejercicio de gobierno, Maquiavelo señala que el remedio al fracaso de las constituciones simples existe, y es en consecuencia, el establecimiento de un "gobierno mixto"; por ello, después de haber dicho que todas las constituciones simples son "perjudiciales", concluye que lo mejor es instaurar una constitución mixta, es decir, una forma de gobierno que incorpore los aspectos más importantes de cada una de las formas "simples", con lo cual se tendrá un gobierno firme y estable, porque en una constitución donde coexistan el principado, los notables y el gobierno popular, bajo un orden donde cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros.

Juan Bodino (1530-1596) dedica el segundo libro de su obra "De La República", al análisis de las formas de gobierno; y si bien se le identificó como el teórico de la soberanía, a decir verdad dicho concepto no fué descubierto por él, sino que se fue conformando con

³³Maquiavelo, N. Op. Cit.

base en el desarrollo histórico de las formas de Estado y de Gobierno; soberanía significa pura y simplemente poder supremo, es decir, poder que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro, por ello el poder supremo o "summa potestas", es el poder soberano; de ahí se desprende que, donde hay un poder que se define y es reconocido como soberano, hay un Estado. Lo que constituye el fenómeno de las formas de gobierno y su degeneración, no es un vicio de la soberanía en cuanto tal, sino de su ejercicio. Cada uno de los tres regímenes monarquía, aristocracia y democracia, pueden asumir tres diferentes formas: toda monarquía puede ser real, despótica y tiránica; toda aristocracia puede ser legítima, despótica y facciosa; toda democracia puede ser legítima, despótica y tiránica. A propósito de las tres formas de monarquía, se advierte que no se trata de tres diferentes regímenes, sino sólo de una manera diferente de ejercer el gobierno en un Estado monárquico; lo mismo se puede afirmar respecto de las formas de gobierno aristocrático y democrático.

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

"Los antiguos escritores políticos introdujeron otras tres formas opuestas a éstas, es decir la anarquía en contraste con la democracia, la oligarquía en oposición a la aristocracia, y la tiranía contraria a la monarquía. Pero éstas no son tres formas de Estado diversas de las primeras, sino tres diferentes denominaciones,

que les da a las primeras quien tenía odio por el gobierno o los gobernantes. Ciertamente los hombres no sólo tienen la costumbre de indicar con los nombres las cosas, sino de designar con ellos sus sentimientos, el amor, el odio, la ira, etc. De lo que se desprende que lo que uno llama democracia, el otro denomina anarquía; lo que uno define aristocracia, el otro indica como oligarquía, y lo que uno denomina tirano, el otro indica como oligarquía, y lo que uno denomina tirano, el otro le da el nombre de rey. De manera que con estos nombres no se designan formas de Estado diferentes, sino únicamente las diferentes opiniones de los ciudadanos en referencia a las personas de los gobernantes".³⁴

Jhon Locke expone su teoría política en los Dos Ensayos Sobre el Gobierno Civil (1680), y es reconocido como el teórico de la monarquía constitucional, es decir, de un sistema político basado al mismo tiempo en la distinción entre dos partes del Estado: el parlamento y el rey, y entre dos funciones del Estado, la función legislativa y la ejecutiva, y una correspondencia entre ambas; puesto que el poder legislativo emana del pueblo que tiene su representación en el parlamento y el poder ejecutivo es delegado por el parlamento al rey. Una constitución así, no es un gobierno mixto en el sentido tradicional de la palabra (tampoco Locke lo considera así) se le podría llamar democrático-monárquico, en la cual la soberanía del Estado pertenece al pueblo; y el gobierno, entendido como ejercicio del poder ejecutivo, al rey. Por su parte, Montesquieu señala a propósito de las distintas formas de gobierno, lo siguiente:

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

³⁴Bobbio, Norberto. Op. Cit. P.97.

a todo y a todos tras su voluntad y caprichos".³⁵

En el pensamiento de Montesquieu se advierte una concepción en la que se reconoce la importancia de dos aspectos (naturaleza y principios de gobierno) en el análisis de la tipología de formas de gobierno; por una parte señala que la naturaleza de un gobierno deriva de su estructura, esto es, de la constitución que regula en cierto modo, que cambia de forma a forma; quién gobierna y de que manera; por ello toda forma de gobierno puede también estar caracterizada por la pasión fundamental que lleva a los súbditos a obrar de acuerdo con las leyes establecidas y en consecuencia permite durar a todo régimen político. Esta "pasión" fundamental, que frecuentemente se llama el "resorte", del que todo gobierno tiene necesidad para poder cumplir correctamente con su tarea, es el "principio"; en palabras de este pensador: "Hay esta diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: que su naturaleza es lo que le hace ser y su principio lo que le hace obrar. La primera es su estructura particular; el segundo las pasiones humanas que lo mueven".³⁶ Los principios a los que se alude son: la virtud para la república, el honor para la monarquía y el miedo para el despotismo.

En cuanto a la teoría de la separación de poderes, ésta se expone en el libro XI, que trata de las leyes que forman la libertad política. En este capítulo se define la libertad como "el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten"; y a continuación se menciona: "La libertad política se encuentra en los gobiernos moderados". A manera de corolario Montesquieu plantea: "Pero ella no se encuentra siempre en los Estados moderados; sería

³⁵Montesquieu. Del espíritu de las leyes. Ed. Porrúa. México. 1977. P.66.

³⁶Idem. P.83.

Indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, es una experiencia eterna que todo hombre que tiene en sus manos el poder abusa de él, hasta que no encuentra límites (...) Para que no se abuse del poder es necesario que, como la naturaleza misma de las cosas, el poder frene al poder".³⁷ Su aportación a la Ciencia política cobra especial interés sobre todo en el párrafo que a continuación se enuncia, en el cual propone su visión respecto de la división de poderes:

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y los ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares".³⁸

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

Desde el punto de vista de Rousseau, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, es decir, en el cuerpo colectivo que expresa la voluntad general, y por tanto para él no hay más que una sola forma de Estado, el basado en la soberanía popular, a la que denomina "república"; pero la república popular puede ser gobernada de tres diferentes

³⁷Ibidem. P. 274.

³⁸Ibidem. P. 277.

maneras según si el ejercicio del poder, el llamado poder ejecutivo, sea conlido a uno, a pocos o a muchos. Respecto de las formas de gobierno, señala:

"El soberano puede, en primer lugar, conlir el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más cludadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia. O puede también reducir el gobierno, depositándolo en manos de los menos, de manera que resulten más cludadanos que magistrados. Esta forma toma el nombre de aristocracia. Puede, por último, concentrar todo el gobierno en un magistrado único de quién los demás reciben el poder. Esta tercera forma es la más común y se llama monarquía o gobierno real".³⁹

Rousseau no rechaza la categoría del gobierno mixto porque la interpreta no como división del Estado, como lo hace Bodino, sino como división del gobierno. Este autor considera que el hecho de que el gobierno esté dividido de ninguna manera afecta la unidad de la soberanía (o del Estado). De hecho, la división de los poderes del gobierno, de acuerdo con Rousseau, es tan normal que todos los gobiernos son mixtos: en palabras del propio pensador: "no existen gobiernos malos", (cap.VII del libro III).

Hegel considera que las formas de gobierno históricamente relevantes corresponden a: Despotismo (oriental); república (antigua) y monarquía (moderna). En su obra *Lecciones de filosofía de la historia* hay un capítulo dedicado al concepto de constitución, y en él explica con su propio lenguaje que: "es la puerta por donde el momento abstracto del Estado entra en la vida y en la realidad", y que la determinación fundamental, que indica el paso de la idea abstracta de Estado a su forma concreta e histórica es nada menos que la diferencia entre quien gobierna y quien es gobernado; Este pensador señala que justamente las constituciones han sido distinguidas universalmente en las clases de la

³⁹Rousseau, J.J. El contrato social. Ed. Porrúa. México. 1969. p. 35.

monarquía, la aristocracia y la democracia; donde sólo es necesario observar en un primer momento, que la monarquía misma tiene que ser distinguida en despotismo y monarquía como tal.

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

Para Marx el problema de la diferenciación de las formas de gobierno, y sobre todo la distinción entre formas buenas y malas, pierde importancia, puesto que cualquiera que sea la forma de gobierno, es siempre malo. En realidad, lo que cuenta es la relación real de dominio, y cualquiera que sea la forma institucional con la que esté revestida esta relación; no cambia sustancialmente la realidad de la dominación que hunde sus raíces en la base real de la sociedad, es decir, en las relaciones de producción. Desde el punto de vista de las relaciones sustantivas, no de las aparentes (como están establecidas en las constituciones formales, o de cualquier manera, en las estructuras institucionales), todo Estado es una forma de despotismo. Como ejemplo, véase el siguiente fragmento:

"Ciertamente la derrota de los insurrectos de junio había preparado, allanado, el terreno en que podía cimentarse y erigirse la república burguesa; pero, al mismo tiempo, había puesto de manifiesto que en Europa se ventilaban otras cuestiones que la de la "república o monarquía". Había revelado que aquí república burguesa equivalía a despotismo ilimitado de una clase sobre otras".⁴⁶

Marx identifica una verdadera forma de gobierno diferente del Estado representativo, o sea, el llamado "bonapartismo", acerca del cual agrega Engels, después de reafirmar la tesis de que el Estado es la Institución de la clase más poderosa, agrega que en tiempos excepcionales en los que las clases antagónicas tienen fuerzas casi iguales, el poder estatal puede asumir el papel de mediador entre las clases y adquirir una cierta "autonomía" frente a ambas, y entre los ejemplos destaca el bonapartismo del primero y especialmente del segundo Imperio que se valió del proletariado contra la burguesía y de la burguesía contra el proletariado. En la lectura del ensayo sobre el golpe de Estado que llevó al poder a Luis Bonaparte (2 de diciembre de 1851), resulta difícil ver en la figura del sobrino de Napoleón un árbitro por encima de las partes. Aún el dictador es un instrumento de la clase dominante, la cual en momentos de peligro renuncia a su poder directo y se pone en manos del salvador (la figura del bonapartismo frecuentemente ha sido citada en las interpretaciones del fascismo); el siguiente párrafo ilustra con toda claridad lo antes mencionado:

"Por tanto, cuando la burguesía excomulga como socialista lo que antes ensalzaba como liberal confiesa que su propio interés le ordena esquivar el peligro de su autogobierno, que para poder imponer la tranquilidad en el país tiene que imponérsela ante todo a su parlamento burgués, que para mantener intacto su poder social tiene que quebrantar su poder político; que los individuos burgueses sólo pueden seguir explotando a otras clases y disfrutando apaciblemente de la propiedad, la familia, la religión y el orden bajo la condición de que su clase sea condenada con

⁴⁶Marx, Carlos. El 18 brumario de Luis Bonaparte. Cap. I. Citado por Bobbio, Norberto. Op. Cit. P.171.

las otras clases a la misma nulidad política; que, para salvar la bolsa, hay que renunciar a la corona".⁴¹

Con el ascenso del dictador al poder, la burguesía renuncia al poder político, pero no al poder económico; se podría decir que en ciertos momentos de graves tensiones sociales, el único medio que le queda a la clase dominante para mantener su poder económico es la renuncia momentánea, es decir, basta que el orden sea restablecido, a su poder político directo. Más que una nueva forma de gobierno, el bonapartismo es un cambio de papeles en el ámbito del mismo Estado burgués. Marx considera que la novedad del gobierno bonapartista está en el hecho de que el poder ejecutivo cobra preponderancia sobre el legislativo (lo que sucedió por ejemplo en Italia con el advenimiento del fascismo que desautorizó al parlamento para exaltar el poder del gobierno y en particular del jefe del gobierno). Mientras en el Estado representativo el centro del poder estatal es el parlamento, del que depende el poder ejecutivo, en el bonapartista el poder ejecutivo margina al poder legislativo y se apoya en el "cuerpo parasitario" de la burocracia. Sin embargo, este cambio de papeles no modifica su naturaleza que siempre es un Estado de clase y es, en cuanto Estado, el portador de un poder despótico.

Por lo que se refiere al desarrollo del Estado (particularmente en nuestro país), cabe señalar que se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, en la actualidad fuertemente cuestionadas por amplios grupos de la sociedad; por ejemplo, los empresarios y grupos conservadores solicitan que se profundice en el

⁴¹Marx, Carlos. El 18 Brumario de Luis Bonaparte. Citado por Bobbio, Norberto. Op. Cit. P. 172.

repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde según éstas, el Estado debe limitarse a realizar funciones de gendarme, y la libre empresa a impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Por otra parte, los obreros, campesinos, grupos progresistas, así como la gran mayoría de la sociedad mexicana, luchan por un cambio en las condiciones sociales y cuestionan el funcionamiento de un aparato estatal que no es capaz de responder a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más desfavorecidos y numerosos de México. Otro fenómeno que merece especial atención es que los estratos medios de la estructura social (clases medias) ya no creen en la idea de un Estado protector y benefactor; por el contrario, surgen nuevas formas de organización profesional, gremial urbana y ecológica en busca de la autogestión de los problemas colectivos tratando, en la medida de lo posible, de evitar la participación estatal la cual, desde la percepción de estos grupos, contamina social y políticamente el sentido de las acciones, así como también entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido.

1.15.-Acerca de la Administración Pública.

Por su parte, la Administración Pública está marcada por un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad, que da coherencia lógica y sustento al quehacer de los distintos actores en el grueso de la articulación social; es una realidad que los sistemas de legitimidad han evolucionado y tenido constantes reacomodos en el presente siglo; en un primer momento, se encuentra el llamado "Estado gendarme" que actúa por el principio de la fuerza pública y se sustenta legítimamente en el poder que se le confiere,

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

La evolución de la Administración Pública, en el caso mexicano está caracterizada por un largo proceso en el que una vez conseguida la Independencia, durante medio siglo el país se debate en una lucha intestina, marcada por la disputa entre los grupos liberal y conservador por el proyecto histórico nacional. Al triunfo del Plan de Ayutla y de las nuevas corrientes del pensamiento político se expide la Constitución de 1857, que da carta de naturalización al sistema republicano, representativo y federal. Por su parte, la Constitución de 1917 recogió lo mejor de la tradición liberal mexicana; incorporó por vez primera en la historia de la humanidad las garantías sociales y modificó el papel del Estado Gendarme del siglo XIX, para convertirlo en Estado promotor y rector de la actividad económica.

Una vez superadas las luchas de las facciones revolucionarias, la construcción del México moderno se apoya en la reorganización de instituciones políticas, económicas y

sociales aún vigentes. Dentro de los límites establecidos por el sistema federal, la función pública tiende a especializarse, los antiguos ministerios de Hacienda, Guerra y Marina, Gobernación y Relaciones Exteriores, dan origen a nuevas carteras al ritmo del crecimiento y complejidad de la actividad estatal. Conforme a los principios orientadores de la Constitución de 1917, el Estado asume plenamente la rectoría económica de la Nación, mediante el ejercicio del gobierno con un sentido nacionalista, y a través de la creación de empresas públicas. Hasta la década de 1960 se observa un acelerado crecimiento del sector público federal, tanto a nivel central como paraestatal, de donde se deriva la creación de la Comisión de Administración Pública con la finalidad de formular un diagnóstico de los problemas y carencias administrativas más relevantes en las entidades gubernamentales, en este período se crea el primer manual de organización del Gobierno Federal, también se publica un documento en el que se analizan los grandes rezagos del Estado en materia administrativa.

En el sexenio del presidente Luis Echeverría, surge una etapa de generación de la cultura técnico-administrativa en el Sector Público Federal; desde el inicio de su administración se establecen prácticas y mecanismos como las comisiones internas de administración, las unidades de organización y métodos, las unidades de programación y de Informática. Se hacen adecuaciones a los programas académicos universitarios y se establecen programas especializados de capacitación en instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública. De igual manera, se cuestionó la viabilidad política de los departamentos de Estado para cumplir funciones de gobierno en áreas prioritarias, por lo que se les dio rango de secretarías al Departamento de Asuntos Agrarios, SRA; al

Departamento de Pesca, SEPESCA; y al Departamento de Turismo SECTUR. Las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de Obras Públicas, establecen agencias en el interior del país, al tiempo que otras, como Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como Recursos Hidráulicos fortalecen sus representaciones, aunque en el plano de la toma de decisiones, en realidad fueron mínimas las facultades delegadas a los órganos desconcentrados.

En el sexenio de José López Portillo, se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se integraron en un solo instrumento jurídico normas aplicables a la administración pública centralizada y paraestatal; asimismo, se establecen criterios innovadores de organización como la sectorización de las entidades paraestatales; se adoptan criterios de racionalización del gasto público para evitar la improvisación; se institucionaliza la práctica de la planeación, programación y presupuestación, para vincular las decisiones de la acción con las decisiones del gasto; y se formuló el Plan Global de Desarrollo y los Planes Sectoriales de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Industrial. Se pretende transformar el sistema de control soportado hasta entonces en tres Secretarías: Hacienda, Patrimonio y Presidencia, para responsabilizar de su contabilidad, presupuesto y control a cada dependencia y a éstas de sus correspondientes entidades sectorizadas. Se avanza en materia de descentralización, ya con un enfoque federalista; se inicia el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, y se instrumenta el Convenio Único de Coordinación con las entidades federativas, reconociendo el liderazgo político de sus autoridades locales, por último se reafirma la rectoría económica del Estado con la nacionalización de la banca.

No obstante, los logros en la modernización del aparato administrativo, en este período no se alcanzó a consolidar el nuevo sistema de control reemplazante del triángulo de la eficiencia Hacienda, Patrimonio y Presidencia; en cuanto al problema de la coordinación de las entidades paraestatales, éste no se resolvió en su totalidad, debido a que su inclusión en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y en la Ley General de Deuda Pública, les hizo aplicables múltiples disposiciones legales y reglamentarias, naturales y justificadas en dependencias del Gobierno Federal, las que en muchos casos resultan contrarias a la naturaleza de las entidades paraestatales. El Presidente Miguel de la Madrid recoge estos antecedentes y sus reformas se orientan a consolidar los sistemas de planeación y control gubernamentales. Para tal fin propone la adecuación del marco jurídico correspondiente y somete a la aprobación del II. Congreso de la Unión los proyectos de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, a la Ley de Obra Pública y a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores; promulga la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Planeación; se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se emite con un sentido rectificador la Ley Federal de las Entidades Paraestatales vigente.

Por lo que refiere al período de Carlos Salinas de Gortari, se profundiza en las acciones del redimensionamiento del aparato estatal, así como en la programación, y ejecución del Programa de Simplificación Administrativa; teniendo como hilo conductor de

las acciones de gobierno la idea de modernización de la Administración Pública, lo cual se traduce en disminuir el aparato burocrático y apoyar el desarrollo económico de la iniciativa privada, mediante políticas tales como la desregulación y el subsidio de la actividad industrial, es decir, lo que en otras palabras reconoce Michel Crozier como el "Estado Modesto, Estado Pequeño ó Estado Mínimo". Es una realidad que la formación social mexicana está determinada por el modo de producción dominante, que es el capitalismo, con la particularidad de que el Estado Mexicano ha sido un actor muy importante en la actividad económica del país, así como en las formas de acumulación de capital y en la función regulatoria de dichas actividades económicas. Lo anterior se sustenta metodológicamente en la obra de Tomás Amadeo Vasconi, el cual en su libro "Gran capital y militarización en América Latina" plantea la necesidad de utilizar la denominada Periodización, para acceder al análisis de la realidad de manera Objetiva, lo cual significa el reconocimiento de la investigación social como una actividad teórico-práctica, es decir, como el análisis de la realidad concreta. Para Vasconi, la Periodización se hace en función de una serie de elementos característicos muy específicos en cada una de las etapas del desarrollo social, lo cual se traduce en el análisis de las relaciones de producción y del propio desarrollo del capital, así como del conjunto de relaciones de poder definidas al interior de la sociedad.

Un aspecto central del marco teórico es el que se refiere a la conceptualización de las categorías de Estado, Gobierno y Administración Pública. A la parte organizada del Estado se le identifica como Gobierno, y si al primero corresponde ejercer el monopolio legítimo de la dominación, ésta siempre se manifiesta en forma de gobierno, el cual requiere

necesariamente de dominio para poder manifestar su acción a través de la gestión de órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado. Como menciona en su obra el profesor Ramiro Carrillo Landeros, al referirse con palabras textuales al postulado de Woodrow Wilson "El gobierno es el Estado en acción"; y el gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder.

Para que dicho ejercicio del poder se efectúe en forma armónica y no sea foco continuo de conflictos, la función gubernamental debe asumir un carácter normativo encaminado a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida; lo cual habla de la inmensa responsabilidad de la gestión gubernamental, y particularmente de la necesidad que tiene la propia Administración Pública por generar formas de trabajo acordes con la complejidad que se vive en las relaciones sociales del país. Por otra parte, al Gobierno (denominado como régimen político) que es una forma de organización y dirección de las acciones a cargo del Estado le compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.). Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedecen a la tradicional división de poderes que ha dado lugar a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; existe además de esta división, la relativa a los niveles de gobierno, que también se representa con un enfoque tripartito en el que se hace

mención de un gobierno federal, uno estatal y uno municipal.

En lo que respecta a la Administración Pública; en la obra del profesor Ramiro Carrillo Landeros ésta se define como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado, es decir, la Administración Pública se entiende como el instrumento del cual se vale el Poder Ejecutivo para poder realizar las acciones propias del Estado. También la Administración Pública ha sido entendida, desde otro punto de vista, como un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal; así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos (según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por sus siglas, LOAPF). A partir de una perspectiva estructural, se identifica como la agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado. Por otro lado, y desde un criterio formalista, se concibe a manera de estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, mediante un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas compartidas y aceptadas por la comunidad. La ciencia de la Administración Pública se puede considerar como un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno.

De acuerdo con su Ley Orgánica (LOAPF), la Administración Pública federal de México se integra por dos grandes ramas: la administración pública centralizada, que abarca a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos

Administrativos, así como la Procuraduría General de la República; y la administración pública paraestatal, que comprende a los organismos descentralizados (como la Procuraduría Agraria), las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Por otra parte, el concepto de modernización del sector público, se define como el conjunto de estrategias utilizadas por el Gobierno con la finalidad de lograr un redimensionamiento de la Administración Pública, así como también posibilitar una transformación cualitativa en el desarrollo de sus funciones, en un sentido de responsabilidad, eficiencia y racionalidad administrativa; se sugiere como un proceso relacionado con las nuevas condiciones que impone la interdependencia económica pero, también, como una vuelta a los orígenes de la Revolución Mexicana. En ese sentido, se trata de incorporar al país a la dinámica transformadora que vive el mundo, sin perder de vista las ideas arraigadas en la historia de México. Como menciona Enrique González Pedrero: "Hay que mirar hacia el futuro, de cara al mundo, pero sin soslayar la identidad propia. Saber qué somos para saber, también, que queremos ser".⁴²

1.16.-Importancia de las Ciencias Políticas en la actualidad.

En la época contemporánea las Ciencias Políticas y sus distintas disciplinas cobran gran relevancia puesto que les corresponde precisamente a éstas analizar, reflexionar, elaborar, proponer y responder al cúmulo de demandas que le son planteadas por parte de los diversos grupos económicos, políticos, sociales, culturales, étnicos, religiosos, gremiales

⁴²Gonzalez Pedrero, Enrique. "La reforma del Estado" en Revista Nexos No. 146., feb., 1990. p.46

y de cualquier otra índole, mismos que forman parte de la propia sociedad, caracterizada como tejido social complejo, heterogéneo, diverso, abierto, inestable ó con estabilidad relativa, es decir, el momento actual para la mayoría de las naciones del mundo implica una etapa de sociedades en permanente cambio, con una dinámica social sumamente alta, en la cual surgen un sinfín de fenómenos y problemas de todo tipo, que invitan a un ejercicio de reflexión mayor, así como a la necesidad de asumir los retos y elaborar las propuestas o modelos que se requieren contando con la participación decidida de la propia sociedad a través de sus distintas formas de organización social que existen en el país.

En efecto, las Ciencias Políticas pertenecen a la sociedad abierta, no son piezas intelectuales de sociedades cerradas en una visión integrista del mundo y de sí mismas. Tales Ciencias tienen que ver con el análisis, interpretación, elaboración, organización, sistematización, ejecución y evaluación de modelos de decisión e integración política; de igual forma, se manifiesta una actitud en las disciplinas de las Ciencias Políticas en el sentido de ser partícipe de las polémicas ineludibles entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas. Desde la perspectiva actual, se concibe que la Política no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las propias Instituciones de Gobierno, en el terreno de los hechos, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura e implementación de la política; en nuestros días se acepta que el quehacer de Gobierno, de manera más precisa y exacta, el quehacer de lo público atraviesa por una fase en la que resulta necesario responder a la interrogante y entender cómo es que

los gobiernos en sus distintos niveles forman su agenda y deciden que una cierta cuestión, un determinado problema o demanda es de interés público; cómo se definen y explican los problemas públicos a atender; cómo se construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos y dar respuesta de manera eficiente, eficaz y consistente.

Como señala el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva en su "Estudio Introdutorio" de la obra *El Estudio de las Políticas Públicas*⁴³; en México, la amplia intervención del Estado generó un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado, ciertamente en la década de los ochenta el Estado mexicano y los Gobiernos correspondientes fueron sacudidos por la política de corte neoliberal el colapso, bajo las formas de la "modernización y el redimensionamiento", transformando y dando marcha atrás a los postulados que sirvieron de base para la realización del pacto social revolucionario de principios de siglo. A lo largo de los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, verdadero detonador del colapso económico, fué socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor, omnipresente y omnipotente que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos, situación que explica de alguna manera la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos.

Resulta necesario y además conveniente, el reconocimiento de que, en las condiciones en que se encuentra la mayor parte del mundo y de manera particular la

⁴³Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introdutorio" de la obra *El Estudio de las Políticas Públicas*. En Seminario: *El Nuevo Papel del Servicio Público en México*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México. Febrero de 1995. P. 15.

República Mexicana, frente a la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos colectivamente compartidos, ya que como se sabe, los recursos gubernamentales son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Ha quedado al descubierto que el gobierno tiene límites, tanto de orden económico, político, cultural, administrativo y de toda índole que le condicionan su actuación pública; debido a que cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. En efecto, cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. Con base en las situaciones antes descritas, se menciona:

"La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos".⁴⁴ Sin embargo, en la actualidad parece que la situación no ha cambiado de manera sustantiva, es decir, aún existe un ejercicio autoritario del poder, aunque se presenta bajo nuevas formas, nuevos esquemas que le permiten tener cierto grado de autonomía y de manobra. Conviene recordar que la magnitud del Gobierno tiene raíces cualitativas, políticas, que entre nosotros se originan en el estilo postrevolucionario de hacer política, que se caracteriza por ser un estilo altamente centralizado y concentrado en el gobierno federal, conocido como

⁴⁴Aguilar Villanueva, Luis F. Idem. P. 16.

"nacional", lo cual ocurre sin los contrapesos institucionales de los niveles del gobierno local, los estados y municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública.

Como resultado de la cancelación de programas de gobierno, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la (des)regulación, suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, los fenómenos de descentralización, así como la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, entre otras cuestiones, rompen con estilos consagrados de decisión y gestión y, de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales. Queda claro que bajo los signos de la situación actual el quehacer gubernamental y su concreción a través de las Instituciones, es decir, mediante el ejercicio de la propia Administración Pública, tendría que llevarse a cabo con la finalidad de intervenir no de manera sustituta sino complementaria, en forma solidaria en la búsqueda de la solución de los problemas sociales y en la provisión gubernamental de los bienes y servicios que las poblaciones atrapadas por la pobreza y la marginación merecen en razón de su dignidad humana y de su ciudadanía nacional. Como menciona el Dr. Aguilar Villanueva al referirse al problema de la dimensión de lo estatal, del quehacer de gobierno y de la intervención directa o indirecta de la Administración Pública:

"... el simple hecho institucional de un estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población. El estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con

mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas, polémicas. Aún con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas".⁴⁵

La dinámica en la que se desenvuelve la mayor parte de las sociedades del mundo, y muy particularmente la sociedad mexicana, hace necesario una serie de reformulaciones y readecuaciones en los aspectos políticos y jurídicos-normativos; así como en todos y cada uno de los campos en los que se desarrolla la vida de una Nación, por ello, gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, implica un reto de grandes dimensiones para el Gobierno mexicano, lo mismo que para la Administración Pública en sus tres niveles, puesto que tanto el Gobierno como la propia Administración deben responder de manera eficiente, veraz y oportuna a todas y cada una de las demandas que les son planteadas por parte de los diversos grupos de la sociedad civil, así como por los propios ciudadanos en forma particular.

Como se sabe, los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos, por tal motivo el Gobierno mexicano pudo actuar de esa manera porque contaba en tales circunstancias, con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes. En consecuencia, las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidas, tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político dominante, y posteriormente, en el formato

⁴⁵Ibidem. P.21.

establecido por el gobierno, mismo que determinaba el tipo de problema a tratar y la fórmula general de solución en función de sus intereses.

Sobra decir que el resultado de dicha forma de hacer política fué asumir formas particularistas, clientelares y privilegiadas, puesto que se resolvían las demandas y necesidades de los menos, que en muchas ocasiones eran al mismo tiempo los más fuertes, los grupos económicos y políticos poderosos, eternamente favorecidos y apoyados por los sucesivos gobiernos, en detrimento de la mayor parte de la sociedad y con un costo social terriblemente alto, debido a que se concentraban los beneficios en las minorías poderosas, con cargo a las grandes mayorías, es decir, dispersando los costos en el conjunto de la sociedad mexicana, de manera alarmante, con impactos sumamente negativos en sectores tales como la agricultura, ganadería e industria, de los cuales depende la vida nada menos que de los campesinos y los obreros del país.

Desde diversos puntos de vista, es previsible que tanto las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, estén previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política; en otras palabras, el mundo ha cambiado, porque han cambiado las formas y los procesos de generación de riqueza, así como la composición y origen de la riqueza socialmente generada, con la consecuencia lógica de una nueva realidad en las diversas sociedades del mundo, cuyo sello fundamentalmente corresponde a nuevas formas de gobernar, nuevos paradigmas en la esfera económica, política, social y cultural; nuevas relaciones entre Estado y Sociedad; nuevos modelos publi-administrativos; nuevas demandas de la sociedad; nuevas formas de organización y

de hacer política por parte de los diversos grupos económicos, políticos y sociales que se mueven al interior del país.

En los años noventa, ha surgido una propuesta alternativa que intenta superar la progresiva ineficiencia de los aparatos compulsivos de representación de intereses; es decir, existe un proceso de configuración de un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas. En realidad, ambos reclamos son interdependientes, puesto que a mayor libertad política, corresponde una mayor independencia en definir los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos, lo cual reditúa en mayor especificidad del quehacer político; de manera viceversa, se puede decir que es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas.

Se hace indispensable contar con un quehacer gubernamental que ejecute a través de la Administración Pública, en sus tres niveles, las acciones necesarias para concertar acuerdos con los diversos grupos o sectores sociales demandantes, con la finalidad de elaborar propuestas de solución a la multiplicidad de problemas que se presentan de manera cotidiana al interior de la sociedad, para lo cual reviste especial interés el diseño de alternativas de solución en las que participen todos y cada uno de los sectores involucrados en dicha problemática. Partiendo de la consideración de que lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental, es factible que la acción política, es decir, la función pública, adquiera distintas modalidades y responda a una gama de situaciones específicas, por tal motivo una política puede ser aquí una

regulación, ahí una distribución de distintos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados); tal vez una intervención redistributiva directa ó quizá la determinación de dejar hacer a los ciudadanos y de permitir que sean éstos mismos los que se organicen y planteen sus propias alternativas de solución a sus problemas, reconociendo su capacidad de organización y de gestión.

En la actualidad se requiere abrir todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad; no sólo se requieren acciones de privatización y des(re)regulación, sino fundamentalmente, administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organizaciones sociales de los distintos sectores directamente interesados en encontrar una solución a su problema. Como se puede observar, la Administración Pública es cada vez más público-privada, público-social, es decir, el momento actual le exige al Gobierno y a la propia Administración Pública actuar sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.

Es deseable y sumamente necesario que las acciones de gobierno y el ejercicio de la Administración Pública, en el caso mexicano, resulten de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimientto de cuentas, pero sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las

oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación del quehacer político; de igual forma, es requisito indispensable desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia, fortalecer la resistencia a las prácticas de corruptela, generar procesos viables de redistribución del ingreso y profundizar las acciones de apoyo al campo, respetando los modos de vida, organización y cultura que se expresan en toda la gama de realidades culturales que ahí se manifiestan.

Lo anterior implica que se deben abrir de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión del quehacer político, es necesario que las acciones de gobierno sean singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias; además de ser corresponsables, en las que tanto gobierno como sociedad enfrente de manera conjunta los problemas públicos, es decir, los problemas de la colectividad. En efecto, se requiere formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal, de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica; en palabras de Aguilar Villanueva: "Pero más allá de errores, un buen número de ciudadanos y hombres de gobierno han llegado a la conclusión, no sin sufrimiento, que muchos problemas políticos, a causa de su magnitud, complejidad, raíces, conflictualidad, diversidad, son sólo relativamente tratables y resolubles con las herramientas legales, fiscales, informativas, asistenciales, a disposición del gobierno democrático".⁴⁶

Por lo antes mencionado es importante reconocer que las condiciones actuales en las que se desenvuelve la vida nacional plantean el reto y la posibilidad de que las Ciencias Políticas ayuden a aclarar y ordenar las preferencias y metas de los actores políticos; la

⁴⁶Idem. P. 72.

concepción de la ciencia como proceso abierto de conocimiento, sin verdades absolutas y finales, con enunciados sujetos a experimentación, refutables por definición, apoyados en evidencia inconclusa, siempre revisables y expuestos al riesgo de manifestarse falsos; sobre todo, la idea de que es posible una afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático, la comunidad científica y la denominada "sociedad abierta"; en otros términos, y hablando del proyecto de Nación que se requiere, ocurre que por una parte:

"...el autoritarismo tiende a basarse en concepciones del mundo con pretensiones de verdad absolutas, opera mediante "reyes filósofos" que actúan con el encargo de realizar en toda su pureza la verdad de la sociedad humana, y termina por clausurar todo pensamiento e iniciativa individual" ⁴⁷

En relación con el problema de que el país cuente con una propuesta que favorezca el desarrollo nacional, es decir, el fortalecimiento de la vida democrática; así como nuevas formas de relación entre el Estado y la Sociedad, las aportaciones de las distintas disciplinas de la Ciencia Política son muy ricas, y al parecer coinciden en lo siguiente:

"...las democracias son abiertas, experimentales, autocorrectivas, progresivas. Al no ser posible ningún criterio último de validación de los fines de la política y de las políticas, al apoyarse las decisiones operativas en teoremas y técnicas de suyo relativos, al no poder ocultarse la ineficacia de determinados cursos de acción elegidos, las sociedades democráticas son abiertas por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles, propensas al error y capaces de aprendizaje". ⁴⁸

En cuanto al denominado Estado Contemporáneo, es decir, la sociedad políticamente organizada, cuyo poder se ejerce a partir de las decisiones de gobierno, y en

⁴⁷Idem. P. 38.

⁴⁸Ibidem. P. 38.

algunos casos con la participación de las propias organizaciones que surgen y se consolidan al interior de la sociedad civil, sucede que, según Wolfe ⁴⁹, éste se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad puesto que la sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son en la actualidad fuertemente cuestionadas por amplios grupos de la sociedad. Nótese cómo los empresarios y grupos conservadores, solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme, y la libre empresa tendría que impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Por lo que hace a los diversos grupos de asalariados, sectores desprotegidos y grupos progresistas, llámense empleados federales, profesionistas, obreros, jornaleros agrícolas, maestros, estudiantes, intelectuales comprometidos con el desarrollo social, entre otros, éstos pugnan por un cambio en las condiciones sociales, al igual que cuestionan a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social.

En las sociedades actuales se observa un manifiesto interés por parte de los diversos grupos del complejo cuerpo social, por tener una mayor participación directa, no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también y de manera fundamental, en la gestión, es decir, en sus formas de solución e implementación de acciones, así como en la evaluación de su impacto (costos y beneficios).

⁴⁹Wolfe, A. Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. México. Ed. Siglo XXI. 1980.

Lo anterior se traduce en un nuevo fenómeno en la esfera de la vida política y social cuya tendencia corresponde al surgimiento de diversos grupos sociales involucrados en la solución de sus propios problemas, que manejan o realizan un estrecho seguimiento de los avances, recursos y resultados finales; en otras palabras, el momento actual de la vida política mundial, y particularmente de la República Mexicana, se interpreta como la búsqueda de una Administración Pública que sirva a la sociedad, y ya no, una sociedad que sirva a la clase gobernante, sino que por el contrario, se cuente con una Administración Pública eficiente, con capacidad para dar respuesta en tiempo y forma a las demandas planteadas por la sociedad civil, y que además incorpore a la solución de los asuntos públicos, tanto los recursos como las capacidades y propuestas de las propias organizaciones sociales.

Ante el problema de la sistemática pérdida de legitimidad que corresponde al Estado Contemporáneo en la mayor parte de los países del mundo, y en particular, en México; Romain Laufer⁵⁰ sugiere la prefiguración de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios. De manera correcta se puede afirmar que la etapa por la que transita la mayor parte de las sociedades en el mundo contemporáneo - y México no es la excepción, sino la confirmación- está caracterizada por que en ella se pone de manifiesto una crisis de la relación Estado-

⁵⁰Laufer, R.-Burlaud, A. Management public, Gestion et legitimité. Francia. Ed. Dalloz. 1980. Véase también: Laufer, R.-Paradeise, C. El Príncipe Burócrata. México. Ed. Trillas. 1988.

Sociedad, y es precisamente la propia Administración Pública quien tiene la responsabilidad de re alizar las funciones de puente sobre el que se desarrollen las nuevas relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado.

Desde la perspectiva de la necesidad de funcionamiento eficiente de la acción gubernamental, la cual se lleva a cabo a través de la Administración Pública en cada uno de sus niveles, es posible afirmar que tal proceso de eficientización es una necesidad latente que surge de la recomposición en las relaciones insumo-producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo, tal como lo planteara Simon desde la década de los setenta ⁵¹; por ello, tal perspectiva se ha erigido como el nivel fundamental o prioritario de la Administración Pública, con el correspondiente cuestionamiento en el sentido de que tal fenómeno sucede más por problemas de crisis fiscal -y por tanto de la escasez de recursos en el sector público- que por considerarla en sí una solución a largo plazo.

Por tal motivo, el nuevo paradigma descansa en un proceso transformador de una Administración Pública Ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas, de lo cual se deriva que la anacronía del aparato administrativo, lo ha llevado a su agotamiento y decadencia administrativa; por lo que puede mencionarse que dicho nivel de análisis se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los

⁵¹Simon, Herbert. El Comportamiento Administrativo. España. Ed. Aguilar. 1972.

recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas, lo cual se traduce, desde la simple lógica eficientista en acciones tales como: el redimensionamiento del aparato, es decir, achicamiento; racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y nuevas estructuras administrativas, en tal sentido, las acciones derivadas se orientan a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitamiento de iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos, además de la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos, todo lo cual se considera en sí mismo como el complemento ideal de soluciones a este nivel.

Por lo que hace a la perspectiva de análisis cuya estrategia fundamental es la búsqueda de la denominada "eficiencia", se puede considerar que tal visión, y, en sí, el tipo de soluciones que propone constituyen acciones necesarias dado el anquilosamiento, inmovilidad y desperdicio de recursos y energía organizacional que caracterizan los aparatos estatales de un gran número de países. Sin embargo, es necesario reconocer con toda honestidad, que tal visión no es sino una noción parcial de la crisis del aparato estatal, es decir, que son soluciones necesarias más no suficientes. Ante el complejo problema de las relaciones Estado-sociedad, es necesario preguntarse, por ejemplo, si el desafortunado fenómeno del "achicamiento" del aparato estatal necesariamente incrementa la eficiencia, o acaso es sólo una forma de evitar ineficiencias; en otros términos, si el objetivo principal es la búsqueda de pequeñas ineficiencias en lugar de grandes ineficiencias. En el ámbito de la reflexión anterior, de manera particular, es interesante

por ejemplo, cuando Kliksberg ⁵² plantea cómo el tema del tamaño se ha convertido en un mito, quizá en el último gran mito de fines del siglo XX, desplazando con ello, incluso, el problema de la eficiencia, entendida no sólo como un asunto cuantitativo, sino fundamentalmente, en su ámbito y proyección cualitativa.

En efecto, el llamado "achicamiento" del aparato estatal no es capaz de analizar el por qué de las ineficiencias, sino que únicamente pretende sofocarlas. A la luz de la perspectiva de análisis en Ciencia Política en relación con la evolución del Estado, así como del desarrollo del complejo social, con las transformaciones en las relaciones socio-económicas que le son inherentes, es posible afirmar que el tema del tamaño estatal no tiene por sí mismo valor alguno sino en relación a una mayor capacidad de gestión ante la sociedad, lo cual lleva a proponer que de manera lógica y fundamental, las alternativas de solución a los graves problemas por los que atraviesa la Administración Pública en la actualidad, deben tomar en cuenta la gama de relaciones que existe entre los diversos grupos sociales a nivel económico, político, social, cultural y regional, entre otros, así como el tipo y grado de demandas que presenta la sociedad civil a través de sus diversas organizaciones, con la finalidad de que el Estado, a través de sus Instituciones, resuelva de la mejor forma posible los problemas que le son planteados.

Si bien es cierto que la Administración Pública adolece de problemas graves de ineficiencia, las soluciones enmarcadas exclusivamente en esta perspectiva no son integrales ni globalizan la crisis del aparato en toda su magnitud, es por tanto fundamental añadir

⁵²Kliksberg, Bernardo. Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México. Noviembre de 1989.

niveles de análisis de la problemática que se manifiesta en la Administración Pública para evitar parcializar el problema. Por lo que un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de la eficacia, en cuyo ámbito se considera que un proceso de "modernización" surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva es posible afirmar que la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que se podría hacer de la crisis del aparato gubernamental desde este nivel, tendría dos vertientes, a las que es posible reconocer como: visión orgánica y visión mecánica, respectivamente.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. Las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual, actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. La acción final, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original. Tal interpretación surge del planteamiento del análisis organizacional y el estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente rígidas.

Es posible afirmar que las vías de ajuste decisional hacia los fines originales -en lo que a las cuestiones públicas se refiere- son diversas. Por ejemplo, para algunos

estudiosos como Simon, March, y Cyert ⁵³ resulta que la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aún por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia; vía premisas decisionales con los valores organizacionales, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la acción organizacional y sus fines. Por otro lado, en la visión de autores como Larcon y Leitner ⁵⁴ la vía de solución está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos hacia la imagen organizacional, de modo tal, que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los fines organizacionales. Finalmente, Crozier y otros autores ⁵⁵, plantean la irremediable tendencia organizacional a la búsqueda constante de espacios de poder y conflictos permanentes; para dichos autores, los ajustes que se realicen sólo lograrán reajustes temporales en lo que se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales originales.

En relación con el funcionamiento de las Instituciones gubernamentales del país, se puede decir que durante mucho tiempo han dominado el escenario los planteamientos normativo-jurídicos, lo cual se identifica como la visión mecánica del ejercicio de la administración. Dicha visión concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos, tal como lo sugieren los autores de la administración inglesa

⁵³Simon, H. y March, J. Teoría de la Organización. Ed. Ariel. España. 1977.

⁵⁴Larcon, J. y Leitner, R. Estructuras de poder e identidad de la empresa. Ed. Nathan. Francia. 1979.

⁵⁵Crozier, M. El fenómeno de la burocracia. "Le phénomène bureaucratique"-en Francés-. Ed. Seuil. Francia. 1963. Crozier, M. Friedberg, E. El actor y el sistema. "L'acteur et le système"-en Francés-. Ed. Seuil. Francia. 1977.

Burns y Stalker ⁵⁶, donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal, en el sentido del pensamiento racional de Max Weber ⁵⁷, cuando utiliza el concepto de racionalidad para ser aplicado al modelo ideal de dominación-legitimación, como si el modelo ideal weberiano fuese efectivamente una realidad organizacional. A partir de esta visión normativa se tiende a suponer que el "mal organizacional" está en lagunas en cuanto a la reglamentación necesaria para el funcionamiento de las Instituciones, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc. De igual forma se considera que la falla en el logro de los objetivos estatales es una "laxitud" en los espacios decisorios, laxitud que deberá ser corregida con disposiciones más claras y detalladas.

La visión mecánica que prevalece en diagnósticos superficiales respecto de la ineficacia de la administración pública, plantea como posible solución, un proceso que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables. La mayor parte de procesos de reforma administrativa se ubican en esta concepción. Cabe la pregunta de si la reglamentación y clarificación de políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo del país. Los rotundos fracasos de las iniciativas de reforma administrativa, cuya finalidad es dar mayor eficacia a la propia administración pública, pueden dar la respuesta al cuestionamiento anterior. El seguir

⁵⁶Burns-Stalker. La Administración Actual. Ed. Tavistock. Gran Bretaña. 1960.

⁵⁷Weber, Max. Economía y Sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1977.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

suponiendo que las organizaciones, y particularmente las Instituciones Públicas, cambian por decreto, es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por tanto, superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica.

Aún desde la perspectiva más rica del análisis (visión orgánica), en el nivel de la eficacia se mantiene una visión parcial de la crisis de la administración pública. No por lograr una identificación plena de los funcionarios a nivel medio y superior responsables de instancias coordinadoras, con los fines estatales, se supera la crisis de interlocución Estado-sociedad; se tendría eso sí, un aparato más eficaz pero no necesariamente más legítimo ni sensible a las demandas sociales. De hecho un aparato tecnocrático puede estar altamente identificado con los fines definidos en la cúpula estatal y ser impecablemente eficaz, pero cabe la posibilidad también de que esté totalmente desvinculado de la sociedad. De la misma manera que en el nivel de la eficiencia se llega a aceptar la necesidad de que se requiera contar con un nuevo modelo en función de la eficacia, aunque en forma exclusiva, este prerequisite no es suficiente para transformar al aparato en un ente más legítimo, sigue siendo necesaria una visión integral del nuevo papel que debe llevar a cabo la administración pública en las condiciones actuales del desarrollo de la vida social en México y gran parte del mundo.

El tercer nivel de análisis respecto de la problemática en la que se encuentra la administración pública en general, y la mexicana en particular, se refiere al factor de la legitimidad, en cuyo ámbito se percibe la necesidad de poner en práctica un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. Desde esta perspectiva, la administración pública se percibe

como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí. Aparato de dominación, unilateral y autoritario. Desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal; en este sentido, el objetivo de un nuevo modelo es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo, la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las alternativas de solución que se plantean son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Es importante aclarar, que en esta caso, la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones sino, tal y como lo propusiera el mismo Tocqueville⁵⁸, el concepto de democracia pensado en relación con las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de cambio. Establecer mecanismos de un auténtico diálogo, que resulte alternativo a los viejos y tradicionales esquemas, ya agotados, es una labor que requiere de gran imaginación, creatividad e innovación, principalmente cuando resulta imprescindible recobrar credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

Es posible que el diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un

⁵⁸Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1957.

permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del quehacer de la administración pública; sin embargo los riesgos de una acción transformadora sólo orientada a recobrar la legitimidad, pueden ser, el parcializar el problema global y caer en acciones populistas y demagógicas, mismas que en la búsqueda de una aceptación ciudadana, de corto plazo, puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo. La búsqueda del apoyo político de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal suerte que puedan generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social, y por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal. Es indudable que el cambio en la administración pública debe contemplarse cuando menos, desde los tres niveles ya señalados, si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Por último, se requiere aceptar el cambio y la transformar de la administración pública, en el sentido de un aparato gubernamental con nuevas características, nuevas formas de relación con la sociedad; es deseable contar con un aparato estatal con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer.

FALTA PAGINA

No. 83

CAPITULO DOS.

ANTECEDENTES. (Un Período de Transición).

2.1.- Contexto Internacional:

Desde los primeros años de la posguerra, hasta fines de la década de los sesenta, los países económicamente desarrollados registraron en general altos niveles de inversión. sostenidas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto y el ingreso, relativa estabilidad monetaria, bajos índices de inflación y tolerables déficit presupuestales; nuevas tecnologías empezaron a abrirse paso en campos como la industria química y petroquímica, metal-mecánica, electrónica, telecomunicaciones, con ello la industrialización de los países en vías de desarrollo fue un elemento dinamizador de la economía internacional. Así, en el apartado "Situación y perspectivas de la economía Internacional" del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se menciona:

"En un mundo de creciente interdependencia, en el que continuarán manifestándose tensiones agudas y dificultades generalizadas, la evolución del contexto internacional debe ser un elemento permanente de referencia en la definición de la estrategia interna de desarrollo, tanto para reducir la vulnerabilidad del país frente a cambios externos desfavorables, como para influir positivamente en la configuración de un entorno internacional político y económico más propicio" ¹.

Se refuerza la idea de entender el mundo de nuestros días como un complejo de interrelaciones en el cual se mueve la vida de todos y cada uno de los países del orbe, de ahí la importancia de acceder al conocimiento de los cambios y derroteros que se

¹Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). México. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983. P.103.

manifiestan en términos internacionales, así como la necesidad de profundizar en las consecuencias de dichos fenómenos mundiales al interior del país.

En la década de 1970 cobra impulso el crecimiento económico y juega un papel muy importante la inversión pública, que se acerca e incluso excede a la inversión privada, crece la intervención del Estado en la economía bajo la influencia de una política expansionista, en los países en vías de desarrollo, el Estado crea o se hace cargo de empresas y actividades que fueron privadas y a menudo operaban en condiciones financieras desfavorables. Es claro que la sustitución de importaciones por producción interna permite reforzar las economías y elevar los niveles de ingreso y de vida, aunque persisten ciertos desequilibrios financieros internos ya que suben los precios, se devalúan las monedas, se acentúan las presiones comerciales y tiende a agravarse el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la posibilidad de obtener nuevos créditos externos ayuda a financiar y prolongar el desarrollo.

Estados Unidos aún como el país más poderoso del mundo, enfrenta problemas de enorme magnitud, expresados en un fuerte déficit fiscal. Lo que se juega con estos problemas es la supervivencia del sistema económico en su conjunto. David Rockefeller recoge el reto y funda la denominada "Comisión Trilateral", para articular y hacer converger "las fuerzas vivas" del sistema. Surgida sin mayores estridencias en 1973, a partir del ascenso de Jimmy Carter a la Presidencia de los Estados Unidos, la Trilateral comienza a ser mencionada cotidianamente por los medios periodísticos. Para dar una idea de su importancia, el historiador y lingüista Noam Chomsky señala en relación con el gobierno de los Estados Unidos que las posiciones más altas, hacia la década de 1970 - Presidente,

Vicepresidente, Secretario de ocupadas por miembros de la Comisión Trilateral, y que el Asesor en Seguridad Nacional fue director de la Comisión.

Esta especie de "Gabinete Supranacional" alentado por Rockefeller contó en un principio con aproximadamente trescientos miembros, de los cuales el 90% lo constituían magnates, empresarios y altos ejecutivos de las principales cadenas transnacionales del mundo capitalista; entre los que destacan Giovanni Agnelli, de la Fiat; y a Churino Fujini de la Mitsubishi Corporation. Unificando los resortes monopolísticos de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, el proyecto de la Trilateral se propone en primer término, dar coherencia y ordenar sus intereses en el seno del mundo central desarrollado y a partir de este objetivo, reformular adecuadamente lo que considera el mayor punto de conflicto: Las relaciones norte-sur a escala mundial, es decir, los vínculos con los países dependientes y periféricos en América Latina, África y Asia.

La Comisión Trilateral llegó a definirse como una organización orientada a la definición de políticas que busca desarrollar propuestas viables para una acción conjunta de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, incluyendo a Canadá, reuniendo a lo más selecto de los centros de poder político, económico, financiero e ideológico del mundo capitalista, inclusive se le señala como el Comité ejecutivo del capital financiero transnacional.

Brzezinski pone en su justa dimensión el surgimiento de la Trilateral, así como las ideas de dicho organismo hacia el futuro, en su libro titulado "La Era Tecnocrática" al mencionar que en la actualidad los países con un mayor desarrollo industrial (En primer lugar Estados Unidos) empiezan a salir de la etapa industrial de su evolución. Ingresan en

una era en que la tecnología y, sobre todo la electrónica, se convierten cada vez más en los principales factores del cambio social alterando las costumbres, la estructura social, los valores y el enfoque global de la sociedad. Precisamente porque ahora el cambio es tan acelerado y complejo, es quizá más importante que nunca que el sentido de la historia guíe el manejo de la política exterior.

En la segunda mitad de los años setenta, la economía internacional entra en una fase de más lento e inestable crecimiento, que no alcanzará los ritmos de expansión de las décadas anteriores, el producto y el ingreso crecen con menor rapidez, sólo Japón y Alemania Federal logran aumentos significativos. También se desarrolla una intensa competencia comercial, bruscas devaluaciones y el déficit gubernamental se torna creciente, agudizándose en especial el desequilibrio comercial y financiero en los Estados Unidos, cuyo alto presupuesto militar busca financiarse con recursos de todo el mundo, lo cual provoca que las tasas de interés suban muy por encima de sus niveles históricos. Por ello, a partir de 1981-1982 las economías dejan de crecer, la inversión decae rápidamente, se extiende el desempleo, la inflación se intensifica, la relación de intercambio con el exterior se vuelve más desfavorable, hay fuertes devaluaciones monetarias, aumenta la deuda externa y el peso de su servicio, provocando que Latinoamérica se convierta en exportadora neta de capital, lo que implica un fuerte traslado de recursos financieros hacia las economías industriales de los principales países acreedores.

A lo largo de los años ochenta, las finanzas gubernamentales registran un cuantioso déficit en casi toda Latinoamérica. El lento crecimiento de la economía vuelve muy difícil y aún imposible aumentar los ingresos fiscales, lo que explica la disminución del gasto de

inversión, y del corriente con un déficit superior al que las autoridades hacendarias desearían, en virtud de una aguda crisis económica, caracterizada por la parálisis de los ritmos de crecimiento en la mayoría de los países de la región, por un alza desmesurada en los niveles de endeudamiento externo, por el recrudecimiento de los procesos inflacionarios y por altos niveles de desempleo; esta crisis surge después de la Segunda Guerra Mundial, al término de la cual se establece de modo claro y preciso la hegemonía global de Estados Unidos.

Las décadas de 1960 y 1970 dieron lugar a una globalización sin precedente de las relaciones internacionales. La unificación del mercado mundial -un mercado regulado comercial y financieramente por la potencia dominante-, la transnacionalización de la producción, así como la transformación de las fuerzas productivas en la periferia, todo ello sobre la base y el impulso del capital norteamericano, son fenómenos a cuya influencia ningún sector del mundo pudo escapar. El nuevo contexto internacional está caracterizado por un gran dinamismo de las relaciones económicas, tanto comerciales como financieras, así como por una disputa cada vez mayor entre las grandes potencias económicas por lograr incidir en nuevos mercados y por aumentar sus innovaciones tecnológicas. Como lo menciona el investigador José Miguel Insulza al referirse al contexto global de la crisis:

"La Comunidad Económica Europea es desde hace algunos años la primera potencia económica del mundo, si se mide en términos de producto geográfico bruto. Japón ha llegado por sí solo al 47% de la producción norteamericana, con una población notoriamente menor y partiendo de niveles muy inferiores. Ello ha cambiado el carácter de la relación entre Estados Unidos y sus aliados, que ya no dependen de él para el financiamiento de su reactivación como hace 35 años, sino que entran a disputar directamente sus mercados internos y externos, a rivalizar en la conquista de nuevas áreas de expansión industrial y comercial, a

competir por el acceso a las materias primas y los recursos naturales"².

La situación internacional a partir de la década de 1980 se torna sumamente difícil, debido al conjunto de recomposiciones sucedidas en lo referente a las alianzas de las principales potencias entre sí. Desde los años treinta no se habían registrado en la economía mundial cuatro años consecutivos tan malos como los primeros del decenio de los ochenta. En los países capitalistas desarrollados, el crecimiento anual del PIB entre 1980 y 1983 no alcanzó el 1% en promedio, mientras en los años sesenta había logrado un 5.2% promedio y en los años setenta un 3.2%.

Más preocupante es la caída en la tasa de inversión, 5.9% anual promedio de incremento en la formación de capital fijo durante los años sesenta; 1.6% en los setenta y, en contraste, decrecimientos en cada uno de los cuatro primeros años de los ochenta, en que los países latinoamericanos habrían de asumir las "recomendaciones" planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales proponen las políticas siguientes: Devaluación monetaria de acuerdo con una lógica de ajuste del tipo de cambio real a fin de elevar la competitividad en los mercados internacionales y corregir la balanza de pagos; contracción monetaria asociada a la disminución del déficit fiscal como mecanismo de contención de la demanda agregada y la inflación; tasas de interés real positivas tendentes a la contención de la fuga de capitales, alta intermediación financiera doméstica y de la tasa de ahorro interno, congelamiento y rezago del salario real vis a vis la inflación futura. En el caso Latinoamericano, caracterizado por una profunda crisis económica, Ignacio

²González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coordinadores). México ante la Crisis. México. Ed. Siglo XXI. p. 33

Perrotini señala que:

" La evidencia empírica confirma la hipótesis cepalina que asevera que el decenio de 1980 es una DECADA PERDIDA para América Latina... Cualquier solución si pretende efectividad ha de tomar en consideración los límites de cualquier esquema de modernización productiva que al mismo tiempo no contemple la modernización de las instituciones sociales. Pero modernización no es sinónimo de privatización-mercadización, sino prevención de los efectos disruptivos y disgregativos sobre la sociedad, que significaría el cambio estructural"³.

2.2.- Contexto Nacional.

Es un hecho histórico que la Intervención económica del Estado mexicano ha tratado de superar los obstáculos al desarrollo, haciéndolo más fluido, autónomo y equitativo. Por ello la evolución del sector paraestatal tiene una estrecha vinculación con el tránsito de una economía agraria a otra de carácter industrial; lo cual no puede ocurrir sin modificación alguna; pues el grado de desarrollo de la economía mundial tiene un fuerte impacto en las cuestiones nacionales. Las nuevas condiciones de carácter internacional replantean la participación del Estado en términos cuantitativos, y cualitativos. Lo anterior resulta importante para la reflexión, si se reconoce que en nuestro país se inicia una etapa de transición hacia la década de los setenta, caracterizada por el agotamiento del modelo de desarrollo denominado "estabilizador", con un acelerado incremento de la Deuda Externa, y una economía no integrada, con un mercado interno débil, así como por el alza en el precio internacional del petróleo hacia el segundo lustro de los años setenta.

En 1976 México experimentó una severa crisis económica que ocasionó profundos desequilibrios en la balanza de pagos y las finanzas públicas; con el descubrimiento de

³Pérez, German y León Samuel (Coordinadores). 17 ángulos de un sexenio. México. Ed. Plaza y Valdez. P.140.

grandes yacimientos de petróleo y el acceso al crédito externo se propició una rápida recuperación económica, basada en el impulso generado por una demanda agregada ascendente, determinada por el incremento tanto del gasto público, como el privado; así como por elevadas inversiones efectuadas en el sector petrolero y la considerable capacidad para importar que tuvo la economía para dinamizar otras ramas de la producción principalmente las manufactureras y la construcción, cuyo soporte fueron los recursos derivados de la exportación de petróleo y los créditos externos.

Esta expansión económica no dinamizó la producción real de bienes y servicios distintos al petróleo, la demanda se canalizó hacia el exterior ante la insuficiencia de la oferta del mercado interno, impactando negativamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos y presionando a la inflación por el diferencial de precios, afectando el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio y la competitividad de los productos nacionales en el mercado externo, lo que trajo como consecuencia un estancamiento de las exportaciones no petroleras. El México de la década de los ochenta como producto del desarrollo económico, social y político de los últimos cuarenta años, se puede dividir en dos grandes etapas: La de industrialización de bienes de consumo que va de 1940 a 1958; y la de industrialización de bienes de consumo durable y de bienes de capital intermedios de 1958 a 1980. Ambas etapas comprendidas dentro del esquema de sustituir las importaciones que el país estaba realizando.

La primera etapa se caracterizó por el desarrollo de actividades industriales de bienes de consumo, realizándose dichas actividades productivas de manera extensiva; al incorporar masivamente fuerza de trabajo a los procesos industriales, con bajos niveles de

productividad por hombre empleado. Como se señala en el artículo "Política Económica y Proyecto Nacional" de Roberto Guadarrama:

"El rol del estado durante esta etapa fue decisivo pues permitió consolidar las actividades industriales estableciendo mecanismos de protección a la incipiente de la competencia externa, con barreras arancelarias y de permisos a la importación. Apoyó la agricultura y canalizó crecientemente recursos de ésta a la industria por la vía de los precios y los mecanismos fiscales" ⁴.

El Estado financió las importaciones de maquinaria y equipo que requería la planta Industrial mediante la utilización de divisas generadas por el sector agropecuario; propició una demanda importante a través del Gasto Público; con una política de contención salarial y liberalización de precios durante esta etapa que permitió la rentabilidad y fortalecimiento de las actividades industriales en el país. El crecimiento económico combinado con el Gasto Público creciente permitió generar una demanda interna dinámica de bienes y servicios de consumo masivo reforzando la expansión de la planta productiva del país. Destacando, por cierto, que el crecimiento de la masa salarial, los salarios como porcentaje del PIB, resultaba de la incorporación masiva de fuerza de trabajo, y no de altos niveles salariales.

La segunda etapa (1958-1980) se distinguió por la producción interna de bienes de consumo durable y de producción intermedia, cuya tecnología tenía menores requerimientos de fuerza de trabajo y mayores requerimientos de capital, así como de escalas de producción elevadas para asegurar una adecuada y rentable operación. Aquí también el rol del Estado fue decisivo, pues captó las divisas necesarias para la adquisición de bienes de producción requeridos para continuar con el proceso de sustitución industrial en esta etapa. Tal política fue realizada a través del endeudamiento externo y del mantenimiento de una

⁴Op. cit. p.37

paridad cambiaria sobrevaluada sobre todo a partir de 1973, con lo que subsidiaba las importaciones de bienes de capital, si bien en esta etapa la productividad de la fuerza de trabajo aumentó significativamente, los incrementos salariales siguieron a la zaga, en parte por el excedente de mano de obra en el mercado de trabajo en relación con la demanda y por la relativa estabilidad de precios. El excedente generado por incrementos en la productividad benefició al capital industrial modificando, a la baja, el peso relativo de los salarios en el PIB. Esta etapa encuentra límites en términos de la demanda agregada, de la desarticulación de la estructura productiva del país y de los crecientes requerimientos financieros para su desarrollo. El estancamiento en la demanda de bienes de consumo durable se origina en la forma de apropiación del excedente que fija límites al incremento del salario y de la masa salarial, provocando una distribución regresiva del ingreso y concentrándolo fuertemente. Como menciona Adolfo Gilly en un artículo sobre la modernización del capitalismo mexicano:

"Con la década de los 80, México ha entrado en años de viraje: en la economía, en la política, en las relaciones entre las clases y con el mundo. La ola de fondo que rige este movimiento está indudablemente en la economía mundial: el fin de la larga fase expansiva posterior a la segunda guerra mundial, la nueva revolución tecnológica de la era microelectrónica, la reestructuración del capitalismo y del mercado mundial, la recomposición de las relaciones entre las clases y entre las naciones. En la economía, en la política, en la sociedad y su cultura, a este panorama se lo nombra con una palabra: crisis" ⁵.

En efecto, la crisis económica de la década de los ochenta se considera como la más profunda de los últimos cincuenta años. A pesar de su gravedad, la crisis económica que se presentó en 1976-1977, no tuvo índices de crecimiento negativos como los presentes en

⁵Gilly, Adolfo. Nuestra Caída en la Modernidad. México. Revista Nexos. Enero 1986.

1982 (-0.1%) y en 1983 (-4.7%). Se considera además como una situación muy particular debido a las características de crisis estructural de la economía mexicana. Durante la década de los ochenta, específicamente de 1983 a 1988, la transferencia neta de recursos al exterior de México fue en promedio de aproximadamente seis puntos del Producto Interno Bruto (PIB). Ello obedeció en primer lugar al excesivo peso de la deuda externa del país, pero también a la escasez de flujos de financiamiento y al impresionante deterioro de los términos de intercambio.

La deuda externa de México aumentó 15 veces de 1970 a 1985 al pasar de 3,600 millones de dólares a la impresionante cifra de 99,366 millones de dólares respectivamente. En realidad, la deuda externa no sólo implicó un problema económico, sino fundamentalmente político; pues se convirtió en la forma más importante de exportación de capital por parte de las grandes potencias hacia los países dependientes, atándolos aún más a la dominación extranjera y en primer lugar a la de Estados Unidos. En cuanto a la reestructuración del sector paraestatal en el período de diciembre de 1982 a agosto de 1988 fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, las que sumadas a las 48 desincorporadas vía Ley, arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporarse de la Administración Pública Federal.

En los años que van de 1982 a 1990 los propietarios de los setenta principales grupos industriales, comerciales, financieros y de servicios que encabezan y/o representan los 37 integrantes del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) agregan a la

concentración consolidada de dichas actividades, el que sus empresas sean las de las mayores ganancias en el mercado bursátil nacional, vía especulación accionaria, reportando incrementos inverosímiles en el período: "De acuerdo con los reportes oficiales de dicho mercado, de enero de 1983 a febrero de 1991 se registraron crecimientos brutos, es decir, sin descontar la inflación, de hasta 582 mil 669 por ciento en los rendimientos de las acciones de algunas de las empresas que conforman los setenta grupos que se mencionan" ⁶.

Lo anterior pone de manifiesto un marcado fenómeno de concentración de capital, como causa principal de las enormes contradicciones y desajustes que aquejan a nuestro país en los últimos años; lo que está en la discusión es el problema de la convivencia entre los que detentan los grandes capitales (con cifras verdaderamente fabulosas de acumulación de la riqueza) y los trabajadores que han perdido su poder adquisitivo en la última década en aproximadamente 60% del salario real.

2.3.- Principales Reformas a la Constitución Política Mexicana.

Como parte fundamental del conjunto de reformas jurídicas planteadas por el Presidente Miguel de la Madrid, tendientes a modernizar y consolidar los cimientos del desarrollo nacional, en diciembre de 1982 envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a través de las cuales fueron sentadas las nuevas bases para la

⁶Fernández-Vega. La élite de empresarios en México. México. La Jornada. Martes 2 de abril de 1991.

conformación y actuación del sector paraestatal mexicano, como a continuación podrá apreclarse.

2.3.1.- Artículo 25 Constitucional:

Hasta antes de la reforma, este precepto establecía la garantía de inviolabilidad de la correspondencia, misma que fue incorporada al artículo 16; a fin de plantear en el numeral que ocupaba, los principios básicos del sistema económico mexicano, en los siguientes términos:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. 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.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional,

en los términos que establece esta Constitución" ⁷.

En efecto, el artículo 25 constitucional señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral, fortalezca la soberanía y la democracia, fomente el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza; da facultades al estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica y para sujetar las actividades de los sectores social y privado a las modalidades que dicte el Interés público.

2.3.2.- Artículo 26 Constitucional:

La disposición que contenía este precepto desde 1917, fue trasladada al artículo 16 constitucional, relativa a la prohibición de que en tiempo de paz los miembros del ejército se alojen en casas particulares; ocupando su lugar las normas constitucionales sobre planeación, cuya esencia a continuación se destaca:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los

⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México. Ed Porrúa. 1994. p. 20

particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley⁸.

En el artículo 26 constitucional se dan facultades al Estado para organizar un sistema de planeación democrática, con lo cual se fortalece la rectoría del Estado en nuestro país, y se da la pauta para que opere una forma de intervención estatal cuya característica es el alto grado de centralización en la toma de decisiones, así como también, en lo relativo a la ejecución de planes y programas por parte del gobierno federal se crean las condiciones para que desde el nivel central se defina y evalúe los proyectos que habrán de ser apoyados para su realización.

2.3.3.- Artículo 28 Constitucional:

Hasta la reforma propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid, aprobada en febrero de 1983, este artículo sólo había sufrido una adición desde 1917, que fue la realizada en noviembre de 1962 para otorgar rango constitucional a la nacionalización bancaria decretada poco antes. A través de la reforma de 1983, se reestructuró de manera íntegra este importante precepto para enmarcar expresamente los principios de la participación del Estado en la economía, que son los siguientes:

"En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productos,

⁸Op. cit. p.21

industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Mexicano; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado..."⁹.

La reforma del artículo 28 Constitucional significa, en síntesis, que en nuestro país quedan prohibidos los monopolios -excepto los correspondientes a aquellas ramas que la propia Constitución Política Mexicana dispone para las actividades estratégicas del Estado- y la concentración y acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesarios con el objetivo de aumentar los precios o evitar la libre competencia, así como se señala la facultad del Estado para fijar precios máximos a los productos que se consideren necesarios. Se reconoce que el proceso de modernización del sector público mexicano tiene su base jurídica en las reformas realizadas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, puesto que en tales reformas se definen las funciones que habrá de

⁹Op. cit. p.37

realizar el Estado al interior de nuestro país; con lo cual se pone en su justa dimensión el papel de la rectoría del Estado. Como menciona Demetrio Sodi de la Tijera a propósito de la Rectoría del Estado:

"Hoy, más que nunca, es indispensable la presencia del Estado en sectores clave como el abasto a través de Conasupo, en el sector salud para mejorar y ampliar los servicios; en el sector educativo a todos los niveles, como única alternativa para las grandes mayorías; hoy más que nunca es indispensable que el Estado recupere su capacidad de inversión y de gasto para promover la vivienda, caminos rurales y carreteras, etc., para invertir en el campo, para apoyar y aumentar los salarios mínimos y los precios de garantía" ¹⁰.

2.4.- Aspectos Fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

Con la aprobación constitucional de la Ley de Planeación se responsabiliza al Ejecutivo Federal de elaborar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo (1983 - 1988). A través del artículo 26 de nuestra Carta Magna, quedó establecido el ejercicio de la rectoría del Estado como garantía de conducción programada e institucional de la economía, en busca del cumplimiento cabal de los objetivos y metas del desarrollo económico. Quedó así establecido el marco normativo de las estrategias para la acción de los más diversos mecanismos de política económica para el mejor desempeño de la gestión y el cumplimiento del mandato constitucional. La experiencia de México en materia de formulación de planes data de 1931 y coincide con el arranque del país por el camino de la Integración Institucional, tratando de adecuar las exigencias de ordenación social a la fuerza arrolladora de la modernización a escala mundial.

¹⁰Sodi de la Tijera, Demetrio. La rectoría económica del Estado. México. La Jornada. 19 de mayo de 1989. p.13

A casi 60 años del primer plan sexenal como un Instrumento-guía que indica rumbos, establece objetivos y metas, delimita contextos de actuación de acuerdo a estrategias y políticas claramente definidas, es pertinente apuntar que pese al celo técnico aplicado al proceso planificador y a la ejecución misma en el tiempo, las mayores dificultades se presentan en la identificación -con criterio Integrador- de ingredientes de eslabonamiento y articulación de las acciones de una estructura uniforme que pudiera garantizar mínimos de eficiencia en los esfuerzos de los distintos sectores participantes en el proceso. Como bien menciona Antonio Lizárraga Gómez: "Las manifestaciones de inconformidad popular no son sólo expresión de la miseria extrema sino también de la falta de bases institucionales de articulación social, capaces de ofrecer la plataforma que se requiere para el desarrollo integral" ¹¹.

Lo anterior tiene implícito el papel y la enorme importancia que significa la actuación del Estado y particularmente, el denominado Sistema Nacional de Planación, que se fundamenta en las siete tesis básicas emanadas de la consulta popular y es una respuesta a la crisis económica más seria que haya enfrentado el país y en el marco de graves problemas mundiales. En él se define una estrategia orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural, y su observancia es obligatoria para toda la Administración Pública Federal y concertada mediante contratos de Derecho público para los sectores privado y social del país. La política de Empresa Pública propuesta en el plan, constituye la base material con la que

¹¹ Lizárraga, Gómez Antonio. "Rectoría económica y Plan Nacional de Desarrollo". México. La Jornada. 4 de junio 1989.

cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. reconoce sin embargo, que los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las Empresas Públicas no se han alcanzado con la celeridad y consistencia deseadas, y para lograrlo es necesario atender los problemas de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos del sector paraestatal.

En lo administrativo deben superarse problemas de coordinación entre las políticas económica general y sectorial; y las actividades realizadas por las Empresas Públicas. En lo financiero, la reducida generación de excedentes que no permiten el autofinanciamiento y crecimiento de las Empresas, las ha llevado a un exceso de endeudamiento externo y de transferencias del Gobierno federal, aunado a que sus ingresos corrientes han perdido importancia relativa debido al rezago de sus precios y tarifas. La ausencia de una política eficaz de compra que pueda orientar el consumo de productos nacionales, que constituya importaciones y apoye a la pequeña y mediana industria, es otro de los problemas que afecta a la Empresa Pública. En lo laboral, su participación en el logro de las metas de empleo ha redundado en un deterioro de su capacidad operativa, su productividad y eficiencia. La política de Empresa Pública que marca el PND busca corregir las ineficiencias expuestas, a través de una serie de estrategias y líneas de acción entre las que destacan:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía mediante la intervención de la empresa pública en áreas estratégicas y con los sectores social y privado para impulsar las áreas prioritarias. Para el logro de una Administración Pública
- Paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos para la creación,

fusión, liquidación o venta de Empresas Públicas.

-Para participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, las empresas públicas incrementarán la producción de bienes de consumo

generalizado para atender la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos, y en su caso, subsidiándolos vía precios.

-Asimismo participará en aquellas actividades que por su riesgo y escaso rendimiento financiero no puedan ser cubiertas por la iniciativa privada.

La reestructuración y modernización de la empresa pública definirá programas que eleven su producción y productividad, la reducción de recursos externos y el aprovechamiento óptimo de la capacidad instalada. La política de "Modernización" se ajustará a las dos líneas de estrategia del PND. En la reordenación económica se racionalizará el uso de divisas a través de su estricta presupuestación, se reducirán al mínimo los recursos externos y se recurrirá en forma complementaria al endeudamiento. En cuanto al "cambio estructural", la empresa pública dará prioridad a la superación de necesidades en sectores de alta importancia social como transporte, comercialización y abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda. Para apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas se buscará que las decisiones de inversión y operación de las Entidades, consideren los objetivos del desarrollo regional establecidos en el PND, el proceso de descentralización territorial se llevará a cabo de manera gradual y obligatoria, impulsando la expansión futura fuera de la zona metropolitana.

El PND indica que la instrumentación congruente de las políticas de Gasto Público, de empresa paraestatal, fiscal, monetaria y financiera, ayudarán a consolidar la confianza en las instituciones financieras. A este respecto, los lineamientos de estrategia señalan que se elevará el ahorro público del sector central y del paraestatal; entre los instrumentos que proveen recursos al Sector Público, destacan los Ingresos por la venta de bienes y servicios a través del sector paraestatal, previniéndose que la política de Ingresos de éste último, perseguirá rehabilitar el ahorro de la empresa pública para que pueda seguir impulsando y orientando el desarrollo del país en condiciones de financiamiento sano. Finalmente, se plantea en el PND que, a fin de sentar las bases para el cambio estructural, la industria paraestatal debe garantizar la supervivencia de sus empresas, dando énfasis a las de carácter estratégico y prioritario, así como terminar los proyectos en ejecución, importantes para el cambio estructural, es decir, para la sustitución de importaciones, la generación de divisas y la ampliación de la oferta de productos estratégicos.

2.5.- Principales Características del Período Actual.

(Los Rasgos de la denominada Modernización).

Para tener un marco de referencia en el estudio del fenómeno de la "Modernización", se deben considerar una serie de condicionantes surgidas en el contexto internacional; tales como la Internacionalización del Capital y la Regionalización de los Mercados. Pero además, dicho fenómeno responde a nuevas realidades presentes al Interior de nuestro país, entre ellas se puede mencionar el agotamiento de un modelo de desarrollo

económico, que toca fin hacia los años setenta, y trae consigo un sinnúmero de problemas tanto en el ámbito de la Economía, la Política, la Sociedad y la Cultura. Por otra parte, plantear las circunstancias inherentes al proceso del cambio, constituye una tarea difícil y compleja, puesto que tal fenómeno se da en un período de transición en donde "lo viejo" y "lo nuevo" conviven de manera confusa y con grandes dosis de incertidumbre (en el sentido utilizado por Michel Crozier), y en donde los cambios se dan en una época de aceleración histórica.

En el seminario organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1989 se mencionaba con respecto al fenómeno de la mal llamada Reforma del Estado: "este fenómeno que se inicia a finales de la década de los años setenta y virtualmente se generaliza a mediados de los ochenta, ha recibido diversas denominaciones que reflejan al mismo tiempo su intensidad y una cierta vaguedad conceptual. Se habla así de privatización, desregulación, desburocratización, simplificación, reforma o reformas administrativas, modernización, redimensionamiento, retracción del Estado, etc.. Detrás de todo ello se perfilan diferencias en los enfoques o incluso contradicciones"¹²

La preocupación de Carlos F. Almada es muy clara en el sentido de una falta de precisión por parte de los estudiosos de la Administración Pública para abordar el fenómeno de la transformación del país; aunque ciertamente es fácil encontrarse en la actualidad con diversos textos que hacen referencia de manera indistinta al Estado, al Gobierno y a la Administración Pública; pero no se debe confundir el ámbito y la esencia de cada uno de ellos y mucho menos generar artificios tales como la idea de una supuesta

¹² Almada, Carlos F. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Pág. 17. En: Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP 226 P.

"reforma de Estado", puesto que en todo caso lo que se puede reformar es la forma de actuación del Gobierno, así como la propia dimensión de la Administración Pública, más no el Estado, porque éste es una categoría abstracta, universal, es la razón misma del ser y de la Política.

Al comienzo de los años 90 se palpa una rotación de época (Fenómeno que empieza a perfilarse desde fines de los años 70s). Las pautas que prevalecieron durante buena parte de este siglo y que aún persisten, entraron en crisis y se advierte un giro fundamental, sin que sepamos aún a ciencia cierta cuáles son los modelos de recambio. Es un hecho que en víspera del siglo XXI tenemos por delante la recomposición del mapa internacional y de las ecuaciones nacionales que se establecieron en ese tramo largo, considerado desde la Primera Guerra Mundial hasta la década de 1960, pasando por el gran recodo de 1930 y los diseños de la Segunda Postguerra. El proceso afecta en términos neurálgicos, a la forma de Estado "Social" y al modo de hacer política. Envuelve asimismo al modelo Keynesiano de gestión de la economía, a las pautas fordistas y a los sistemas de regulación laboral, con las que ese Estado creció. La crisis va sin duda más allá y alcanza a las múltiples expresiones de cultura que configuran un ciclo de "modernidad" posterior al de los años 90s.

Hay una erosión notable de las "alianzas" o de las formas de asociación que sostenían el compromiso nacional y popular, y en su caso el pacto social y democrático; si el trapecio que formaron para ello los empresarios capitalistas, los trabajadores organizados y las denominadas clases medias, junto con las burocracias civiles y políticas no se deshace totalmente, de cualquier manera buena parte de las fracciones laborales y

las falanges del sindicalismo tradicional pierden terreno político y quedan socialmente arrinconadas. El capitalismo estrena nuevos estilos de regulación, jerárquicos y excluyentes, centralizados en algunas materias, descentralizados en otras, con pocos escalones intermedios y poca disposición contractualista; todo lo cual -conjugado con los cambios en la producción, la reestructuración de los procesos de trabajo y la innovación tecnológica- tiende a recomponer los segmentos laborales y fomenta la fragmentación sindical, como uno de los rasgos actuales en los cuales tiene presencia el fenómeno neoliberal en México.

Por otra parte, no se puede negar que la internacionalización de las economías es otra condicionante para la actuación del Gobierno en cuanto a las reformas que se requieren en el país, en efecto, éstas deben identificarse como una necesidad objetiva de los procesos productivos y como un paso imprescindible del Estado Contemporáneo, pues cualquier intento de autarquía traería consecuencias negativas para el desarrollo nacional y restringiría la función reproductora del sistema. Este aspecto parece captarse en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al referirse a las transformaciones e interdependencia mundial: "Estas transformaciones nos afectan directamente. No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales"¹³

México se encuentra en la ofensiva de la Modernización, reconociendo el papel constitucional e histórico del Estado y la complejidad del tejido social contemporáneo, en donde los nuevos procesos productivos, las nuevas tecnologías, la nueva riqueza social no se logran ni con la estatización burocrática ni con la irresponsabilidad neoliberal. Parece

¹³ Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. México, D.F. Poder Ejecutivo Federal. 1989. Pág. XII.

que no existe otra opción: se debe sacar adelante a la economía nacional, o los impactos sociales adversos se magnificarán hasta poner en riesgo la existencia del propio Estado. El ensanchamiento del papel del Estado en todos los ámbitos de la vida social, indispensable en el periodo de reconstrucción, en el despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad, dejó de ser útil para tornarse en un obstáculo a la dinámica que su propia acción generó. Por lo antes mencionado es necesario que la reflexión acerca del quehacer del Estado en la actualidad, se encamine en el sentido de reconocer la importancia de la experiencia histórica, así como de la trascendencia que implica el poder matizar cada una de las situaciones que se presentan en las esferas de la actividad humana, es necesario asumir la corresponsabilidad por parte de todos y cada uno de los actores económicos, políticos y sociales del país.

El espíritu original de la Constitución de 1917, se expresa en una serie de ordenamientos que son garantía del respeto a los derechos de todos los mexicanos; aunque es cierto que ni el Congreso Constituyente de 1917, ni el de 1857 concibieron un Estado paternalista o sustitutivo de la iniciativa social, ni tampoco a un Estado guardián, mínimo, sin compromisos sociales; sin embargo, los ideales de los Constituyentes del 17 guardan vigencia y perduran porque definieron propósitos y no instrumentos rígidos; porque garantizaron derechos individuales y colectivos y no dogmas para condiciones que no podían siquiera imaginar. El Estado -propusieron- es la organización política de la Nación para defender su soberanía, su capacidad de autogobierno; es su garante de libertades y el promotor del interés general.

2.5.1.- El Mito de la Modernización.

En México, según la óptica del Gobierno, la modernización es un proceso con características propias, motivado por razones internas que, sin embargo, atiende lo que sucede en el mundo... Hay por ello, reconocimiento de los cambios profundos que han venido ocurriendo en otras naciones y en la interacción entre países y agentes internacionales. La globalización de la economía, una revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados. Estos son hechos que por su hondura y magnitud replantean el arreglo conceptual y práctico en el que las naciones producen, intercambian, y estructuran la lucha misma por el poder del Estado. "Los términos de convivencia, los hábitos y las costumbres se ven alterados desde el hogar, la fábrica y la escuela, hasta los centros de decisión públicos y privados".¹⁴

Durante la próxima década, existirán en el entorno mundial restricciones y oportunidades; está hoy en marcha una revolución tecnológica de enorme alcance que compacta las distancias y los tiempos, trastoca las demandas de materias primas y mano de obra, promueve una nueva división Internacional del trabajo e impone nuevos imperativos de competencia y calidad. La acumulación de desequilibrios financieros y comerciales entre los países más grandes presiona los mercados; la desviación de los flujos de crédito, el alza consecuente de las tasas de interés y las prácticas proteccionistas han limitado la participación de los países en desarrollo en los nuevos flujos de la economía

¹⁴ Op Cit. Pág. 29.

mundial. Por ello, ante una situación nacional como la que existía en nuestro país a finales de la década de los años 80, la cual se caracterizaba por fuertes desequilibrios en la balanza de pagos, así como por una enorme deuda pública tanto interna como externa, y por un fenómeno inflacionario que había adquirido las cifras alarmantes de los tres dígitos, fué necesario elaborar desde el punto de vista del Gobierno Mexicano una propuesta integral que incluyera los principales ejes de acción de la Administración de Salinas de Gortari para el período de 1989-1994.

Como se puede recordar, los principales derroteros marcados por el régimen salinista contemplaban desde un inicio la necesidad de establecer una serie de "Acuerdos Nacionales" mediante los cuales se pretendía sensibilizar a todos los mexicanos en torno a lo que se consideraban los problemas centrales de nuestra Nación y en tales propuestas programáticas se planteaba la posibilidad de lograr la elevación del nivel de vida de todos los mexicanos; un crecimiento sin inflación; crear un acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática, y la erradicación de la pobreza extrema. Por ello, los puntos anteriores habrían de ser contemplados en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

2.5.2.- La desafortunada "reforma del Estado".

A continuación se presentan algunos de los aspectos contenidos en el artículo denominado "Reformando al Estado", escrito por Carlos Salinas de Gortari, publicado por la revista Nexos y en el cual se encuentran sus propuestas para "solucionar" los grandes

problemas nacionales:

1.-Estado de derecho y ejercicio democrático de la autoridad.- El Estado se moderniza afirmando y fortaleciendo el cumplimiento de sus funciones básicas. La legalidad es, sin duda, la única forma de comportamiento para defender la soberanía y garantizar las libertades de los mexicanos. Esto obliga a ampliar las oportunidades y dar seguridad al ejercicio de los derechos de asociación, expresión, creencias, traslado, industria o profesión. Sólo una consistente y sistemática eliminación no únicamente de obstáculos, en su más extensa expresión, sino de las irritantes discrecionalidades que en ocasiones distorsionan la conducción de los asuntos públicos o agobian a la sociedad, puede dar base a una relación transparente y eficaz entre el Estado y los ciudadanos y sus agrupaciones. El Estado se moderniza, también, ejerciendo responsablemente la autoridad, incorporando a la sociedad en las decisiones, muchas de ellas viables sólo en esa medida. Se trata de un ejercicio de calidad donde el principio del diálogo y el respeto a las diferencias de opinión van acompañados por el deseo de encontrar soluciones a los difíciles problemas de la acción colectiva. La cultura que hace de las razones, los programas y la actitud seria y responsable, y no de las personalidades la base del acuerdo y las alianzas es la que debe promover y respetar el Estado. La racionalidad del comportamiento, la estrecha vinculación entre la palabra y los hechos, la confrontación permanente con la realidad y no con la fantasía, son rasgos de la modernización que deben impregnar el tejido gubernamental en todos sus niveles. Desde la óptica de Salinas de Gortari, y hablando de modernización:

"La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero, es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La reforma del Estado hermana ambos propósitos con el interés de fundar en la

corresponsabilidad y la solidaridad, las relaciones del Estado y la sociedad. Por eso, ha sido muy importante proclamar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el Gobierno y los sectores; ampliar los consensos sobre una reforma electoral de gran aliento para dar transparencias y fomentar las aceptaciones mutuas entre los partidos. Reformar al Estado es convocar al respeto y la tolerancia, animar el encuentro franco sobre los retos nacionales y la manera en que juntos podemos resolverlos; es más y no menos responsabilidad, es más y no menos conciencia de las consecuencias de los actos de cada quien. La modernización del Estado no es una restructuración económica aislada, de escritorio. Es una transformación de la vida nacional entera, de respuesta oportuna ante las nuevas realidades, informada de la historia, serla, al ritmo que permiten y exigen los mexicanos." ¹⁵

Carlos Salinas se refirió a la privatización y al PRONASOL de la siguiente manera:

2.-Privatización y Programa Nacional de Solidaridad.- Millones de mexicanos en colonias populares, zonas rurales y comunidades indígenas reclaman una más rápida respuesta a sus demandas. Ello requiere compromiso político, programas y recursos, sobre todo recursos. El Programa Nacional de Solidaridad canalizará este año 3.5 billones de pesos a programas sociales. Su propósito no es populista: la comunidad beneficiada cubre parte de los costos de los servicios; es un programa de contenido popular. Y además, tiene un claro sentido democrático; exige y allenta la participación y la organización de la comunidad. En el PRONASOL se hermanan así justicia y democracia. Hay carencias y demandas enormes. Se necesitan más recursos para atenderlas. De la venta de empresas obtendremos parte de ellos. Hay empresas públicas que crecerán y se les dotará de mayor capacidad productiva y comercializadora. Estas son las empresas que tienen a su cargo un recurso intransferible de la Nación, conforme al mandato constitucional. Son las empresas que denominadas estratégicas.

En México, el Estado privatiza, fusiona o liquida empresas que no tienen un carácter

¹⁵ Op Cit. Pág. 31.

estratégico para obtener recursos para sus programas sociales. Desde 1989, son cerca de 40 las empresas privatizadas. Muchas de ellas eran una carga onerosa y cuya operación limitaba, de hecho, su función regulatoria sobre el mercado. Más que ser instrumento de justicia eran causa de la permanencia de injusticias y privilegios, como los que derivaban servidores públicos y miembros de las líneas aéreas a través de las cortesías y las preferencias. Otras, aunque rentables, demandaban cantidades crecientes y muy considerables de recursos para continuar siéndolo, y concentraban una atención política que competa con los recursos y cuidado que demandan las funciones básicas del Estado, como fué el caso de Cananea, TELMEX y las empresas siderúrgicas. Otras más, producto de un desordenado y hasta irracional afán de ampliación sin causa defendible, simplemente desaparecen o se enajenan, como fueron los hoteles o empresas de servicios. No es sensato que para que muchas empresas públicas no estratégicas fueran eficientes operaran como totalmente como empresas privadas pero se les mantuviera en propiedad del Estado. El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque esta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales. El exceso de Estado mostró imposible alcanzar mínimos de eficiencia en condiciones de crisis económica. Los pasivos superaron a los activos en muchas empresas públicas. El Estado no cumplía porque no tenía recursos para atender todo lo que poseía y para responder a lo que, por ley, debía hacer. Los recursos estaban ocupados, en una muy importante proporción, en la operación

de empresas o, peor aún, en algunos casos subsidiando ineficiencia. Los bienes, en el refrán popular, son para remediar los males. Esta es una forma sabia en que podemos aproximarnos a las medidas de privatización. De la venta de las empresas en el año de 1989 el Estado recibió un flujo de recursos por más de un billón de pesos. El Estado puede conducir el desarrollo nacional sin estas empresas y necesita los recursos que consumen empresas públicas no estratégicas para fortalecer las que sí lo son, como PEMEX y CFE, para la infraestructura del crecimiento y la justicia social. Necesita concentrar su atención política muchas veces dispersa o desordenada, para atender sus responsabilidades sociales.

Para dar una idea de lo importante que resulta el problema de la transición por la que atraviesa el país, así como de la importancia que tiene el propio Estado se cita un párrafo de la obra de Germán Pérez y Samuel León:

" La crisis económica, la deslegitimación política, el fraude electoral, la fuga de capitales, la caída en el valor real del salario, la inflación, el aumento en el índice de divorcios, de adictos a drogas de cualquier tipo, de alcoholismo, entre otros tópicos, son consecuencia de la incapacidad del Estado para resolver esos, nuestros problemas. Sea por omisión o comisión, el Estado es el gran gurú, la enorme maquinaria leviatánica, el terrible Gólem, el destinatario de esperanza e injuria social; salvador al tiempo que verdugo, el Estado mexicano, con sus asperezas, recompensas, logros y fracasos, aparece como el resumen de nuestra historia ".¹⁶

El nuevo Estado que, en forma genérica, se está conformando en América latina desde el inicio de los noventa es producto de múltiples factores confluente y no solamente el resultado de una voluntad unánime de reforma. En lo económico es tributario de las políticas de ajuste estructural, activadas tras la explosión de la "crisis de la deuda externa" de comienzos de los ochenta; en lo político es consecuencia, por un lado, del fin de

¹⁶ 17 Angulos de un Sexenio. Op. Cit. P. 11.

"bipolaridad mundial" y por otro, de las graduales cristalizaciones democráticas de la región, que se han ido sumando a partir de la segunda mitad de la década pasada, las cuales toman expresión tanto en procesos electorales como en un incremento de la descentralización de la vida política de los países; en lo social no puede escapar de la determinación de ser heredero de profundas desigualdades sociales y de una intensa agudización de los niveles de pobreza e indigencia, como se señala a continuación:

"Lo que el país reclama, en el proceso de democratización de la vida política nacional, es una transformación hasta el fondo de todas las instituciones del Estado, no sólo para que se vuelvan más eficaces en su funcionamiento, sino y sobre todo para que se vuelvan más representativas de la voluntad ciudadana y más democráticas. Ello tiene que ver en particular con los órganos colegiados del Estado que condensan, por su carácter plural y colectivo, la mayor representatividad popular, especialmente el Congreso de la Unión. Tal y como está estructurado y como funciona hoy no es más que la caja de resonancia de la voluntad presidencial y un instrumento envejecido del ejercicio del poder por parte de los grupos gobernantes, no una efectiva y fiel representación de la sociedad."¹⁷

La realidad del país, en los últimos años generó un fenómeno en el que la propiedad estatal concentró recursos, poder y autoridad que se transmiten por mecanismos cerrados, ajenos a toda participación democrática. Esa concentración del poder al margen de todo control por parte de la sociedad, ha hecho que el país se vea envuelto en una situación cada vez más difícil, donde día a día se incrementa exponencialmente el número de mexicanos pobres y sin oportunidades de progreso. Por otro lado, la procuración de la justicia en su más amplio sentido como la función privilegiada del Estado en nuestro tiempo, señala el rumbo que debe iluminar la discusión sobre la el futuro y la viabilidad nacional. Está por encima de la eficiencia y la moralidad, que son temas importantes pero derivados, a la

¹⁷ Ibid. Pág. 63.

misma altura que la democracia. Son las dos caras de la misma moneda: ni democracia formal injusta, ni justicia autoritaria.

El país asiste al sepelio del Estado desarrollista, aquel que en lo que hoy parece ingenua secuencia evolucionista puso la acumulación por encima de todo, como el fin eminente de la vida social; el que postergó justicia y democracia hasta después del crecimiento y creyó que todo se derramaría desde arriba hacia abajo, hasta producir una sociedad homogénea y parejita. Sus promesas y profesías no se cumplieron. Se intentó educar a los pueblos para que fueran la materia prima del desarrollo. No se logró, salieron respondones, diversos, impacientes. No tienen el tiempo ni las ganas para esperar a que se cumpla el proceso de acumulación. Están hartos de ser excluidos. Las barreras a su participación se localizan en las instituciones estatales, lo mismo en las gubernamentales que en los partidos políticos, que en diferente grado han sido parte funcional del estatismo y portavoces de sus intereses. Es claro que la corrección de la exclusión política y económica transita por la necesaria rectificación de la actuación gubernamental. En realidad, lo que sucede es que se vive un agudo replanteamiento de las tareas estratégicas del Estado; puesto que éste no quiere regular y dirigir la construcción de una economía nacional protegida de la competencia externa, ni quiere seguir como el Estado que se volvió el eje de la actividad económica del país -el principal cliente, inversionista, socio, otorgador de recursos y concesiones, y el principal origen, con su déficit, de los desequilibrios de las finanzas nacionales-. Es cierto, en su nuevo carácter, el Estado mexicano se ve obligado a aparecer mediante las acciones del Gobierno, como el promotor de la iniciativa de los particulares, un Estado menos propleitario en lo económico y más eficiente en lo público y

lo social, sin déficit fiscal, que cobra impuestos, vende empresas ineficientes, crea condiciones generales propicias a la inversión privada y concentra sus esfuerzos en la implantación de una nueva racionalidad pública, que incluye como asunto central, la urgencia del cambio en las acciones gubernamentales en un sentido progresista y democrático; en el que se respete necesariamente la soberanía nacional.

En este nuevo panorama, se observa que la pérdida de fuerza de los conceptos de "soberanía" no se reduce a meras racionalizaciones formales. La redefinición de la soberanía es evidente, la teoría política del Estado soberano muestra varios desajustes frente a la realidad del mundo actual: por ejemplo, no reconoce que la autonomía del Estado ha disminuído frente al actual sistema económico de producción internacional y transnacional; no repara en que los bloques de naciones controlan a sus integrantes en muchas decisiones que antes se arrogaban a sí mismas, por ejemplo, en el campo militar y, como mencionara el doctor Pablo Gonzalez Casanova, en su conferencia titulada La crisis del Estado y la democracia en el sur, durante el "Coloquio de Invierno" al referirse al problema de la teoría política del Estado soberano:

"Hay una toma de decisiones transgubernamental, y organismos internacionales como la NATO que califican la soberanía de cada miembro; no mira que en esas naciones el problema de la soberanía se negocia y se renegocia día a día; no percibe la diferencia de un mundo en que las organizaciones internacionales han adquirido poderes de decisión como los de la Comunidad Europea que les permiten distribuir recursos, mercados, utilidades; ni advierte que las compañías transnacionales son capaces de controlar la producción de agricultores y granjeros, o las actividades de sindicatos, o los movimientos de ecologistas; o que el Fondo Monetario Internacional tiene la posibilidad de influir en el recorte del gasto público de muchísimos países, en la devaluación de su moneda, en la eliminación de sus programas de salud, educación, habitación, esto es, en la disminución o eliminación de la política de

bienestar social de los países endeudados".

Es un hecho que la dimensión internacional tiene un papel decisivo para el proyecto nacional. Si el Estado mexicano quiere integrar la economía del país al mundo, debe acercar sus normas de política económica, sus normas de concesiones, subsidios y promoción a las normas internacionales. Es cierto también, que el Estado seguirá gravitando enormemente sobre el rumbo de la economía, pero tendrá que ajustarse a normas aceptables por sus socios internacionales. Así pues, reducido el papel del Estado como eje de la vida económica del país, su capacidad de inclusión y negociación política se ve también reducida: tiene menos que repartir y, por lo tanto, menos agradecidos que controlar. Se estrechan sus márgenes de reparto y control corporativo, se estrecha su antigua fuerza clientelar.

Apenas pueden exagerarse las consecuencias de largo plazo de una verdadera rectificación de la política del Gobierno, comenzando por el propio Presidente de la República; así como para la institución totémica que él encarna: el presidencialismo mexicano. Debemos reconocer que, en términos reales, México ha sido y es un país presidencialista, un país cuya historia política está cruzada por la tentación de construir hombres fuertes, autoridades abrumadoras, vistas a la vez con veneración y malicia; en adelante es muy probable que dicho presidencialismo adquiera nuevos rasgos, es decir, que la figura omnipresente encarnada en el Presidente ya no pueda ejercer decisiones sin

¹⁸ González Casanova, Pablo. *La crisis del Estado y la democracia en el sur*, Ponencia presentada durante los trabajos del "Coloquio de Invierno", en Ciudad Universitaria, el 13 de febrero de 1992.

considerar una verdadera consecuencia con los propósitos de la reforma del Estado, que son los de una mayor democracia y justicia social para todos los mexicanos.

Una frase expresada por el historiador Héctor Aguilar Camín durante su intervención en los trabajos del "Coloquio de Invierno", resume toda la trascendencia del momento que le toca vivir a México en estos días, y deja que la imaginación fluya hacia la mente de todos los mexicanos comprometidos con el cambio democrático y con un verdadero desarrollo integral tanto del campo como de la ciudad:

"Durante el boom petrolero de los setenta asistimos, quizás, al nacimiento de la última generación de empresarios inventados en el clientelismo corporativo estatal, que fue la especialidad del milagro mexicano. Y asistimos también, quizás, a la última gran fiesta de reparto estatal de una renta generosa, por todas las vías imaginables: subvaluación del peso, subsidios al campo y la ciudad, programa para marginados, etc." ¹⁹

La víspera de un nuevo siglo y lo que es más, la entrada del hombre al tercer milenio no puede menos que generar un gran número de reflexiones en torno al futuro de la humanidad, de sus formas de organización social y política, del manejo de los recursos y de la urgente e imperiosa necesidad de imaginar nuevos paradigmas, nuevas formas de relación entre Estado, Gobierno, Partidos Políticos, Organizaciones sociales, Ciudad, Campo, Macroeconomía, Microeconomía: y por último, es impostergable avanzar en la solución del gravísimo problema de la polaridad riqueza-pobreza en el planeta y de manera particular en México.

¹⁹ Aguilar Camín, Héctor. El cambio mundial y la democracia en México. Ponencia presentada durante los trabajos del "Coloquio de Invierno", en Ciudad Universitaria, el 19 de febrero de 1992.

2.6.-El Neoliberalismo a fines del siglo XX.

El neoliberalismo se define como una corriente de pensamiento que impacta de manera directa en el quehacer político, económico y social de los gobiernos nacionales en los que tiene influencia. El vocablo "neo" refiere a lo nuevo, por lo que se puede decir que el neoliberalismo es un nuevo liberalismo, o más específicamente, implica aplicar nuevamente los postulados liberales, de manera principal en lo que a las actividades económicas se refiere, sin negar las enormes implicaciones políticas y sociales que tiene para la vida de millones de seres humanos la aplicación de tales doctrinas.

Posterior a la idea de la "mano invisible" del economista inglés Adam Smith, surge la teoría del neoliberalismo, la cual se convierte en el andamiaje conceptual más sofisticado de la Economía Política; esta corriente doctrinaria fue impulsada por Ludwig Von Mises, Friedrich A. Hayek y, de manera muy especial por el economista norteamericano Milton Friedman, a quien se reconoce como el representante por excelencia de la Escuela de Chicago, y de los cuadros que allí se forman, cuyo grupo se identifica como los "Chicago Boys".

Fue nada menos que el distinguido economista Milton Friedman quien encabezó al grupo de asesores del dictador chileno Augusto Pinochet; durante los años de existencia de una de las dictaduras más férreas de Latinoamérica, de igual forma el propio Friedman fue quien instruyó al ministro de economía de Chile de aquellos años, Alex Foxley, para que éste a su vez pusiera en práctica una política económica basada en la teoría monetaria y en la crítica de la corriente económica estructuralista. El eje principal sobre el que gira la doctrina neoliberal se traduce en la aplicación de un neomonetarismo, así como de retomar

de nueva cuenta las directrices teóricas del libremercado clásico ó liberalismo económico. También enarbola la tesis de que las propias fuerzas del mercado son la mejor garantía para lograr la regulación económica y propone (mediante las políticas promovidas a través del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial) que la intervención del Estado se circunscriba exclusivamente a las funciones de protección y seguridad que requieren los individuos (Policía y Tribunales).

De acuerdo con la concepción anterior, se entiende que tal doctrina propone la tesis fundamental en el sentido de que el Estado tiene que ser una especie de "gendarme", y que debe regresar a la fase histórica en la que se caracterizó por realizar funciones de seguridad hacia adentro y afuera, así como de ser únicamente el árbitro decisor de soluciones respecto de los conflictos que se generan al interior de la sociedad. Tal concepción parece olvidar las profundas desigualdades económicas que existen al interior de la mayoría de los países del mundo, como también pareciera ser que el neoliberalismo no cuenta con una memoria histórica suficiente como para entender la dimensión exacta y la enorme responsabilidad política y moral que tiene el Estado en relación con su compromiso histórico de lograr el bienestar colectivo, el de la sociedad entera.

Milton Friedman, en su obra *La Libertad de Elegir*, hace la justificación del denominado "nuevo liberalismo económico" y presenta los argumentos que desde su punto de vista sustentan a la doctrina económica neoliberal:

"La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política, al permitir que las personas cooperen entre sí, sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político. Además, al descentralizar el poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración de poder político que pudiera producirse. La combinación de poder político y económico en las mismas manos es una fórmula segura para llegar a la

tiranía".²⁰

La visión que maneja Friedman en el párrafo anterior, pone de relevancia la actividad económica y sugiere que exista una separación entre la esfera pública y la privada, mediante los conceptos de libertad económica, por una parte y de libertad política por la otra; así como mediante la distinción entre poder económico y poder político, sin embargo la idea friedmaniana ha servido para justificar la consolidación y cada vez mayor agresión por parte de quien ostenta el poder del capital, hacia la sociedad que vive de su propio trabajo, es decir, las tesis friedmanianas (neoliberales) han servido para que los dueños del dinero acrecienten cada vez en mayor medida sus ganancias, a costa de un escandaloso e indigno empobrecimiento de la gran mayoría de la población del mundo, como ocurre en el caso de México, donde las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal son nada menos que un grave y peligroso ensanchamiento entre riqueza y pobreza, ya que los procesos de redistribución del ingreso no han frenado en lo más mínimo la tendencia la tendencia de apropiación del ingreso nacional en muy pocas manos.

Es del conocimiento público que tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI), como el Banco Mundial (BM) son las instituciones financieras que impulsan la aplicación de las medidas económicas de corte neoliberal, presionan a los países en desarrollo para que realicen "ajustes estructurales" en sus respectivas economías, como ha sucedido en economías tales como Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, México, Ecuador, Perú, Uruguay y Colombia, entre otros. La instrumentación de las políticas de corte neoliberal, inició en la década de los ochenta en Estados Unidos con Ronald Reagan y George Bush; así como

²⁰Friedman, Milton. Libertad de Elegir. México. Ed. Grijalbo. 1980. P. 17.

en el país de Gran Bretaña con Margaret Thatcher, conocida como la "dama de hierro", la cual se convirtió en Primer Ministra en mayo de 1979 en momentos en que la economía Inglesa atravesaba por una de sus peores crisis y los movimientos de huelga dominaban el panorama laboral del país.

Margaret Thatcher, puso en práctica las políticas neoliberales, efectuando ajustes fiscales y salariales, además de reprivatizar empresas, reducir el gasto público y someter a los sindicatos mediante el recorte de diversas cláusulas de sus contratos colectivos de trabajo, con lo cual se garantizaba un fuerte predominio por parte del capital, en detrimento de los trabajadores (como sucedió con los trabajadores mineros) los cuales vieron disminuir su poder adquisitivo así como sus derechos laborales y de seguridad social de manera significativa. En efecto, las reformas neoliberales emprendidas por la Primer Ministro tuvieron como consecuencia la bonanza británica, pero en detrimento de la mayoría de la población, es decir, afectando en forma significativa el bienestar colectivo. Baste señalar que en el caso Inglés el desempleo creció de manera significativa, y por otra parte, aunque resulta irónico, después del saneamiento de las finanzas públicas, se registró una fuerte disminución de los servicios de salud, educación, vivienda y transporte:

El investigador León Bendensky narra en forma clara y precisa cuáles fueron las acciones que se llevaron a cabo por parte del gobierno de Thatcher en la lógica del pensamiento neoliberal y que tuvieron como respuesta un fuerte descontento popular, principalmente en marzo de 1990, coincidente con la introducción del impuesto local denominado poll tax:

"En efecto, hubo un impulso a la liberalización de los mercados, eliminando los controles de precios y aquellos existentes sobre las remuneraciones y el pago de

dividendos; se abolieron los controles cambiarios y los límites del crédito bancario. Un complemento importante de estas medidas fue la política de privatización, que se impulsó para contribuir a la reducción de las necesidades de financiamiento del gobierno" ²¹

El surgimiento de la corriente de pensamiento neoliberal responde y se explica a partir de la evolución misma de la sociedad, es decir, de las relaciones económicas que se han alcanzado al interior de la denominada sociedad civil; también dicho fenómeno es resultado de un conjunto de relaciones de poder las cuales se llevan a cabo en la esfera de las distintas naciones, tanto a su interior como su exterior, determinando con ello, las formas de dominación propias en cada país, pero con rasgos muy similares en cuanto a la visión política y al ejercicio de gobierno, todo ello canalizado y puesto en práctica a partir de las funciones que realiza la Administración Pública en sus distintos niveles. Las características del neoliberalismo se pueden resumir de la siguiente forma:

- Más mercado y menos Estado (retomando a los economistas clásicos).
- Reducción del gasto público, el cual está encauzado a satisfacer los rubros de salud, vivienda, alimentación, transporte y educación.
- Control de los procesos inflacionarios (política de corte monetarista) evitando el exceso de circulante, con la finalidad de sanear las finanzas públicas y de concretar un amarre económico.
- Se privilegia el imperio de la Ley de Oferta y Demanda en relación con la producción y la propia fuerza de trabajo, lo cual se traduce en recortes de personal, mutillación de los contratos colectivos de trabajo y en síntesis, un nuevo escenario en las relaciones obrero-

²¹Bendensky, León. "La Era Thatcher". México. En La Jornada. 25 de Noviembre de 1990. P. 20.

patronales ó capital-trabajo que implican nada menos que el surgimiento de condiciones "atípicas de trabajo", es decir, contratos individuales, pérdida del apartado de prestaciones, y con ello la inseguridad en el empleo y la pérdida de la seguridad social.

- El neoliberalismo le asigna al Estado una función limitada únicamente al ejercicio de la diplomacia, la defensa de la soberanía nacional y el logro de la seguridad pública.

- Se pretende de nueva cuenta imponer el régimen del "laissez-faire" y "laissez-passer" aún a costa de poner en riesgo la convivencia social y de profundizar de manera abismal el fenómeno de la pobreza, creando con ello una sociedad con una dualidad fuertemente marcada.

A manera de conclusión: es probable que en los próximos años surja en gran parte de los países del mundo un fenómeno de reivindicación social en el sentido de la defensa y el respeto a la vida y dignidad humana, puesto que los últimos veinte años han significado un fuerte deterioro en las condiciones de vida y trabajo de la mayor parte de la población mundial, concretamente en lo que se refiere a la pérdida del salario real, de las prestaciones y del régimen de seguridad social, de los niveles de nutrición, salud, educación, cultura y recreación, entre otros, lo cual es consecuencia directa de los graves desequilibrios en el proceso de redistribución de ingreso y de las deformaciones estructurales de la economía, la cual prioriza el desarrollo del sector industrial en las grandes ciudades, en detrimento de la actividad primaria en el sector agropecuario.

CAPITULO TERCERO.

EL DESARROLLO RURAL EN MEXICO. **(DIAGNOSTICO).**

3.1.- La tenencia de la tierra en la Época Precolombina.

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

Hacia el año 1000 de nuestra era comienza a manifestarse en el Golfo de México la influencia de los olmecas, la primera civilización del México antiguo, formada en la costa del Golfo, los cuales inventaron el calendario y fundaron en América la primera gran ciudad, La Venta, en Tabasco, que serviría de modelo para la construcción de México-Tenochtitlan. Más tarde, los toltecas llegan a los valles centrales encabezados por Mixcóatl y en pocos años conquistan a los habitantes de esos lugares, fundando la ciudad de Culhuacan. Después de la aparición de los toltecas, procedentes de Tula, otros pueblos nómadas se dirigen hacia el sur e invaden las tierras de los pueblos sedentarios que ahí se hallaban; dichas hordas nómadas fueron conocidas como "chichimecas", que en náhuatl significa "linaje de perros", y no se refiere a una tribu específica, sino a un

conjunto de grupos que en algunos momentos forman alianzas, en otros combaten entre ellos y su rasgo común es un seminomadismo.

Los chichimecas hacia el año 1224 efectuaron la gran conquista del Valle de México, Xólotl se convierte en el nuevo Mixcóatl y los restos de la cultura tolteca se funden con la de los chichimecas, dando paso a la cultura tolteca-chichimeca, que a partir de 1325 comienza a ser sustituida por la de los mexicanos-aztecas, última de las siete tribus náhuas que arribaron a lo que hoy es la ciudad de México. En 1434 se forma la llamada "triple alianza", integrada por los pueblos de México, Texcoco y Tacuba, los cuales se unieron hasta que sobrevino la conquista que se consumó en 1521. Con la fundación de México-Tenochtitlan en 1325, la tenencia de la tierra quedó resuelta con el sistema de explotación comunal, parcelándola para lograr un beneficio tanto individual como colectivo, por ello el régimen de tenencia de la tierra, entre los aborígenes fue de carácter colectivo.

La propiedad de los bienes raíces siempre fue de uso y usufructo común, no existía la propiedad privada individual, ya que ésta se desconocía, había un sistema de propiedad común privada, que es la antítesis de la propiedad privada individual, entre los aztecas siempre se respetó la posesión de la tierra, bajo una forma de tipo comunal; cuando se fundó Tenochtitlan, la ciudad fue dividida en cuatro calpullis o barrios, término con el cual se designaban los terrenos comunales que correspondían a cada linaje antiguo. Los estudios relativos al régimen territorial entre los aztecas, plantean que éste se hallaba dividido en distintos tipos de propiedad, los cuales se diferenciaban con base en los diversos vocablos referentes a la calidad de sus poseedores, más que al género de propiedad:

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

- 2.- Mitchimalli o tierras para la guerra.- Como su nombre lo indica, servían para solventar las necesidades de la guerra y el aprovisionamiento a los guerreros.
- 3.- Yaotlalli.- Eran las tierras destinadas al sostenimiento de los guerreros y de las guerras, tomadas de territorios conquistados y que eran cultivadas por los pueblos derrotados.
- 4.- Teepantlalli o tierras del palacio.- Estos terrenos estaban destinados al mantenimiento de los altos servidores que rodeaban al señor, quienes las poseían en usufructo hasta que estuviesen a su servicio en el palacio.
- 5.- Teotlalpan o tierras de los dioses.- Servían para cubrir los gastos del culto y para sostener a los sacerdotes.
- 6.- Pillalli o tierra de los nobles.- Este tipo de terrenos constituía su principal fuente de riqueza, y la cultivaban los mayeques, que eran inferiores a los macehuals.
- 7.- Calpulli o tierra de los barrios o linaje antiguo.- Era la célula económica, social y política de la organización azteca, estaba destinada a la comunidad, como entidad autónoma, cada uno de sus miembros -macehual, plural de macehualtzin- poseía en usufructo una parcela (tlalmilpa), que era inalienable y estaba sujeta a dos condiciones; siempre se debía cultivar y que el macehual permaneciera dentro del calpulli. Si no se cumplía cualquiera de estas dos condiciones, se perdía el usufructo. Con lo cual se lograba el arraigo del macehual a la tierra y por otra, se favorecía a la agricultura sostén de la amplia hegemonía de los aztecas sobre los demás pueblos de lo que hoy es México, con excepción del pueblo tarasco, que jamás se dejó conquistar por los mexicanos ni por la triple alianza.

Bajo el sistema del calpulli el señor local proporcionaba la tierra a quien no la tuviese, y si no era de buena calidad, el macehual solicitante podía pedir de las que estuvieran vacantes, pero nunca se daban tierras a quien no fuese vecino del calpulli, y en tal caso, éstas sólo se daban en arrendamiento, cuyo producto se destinaba a las necesidades de la comunidad en general. Las tierras del calpulli llegaron a constituir la pequeña propiedad pero su extensión se desconoce, quizá porque no existieron reglas sobre el particular; sin embargo, al margen de su dimensión no podían enajenarse, en virtud de su carácter comunal, se trataba en síntesis, de un dominio útil de la tierra en función de la clase que la poseía y el macehual podía derivar su título para usufructuar su tierra.

- 8.- Altepetlalli o tierras del pueblo.- Como su nombre lo indica, pertenecían a todos y a nadie en particular; eran de la población y se destinaban para usos diversos de acuerdo con las necesidades de la misma".¹

En cada Calpulli existió un régimen de carácter democrático, a cargo de un consejo de ancianos; además tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y tenían en propiedad colectiva los terrenos destinados a dicha finalidad; hacia abajo estaban subdivididos en "tlaxcallis" y hacia arriba agrupados en cuatro "campans". El

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

conjunto de estos campans se hallaba sometido a un solo líder militar, el denominado Tenoch. La propiedad comunal de la tierra, como usufructo individual o familiar era predominante entre los pueblos prehispánicos de México, si bien tenía diversas manifestaciones en los diferentes grupos indígenas. Entre los aztecas existían varias categorías de tenencia, pero la base estaba en las tierras comunales asociadas al clan territorial, es decir el calpulti y el altepetlalli.

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

3.2.- Formas de propiedad rústicas, de la Colonia a nuestros días.

Los conquistadores, para satisfacer y justificar su estancia en nuestro territorio, aplicaron derechos desconocidos por los naturales, entre los más importantes se señalan: el derecho de conquista, el de despojo y el de propiedad privada individual, con lo que se desvirtuó la correcta y equitativa aplicación de la tenencia de la tierra a que aspira todo ser humano como un derecho inalienable, propio y característico de cada persona, mismo que existía ya en México desde 1325 y que fue suplantado por el derecho de propiedad privada individual del suelo para beneficio de unos cuantos privilegiados en

detrimento de las mayorías desposeídas, comenzando desde entonces la lucha que todavía hoy en día se observa por la tenencia, uso y disfrute de la tierra, a fin de beneficiar principalmente a la persona que la trabaja.

Antes de la conquista la tenencia de la tierra se traducía en una diversidad de formas de control y acceso, resaltando de todas ellas los sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur del territorio; en la mayoría de los casos, por no decir en todos, era colectiva, diferenciándose las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo con carácter de prebendas, a los señores que por razón de linaje o la distinción en la guerra, eran merecedores de ello. De igual manera, en la España antigua existían diversas formas de tenencia tales como: las tierras de la corona, las de los monarcas, los nobles y la iglesia, así como la pequeña propiedad y la propiedad comunal administradas por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos, formando parte de esta última, el ejido, que se refería a las tierras de uso común.

Una vez consumada la conquista, la corona española transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos, el más frecuente fue la merced ó gracia. También se otorgó la propiedad comunal a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores, pero se vió afectada por una grave crisis económica producto de su política conquistadora y expansionista en el nuevo mundo, que la obligó al reparto de tierras bajo la forma de encomiendas, concesiones hechas para la colecta del tributo, a cambio de la evangelización y el control de la población indígena, para pasar posteriormente a la institución denominada como mayorazgo, que vinculaba la propiedad de un solo dueño e impedía su fragmentación entre los herederos.

La concentración en la tenencia de la tierra se agudizó porque la Iglesia adquirió grandes superficies territoriales, a través de la hipoteca, la donación y la herencia. Con el objeto de recabar fondos la corona, procedió a vender, mediante la figura conocida como merced real, las tierras públicas supuestamente baldías y la composición de títulos también en forma onerosa, para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, permitiendo a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. Este largo proceso de acumulación en muy pocas manos adquiere su forma más avanzada, mediante la constitución de la Institución denominada hacienda, un verdadero latifundio con formas de explotación de la tierra muy avanzadas, donde las contradicciones sociales y políticas habrían de generar y derivar en la Revolución Mexicana iniciada en 1910.

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

La consecuencia lógica del proceso revolucionario de 1910-1917 fue el surgimiento de una visión de progreso para el país, cristalizada en la Constitución de 1917 donde se establece y reconoce el derecho de la propiedad originaria de la Nación sobre el

territorio y sus recursos, además de adquirir para la misma la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dleste el interés público. De ahí surgieron el ejido y la comunidad como modalidades de la propiedad social de bienes rústicos inmobiliarios, por lo que respecto del reparto de tierras: "Con muy diferente ritmo e intensidad desde 1910 hasta 1985 se habían traspasado a la propiedad social por Resolución Presidencial un poco más de cien millones de hectáreas, la mitad del territorio nacional, en beneficio de dos millones ochocientos treinta y cinco mil campesinos" ¹

Con lo anterior se cumple otra etapa del proceso de Reforma Agraria, en el cual queda perfectamente establecido el reconocimiento de la personalidad jurídica y del patrimonio propio de cada una de las formas de propiedad que se reconocen y protegen a nivel constitucional, es decir, la propiedad ejidal, comunal y la pequeña propiedad; lo que implica un avance hacia un marco jurídico plenamente definido, donde se constituyen e integran los distintos instrumentos de carácter jurídico con la finalidad de brindar mayor certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

3.3.- El actual contexto rural en México.

La República Mexicana cuenta con gran cantidad de productos naturales, así como numerosos ecosistemas que la distinguen entre otros países, gracias a la enorme cantidad de recursos con que cuenta y la extraordinaria gama de culturas desarrolladas dentro de sus fronteras. Para entender la magnitud y los problemas de su desarrollo es necesario hacer un análisis interdisciplinario en el que se expresen distintos puntos

¹ Warman, Arturo. De la Incorporación Subordinada a la concertación en el campo mexicano. En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Ed. UNAM, Año 2, Núm. 6; septiembre-Diciembre de 1987.

de vista en los aspectos geográficos, culturales, agrarios, económicos, políticos y jurídicos, entre otros, que permitan contribuir a un mayor conocimiento de los graves problemas, diversidad y heterogeneidad que mantienen los distintos actores sociales del medio rural, entre sí y con el resto de la sociedad.

Al analizar la interrelación existente entre campo y ciudad, así como los efectos más visibles en la aplicación de las políticas hacia el sector durante los últimos diez años, la dimensión del problema agropecuario se aprecia con claridad no sólo como un problema en sí mismo, sino fundamentalmente como resultado de la ejecución de políticas erróneas a nivel de la economía global, del manejo de las variables macroeconómicas y de la falta de cuidado en las variables microeconómicas, en otras palabras: "Por la realidad agraria que vivimos, puede verse que el campo no está en crisis, sino que es la crisis la que está en el campo (aspecto económico principalmente, y secundariamente social: insuficiencia en la refacción, en el avío, en la asistencia técnica, burocratismo, corrupción, etcétera)." ³

3.3.1.- El problema geográfico del campo.

México cuenta con una superficie aproximada de 2 millones de kilómetros cuadrados, equivalentes a "... casi 196 millones de hectáreas con una diversidad de zonas geográficas que se encuentran en una proporción territorial aproximada de: 63% de zonas áridas; 31% de semiáridas; 5% de semihúmedas; 1% de húmedas" . ⁴

Lo cual pone de manifiesto que los recursos disponibles en el país son limitados y si

³Delgado Moya, Rubén. El Ejido y su Reforma Constitucional. México. Ed. PAC. 1994. Pág. 55.

⁴ El Contexto Rural Mexicano. Coordinación de asesores del Procurador Agrario. México. Noviembre de 1993.

bien se tiene una superficie territorial muy extensa, también se debe considerar que una gran parte de la tierra nacional tiene características de fertilidad baja y en muchas ocasiones la realidad de diversas regiones del país se presenta bajo la forma de una esterilidad total, es decir, con tierra yerma, donde no es posible que los seres humanos abriguen posibilidad alguna de vida.

Se considera que "las zonas montañosas en México abarcan un área que se aproxima a 70% del territorio nacional; y por otro lado, casi el 30% de la superficie está por encima de los 1800 metros sobre el nivel del mar, parámetro considerado como el máximo para dar cierta seguridad a las cosechas, puesto que las heladas y el granizo, entre otros siniestros, provocan la pérdida y el escaso rendimiento de las cosechas. Lo cual aunado a una pésima cultura silvícola y arcaicas prácticas en la explotación de los bosques, explica los graves rezagos de la población rural." ⁵

3.3.2.- La vocación del suelo en el país.

La falta de claridad acerca de la verdadera vocación del suelo en cada una de las regiones del territorio nacional, trae como consecuencia que se insista en el impulso de cierto tipo de actividad agropecuario sin considerar en muchas ocasiones las características de cada una de las regiones de nuestro país, en consecuencia se tiene un escenario marcado por la falta de productividad, así como por una baja calidad del producto debido a políticas erróneas en la asesoría relativa al uso del suelo.

A continuación se presenta una serie de datos acerca de la vocación del suelo en México: 17% superficie agrícola; 24% selva o bosque; 50% pastos o agostaderos; 9% otros

⁵Idem.

usos.⁶

De lo anterior se puede inferir la ausencia de una política que parta de la realidad objetiva del campo mexicano, por lo cual debe potencializarse una explotación intensiva de la tierra; sin reconocer que existe más una vocación forestal y ganadera que agrícola, debido a que no se cuenta con amplias zonas de seiva, bosque y agostadero las cuales resultan propicias para la actividad económica de la industria forestal y del ganado.

Por lo que respecta al problema de la calidad correspondiente a cada tipo de suelo, se encuentra que en México está fuertemente diferenciada cada una de las clases de tierra y que tal fenómeno se agudiza a partir de la comparación entre los sujetos que detentan los tipos de suelo de baja calidad (o sea, los campesinos pobres y muy pobres, que son representativos de la gran mayoría de quienes habitan el medio rural) y aquellos productores que concentran las mejores tierras que existen en el país, es decir, tanto las tierras de excelente y buen temporal, como las que han sido mejoradas mediante obras de infraestructura hidráulica, como por ejemplo las superficies de tierra que cuentan con sistemas de riego por aspersión o por bombeo.

A continuación se presenta la información correspondiente a las distintas clases de tierra con las que cuenta el territorio nacional: "65% tierras de mal temporal; 15% de regular temporal; 11% de buen temporal y 9% de excelente temporal".⁷ Las tierras de temporal son las que poseen humedad necesaria para que las plantas desarrollen su ciclo vegetativo, directa y exclusivamente de la precipitación pluvial. Con base en la información proporcionada se puede inferir que los recursos son relativamente

⁶Idem.

⁷Idem.

abundantes para las actividades forestales y ganaderas a pesar de lo errático de e incierto de los ciclos de temporal; por otra parte, respecto de las actividades agrícolas el análisis de la información arroja que sólo el 17% de la tierra es apta para la agricultura.

3.3.3.- Panorama social de la propiedad.

En México, la tenencia de la tierra es producto de un proceso histórico a lo largo del cual se localizan numerosos acontecimientos en el campo de la economía, la política y la cultura, que impactan y condicionan la configuración de las distintas "instituciones" relativas a la tenencia y propiedad rural, lo que implica la creación de un marco jurídico-normativo que recoge la diversidad y complejidad de asuntos relativos a la tenencia de la tierra, en un país donde la materia agraria es parte relevante de su historia pasada y reciente. La distribución en la tenencia de la tierra, la cual es de un total aproximado de 196 millones de hectáreas, está localizada de la siguiente manera: 48% propiedad ejidal y comunal; 38% pequeña propiedad individual; 8% terrenos nacionales y 6% terreno urbano y federal. ⁸

La información anterior brinda un claro panorama de la fortaleza de la propiedad social en México, la cual se explica a partir del origen mismo de la propiedad social en el medio rural, fenómeno que se inserta en dos momentos fundamentales del devenir histórico: la lucha permanente de los pueblos y comunidades indígenas con la tenaz resistencia a mantener su integridad territorial y cultural, por un lado; y por el otro el hito de la Revolución Mexicana. El total de los núcleos agrarios que integran la propiedad social en el país, así como los sujetos agrarios que habitan en dichos

⁸Idem.

núcleos, y el sector de los pequeños propietarios, están registrados de la siguiente manera: 28 mil núcleos ejidales, aproximadamente; 2 mil núcleos comunales; 3.5 millones de sujetos agrarios (entre ejidatarios y comuneros) y 1 millón de pequeños propietarios.

Los datos antes mencionados sirven para hacer un primer acercamiento al mundo agrario que prevalece en el país, donde una superficie de la tierra se encuentra en manos de ejidatarios y comuneros, los cuales junto con los pequeños propietarios rurales forman un número cercano a los 4.5 millones de sujetos agrarios; que sumados al total de habitantes del medio rural dan una cantidad aproximada a los 27 millones de personas, lo que significa poco más de la tercera parte de la población total del país, la cual oscila aproximadamente en 87 millones de habitantes. Por lo que corresponde a la estructura del uso del suelo al interior de los ejidos y las comunidades, se observa: 60% pastos; 20% agricultura; 17% selva y bosque; 3% otros usos.⁹

A partir de la información respecto del uso del suelo por parte de los núcleos agrarios ejidales y comunales se puede aseverar que existen posibilidades para que los productores del campo desarrollen tareas económicas tales como la ganadería y las actividades de carácter forestal, ya que cuentan con grandes extensiones de tierra cuya vocación es la requerida para dichas labores, aunque las posibilidades reales para emprender una reforma de esa naturaleza en sus prácticas productivas, dependen en gran medida de la definición de una política de apoyo e inversión al campo mexicano, no sólo por parte del gobierno en cada uno de sus niveles de actuación, sino también del capital productivo como una de las tareas propias de la iniciativa privada. En relación con la distribución de los núcleos agrarios en el país, se observa lo siguiente:

⁹Idem.

<u>ENTIDAD FEDERATIVA.</u>	<u>NUMERO DE EJIDOS Y COMUNIDADES.</u>
AGUASCALIENTES	182
BAJA CALIFORNIA NORTE	218
BAJA CALIFORNIA SUR	95
CAMPECHE	344
COAHUILA	852
COLIMA	147
CHIAPAS	1714
CHIHUAHUA	912
D.F.	38
DURANGO	1049
GUANAJUATO	1383
GUERRERO	1172
HIDALGO	1087
JALISCO	1338
MEXICO	1112
MICHOACAN	1749
MORELOS	224
NAYARIT	387
NUEVO LEON	594
OAXACA	1488
PUEBLA	1125
QUERETARO	359
QUINTANA ROO	270
SAN LUIS POTOSI	1230
SINALOA	1169
SONORA	791
TABASCO	694
TAMAULIPAS	1298
TLAXCALA	241
VERACRUZ	3337
YUCATAN	718
ZACATECAS	741

Nota.- La información anterior se obtuvo en una conferencia impartida por la Antropóloga Ma. Antonieta Gallard Nocetti, durante el 14o. Curso de Capacitación para Aspirantes a Visitadores y Abogados Agrarios, celebrado en el mes de Noviembre de 1993, en la Cd. de México.

La distribución de los núcleos agrarios en el país se caracteriza por una enorme disparidad entre el número de ejidos y comunidades existentes en las entidades federativas; en solo diez Estados de la República se concentran más de la mitad de los ejidos del país, concretamente en las entidades federativas correspondientes a: Veracruz

12%, Michoacán 6.2%, Chiapas 6.1%, Oaxaca 5.3%, Guanajuato 4.9%, Jalisco 4.8%, Tamaulipas 4.6%, San Luis Potosí 4.3%, Guerrero 4.1% y Sinaloa con el 4.0% del total de núcleos agrarios del país. Lo anterior implica que en las diez entidades mencionadas se concentre un número muy elevado de ejidatarios y comuneros, con el resultado de una grave atomización de la parcela, lo que provoca una baja productividad de la tierra, así como un fenómeno de parvifundio que mezclado con fuertes y añejos problemas respecto de la tenencia de la tierra (conflictos por límites entre superficies de núcleos agrarios, así como conflictos interparcelarios y una marcada falta de apoyos públicos y privados a la actividad agropecuaria) tiene como resultado un escenario bastante sombrío para el campo mexicano, porque las condiciones materiales para que se reproduzca la población y alcance un grado aceptable de desarrollo se ven fuertemente presionadas y erosionadas, con el peligro de continuas manifestaciones de descontento por parte de los campesinos mexicanos. Respecto del tamaño de la parcela se observa, de acuerdo con el trabajo realizado por la Coordinación de Asesores del Procurador Agrario en noviembre de 1993, se observa lo siguiente: ¹⁰

<u>TAMAÑO DE LA PARCELA.</u>	<u>EJIDAL.</u>	<u>COMUNAL</u>	<u>PRIVADA.</u>
- Menos de 5 Hectáreas.	58.1%	63.7%	56.6%
- De 5 a 20 Has.	38.5%	28.9%	21.3%
- De 20 a 50 Has.	2.7%	4.4%	10.1%
- De 50 a 100 Has.	.2%	1.7%	5.4%
- Más de 100 Has.	.4%	----	6.6%

La reflexión que surge de lo anterior, es en el sentido de reconocer que uno de

¹⁰El Contexto Rural. Coordinación de Asesores del C. Procurador Agrario. México. Noviembre de 1993. Documento en Fotocopia. P. 16.

los problemas más grandes del campo mexicano es el minifundio, cuyas consecuencias están marcadas por una gran competencia respecto del uso del suelo; dicho fenómeno se ve agravado por la depreclación de los recursos forestales, la erosión de la tierra ganadera y una peligrosa mineralización de las tierras de cultivo, resultado de prácticas poco convenientes en el manejo de la tierra, así como de una marcada falta de apoyos económicos y tecnológicos para el campo. Como es tradición, en el país se cultivan de manera principal los denominados "productos básicos", es decir, en amplias zonas de la República Mexicana los principales cultivos a los que se dedica la gente del campo son :

- " - El maíz.- Se cultiva en 16300 ejidos y comunidades aproximadamente, y representa alrededor del 65.2% de la superficie cultivable.
- El sorgo.- Se cultiva en 1620 ejidos y comunidades, en forma aproximada, y representa un 6.42% de superficie cultivable.
- El frijol.- Se cultiv a en 1237 ejidos y comunidades y representa alrededor de 4.40% de superficie cultivable.
- Caña de azúcar.- Cultivada en 1073 núcleos agrarios, lo que representa un 3.62% de la superficie cultivable.
- Trigo.- Se cultiva en 289 núcleos agrarios, lo cual representa el 3.0% de la superficie cultivada".¹¹

3.3.4.- Mas allá de las cifras, se encuentra la sociedad y la cultura rural, envueltas en un marco de realidad lacerante.

El escenario esbozado a partir de las variables anteriores, corresponde a un país que atraviesa por una situación muy difícil en su medio rural lo que aunado a problemas relativos a la falta de servicios públicos en ejidos y comunidades, da por resultado que "de los 30 mil núcleos agrarios que existen aproximadamente en el país sólo 19,177 cuentan con luz eléctrica; 13,492 con agua potable entubada; 6104 tienen

¹¹Idem.

carretera pavimentada y 27,441 cuentan con camino de terracería".¹² Lo anterior tiene graves implicaciones e impide el desarrollo agropecuario, pues queda de manifiesto la falta de infraestructura en el sector y en consecuencia las escasas posibilidades de incrementar los niveles de producción, ya que la falta de energía eléctrica y de agua potable entubada se traduce en la poca capacidad instalada de sistemas de riego; por otra parte, la falta de infraestructura terrestre limita la comercialización porque los campesinos no tienen forma de sacar sus productos debido a la inaccesibilidad del terreno.

Como el 90% de los ejidos y comunidades carecen de algún tipo de instalación agroindustrial, y el 10% de núcleos tienen en su mayoría instalaciones muy rudimentarias, dedicadas por lo regular a la transformación o acondicionamiento de la materia prima. El uso de tecnología moderna en las comunidades y ejidos es limitado, ya que según los datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en alrededor de 5,000 núcleos es de tipo tradicional. Para ilustrar lo anterior, baste mencionar que únicamente en el 38% de los ejidos y comunidades se utilizan las semillas mejoradas; por lo que toca al uso de herbicidas y pesticidas éstos se utilizan en el 66% de los núcleos; y por lo que toca a los fertilizantes y al apoyo de asistencia técnica, las cifras se ubican en el 5% y 6% respectivamente; la mayor superficie de parcelas cultivables corresponden a tierras de temporal.¹³ Las parcelas de riego representan una parte mínima, tal escenario no puede ser calificado como progreso, ni como desarrollo, sino por el contrario el calificativo que le corresponde es el de fracaso, desastre y grave ineficiencia por parte de las instituciones

¹²Idem.

¹³Censo Nacional Agropecuario. México. INEGI. 1991.

públicas, las cuales no han cumplido con el papel que la sociedad les ha encomendado, no han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población rural, sino por el contrario, han sido cómplices del retroceso histórico del campo, debido a su incapacidad y negligencia.

El conjunto de aspectos que se mencionan da como resultado un escenario muy difícil y complejo para el medio rural, a grado tal que de no corregirse el rumbo con acciones políticas de apoyo al campo, la sociedad mexicana se verá afectada por las funestas consecuencias del actual modelo en el campo. Baste señalar que el grado de marginación económica y el dominio político son factores históricos recurrentes en el deterioro de la economía nacional y en grado superlativo, del campo mexicano donde se expresa una fuerte desigualdad económica con una gran diversidad cultural, y aunque los efectos de la crisis impactan y limitan las formas de organización económica y social de los habitantes rurales, en particular las primeras, realizan enormes esfuerzos por apoyar a las comunidades en la superación de los problemas estructurales y funcionales que padecen, a causa de una equivocada política sectorial y de la falta de sensibilidad y capacidad para integrar a los diversos actores sociales al debate y a las acciones específicas de apoyo al campo.

En el medio rural existen aproximadamente 10 millones de indígenas, de acuerdo con los resultados que arrojó el censo nacional de población de 1990, lo que representó el 8% de la población total del país en ese año, sin considerar a los niños menores de 5 años.¹⁴ La presencia de los indígenas en el medio rural es muy marcada en entidades federativas como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz, Puebla, Hidalgo y Estado de México; lo anterior tiene implicaciones en la interrelación de los sujetos

¹⁴X Censo General de Población y Vivienda. México. 1990. INEGI.

agrarios, puesto que gran parte de los grupos indígenas entienden de manera muy particular su relación con sus semejantes y con la tierra misma, como resultado de una serie de aspectos culturales que se fueron integrando durante muchos años, algunos de los cuales se refieren a su cosmogonía, autoridades tradicionales, relación con la tierra (formas de sembrar y cosechar), trabajo colectivo y estatutos comunales en los que se contemplan las tradiciones, así como los usos y costumbres ancestrales.

Entre la riqueza del mundo indígena se destaca la variedad de lenguas o variantes dialectales, las cuales según el censo de población de 1990 se consideraron en 92 lenguas indígenas; así como un gran número de grupos étnicos, ubicados en las distintas regiones del país, por mencionar algunos: los zapotecos, mixtecos, mazatecos, mixes y triquis, entre otros, en la zona de Oaxaca; los choles, tzeltales, tzotziles, zoques, tojolohales, chamulas y lacandones, entre otros, en la zona de Chiapas; y los amuzgos, náhuas y tlapanecas en el estado de Guerrero. La mayor parte de los grupos indígenas conserva sus tradiciones con el paso del tiempo, y se resiste a ser negado por un mundo "occidental y moderno" que sólo representa miseria, hambre, desprecio, racismo, incomprensión y represión hacia los indígenas.

Gullermo Bonfil Batalla en su obra de "México Profundo: Una Civilización Negada", retrata con veracidad la realidad de nuestro país, en donde conviven dos mundos, dos concepciones de la vida, por un lado, el México Imaginario cuyo proyecto de país se ve impactado por el desarrollo capitalista, la industrialización, el individualismo, la concentración de riqueza exagerada en muy pocas manos, la cultura de la corrupción y un alto grado de centralización del poder; y por otro está el México Profundo, el de los millones y millones de habitantes, el de los cada vez más y más pobres, con gran tradición de lucha y de trabajo colectivo, alto grado de marginalidad,

fuerte compromiso con la justicia social y la integridad nacional, es decir, el México de la realidad, el de las fuerzas vivas, el de los excluidos y dominados durante años, el México de quienes con su trabajo crean la verdadera riqueza del país, la material y la cultural, como señala Carlos Fuentes: "Insisto en la responsabilidad presidencial en las presentes circunstancias no porque le otorgue al presidente el principal papel en la transición democrática. Ésta le corresponde a la sociedad misma, a sus organizaciones existentes o en gestación, a la inmensa reserva de la cultura nacional y su memoria".¹⁵

3.4.- Los problemas del sector rural, resultado de una política neoliberal.

A partir de la década de 1980 se inició en gran parte del mundo la política denominada "neoliberal", en un primer momento ésta fue resultado de la constitución de la Comisión Trilateral, la cual se identifica como germen del neoliberalismo, en la que participaron las corporaciones, representantes gubernamentales y estadistas de diversas partes del mundo; cuyo interés radicaba en establecer un nuevo orden mundial para el desarrollo del capital monopólico y financiero, lo que se tradujo en la implementación de políticas de apoyo al comercio exterior, privatización de empresas, ajustes estructurales y procesos de "modernización" de las distintas ramas de la economía, dando por resultado una fuerte concentración del ingreso, mayores niveles de desempleo de los sectores de la población, de manera más drástica en el sector rural que incrementó el fenómeno de la pobreza extrema en un número aproximado de 17 millones de mexicanos.

¹⁵Fuentes, Carlos. El fin del sistema mexicano; en medio del desplome, la injuria de los crímenes y la corrupción. México. En Revista Proceso Núm. 997 del 11 de diciembre de 1995. Pág. 8.

El modelo neoliberal de política agropecuaria privilegió a los productores de altos ingresos, dedicados a la actividad agropecuaria de carácter comercial y enfocada a la exportación, olvidándose casi por completo de los campesinos del país, caracterizados como productores de bajos y hasta de nulos ingresos, para los que se creó un programa de apoyos directos, el PROCAMPO, que en el terreno de los hechos es completamente insuficiente para coadyuvar a la solución de los problemas del sector rural. Para entender la estrecha relación que existe entre la política de modernización del período 88-94 y su expresión en el sector agropecuario, es necesario conocer cual es la situación por la que atraviesa el campo mexicano en las últimas décadas, misma que está marcada por un grave deterioro y una aguda situación de empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes.

El fenómeno conocido como "pobreza extrema" no es nuevo en el campo mexicano, sino que tiene su origen en el hecho de que el crecimiento de la producción agropecuaria a partir de 1965 ha sido inferior al incremento demográfico nacional y también al incremento de la población rural. Desde entonces el sector rural se empobrece gradual y continuamente, se separa de otros sectores y actividades y se debilita en presencia respecto del conjunto de actividades de la economía nacional, como resultado de una política que privilegió el proceso de industrialización, sacrificando por otra parte el desarrollo agropecuario, puesto que se optó por la transferencia de recursos del sector primario al secundario (industria), descapitalizando con ello al agro y creando un grave problema en las condiciones de vida de los habitantes del campo.

3.4.1. La complejidad del campo mexicano.

El campo mexicano está diferenciado internamente con mayor agudeza que otros sectores y el conjunto de la sociedad, el efecto de la prolongada crisis se acumula sobre la espalda de los campesinos pobres, la gran mayoría del sector rural. Muchos de ellos son indígenas, los pobres entre los pobres; por lo que se debe reconocer que el problema de pobreza en México es significativo y está en correlación con el hambre en el mundo: "...hoy, en plena revolución cibernética, casi una sexta parte de los 5 mil 700 millones de personas que constituyen la población del planeta, padece hambre." ¹⁶ Como resultado del reconocimiento de la situación del campo mexicano, se tiene que el combate a la pobreza y al deterioro rural son la principal motivación del cambio a la legislación en materia agraria, lo cual es apenas uno de los componentes de la transformación integral que requiere el país.

Con la política agropecuaria de los últimos 20 años, la autosuficiencia alimentaria se perdió, los sistemas públicos de apoyo al campo favorecieron la concentración económica y geográfica. Las burocracias crecieron, pero no la atención ni los servicios requeridos por el grueso de los habitantes del campo. ¹⁷ Por lo que hace a los precios de garantía, el apoyo más cuantioso que recibían muy pocos productores, se afirma que éste acabó por elevar el precio de los alimentos para los residentes y trabajadores rurales más pobres que no tenían acceso a los subsidios urbanos, por su parte, el crédito y el seguro altamente concentrados, no promovían la producción sino que únicamente la simulaban. El campo fué más un pretexto que un propósito, porque

¹⁶Márquez, Ayala David. ¿Alianza para la revolución verde?. México. La Jornada. 27 de noviembre de 1995. P.50.

¹⁷Warnau, Arturo. "La Reforma al Artículo 27 Constitucional". En La Jornada. México. 8 de Abril de 1994.

sirvió para incrementar el poder y riqueza de los caciques locales y de los funcionarios públicos.

3.4.2. El reparto agrario y sus propósitos:

"Desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional, tal cantidad de tierra fue asignada a un número de aproximadamente 3.5 millones de ejidatarios y comuneros".¹⁸ Como resultado de lo anterior, para 1995, alrededor de 25 millones de mexicanos viven y se desarrollan en el medio rural, bajo las condiciones ya señaladas y con una perspectiva futura que parece no encontrar los rasgos del progreso nacional. El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma a agraria. Tenían por objeto aumentar producción y productividad en la medida que las mejores tierras se repartían. Así, hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, mientras la tasa promedio de crecimiento anual registrado en la producción del sector primario fué en promedio del 3.5 por ciento anual, por el lado del crecimiento poblacional la tasa promedio de crecimiento de la población mexicana durante la década de 1950 y 1960 fué de aproximadamente el 2.5 por ciento anual.¹⁹

Sin embargo, a partir de 1970 se observa una relación entre la producción

¹⁸ Arturo Sánchez Zavala y Arturo Rodríguez Gutiérrez. "El Procede, una perspectiva en marcha". En La jornada del Campo (Suplemento). 3 de abril de 1996. México. P.4.

¹⁹Zorrilla Ornelas, Leopoldo. Antecedentes Institucionales de la Procuraduría Agraria. Conferencia impartida durante los trabajos del XIII Curso para Aspirantes a Visitadores y Abogados Agrarios. México. Agosto de 1993.

agropecuaria y el incremento de la tasa de población que resulta Inversa a la registrada en las décadas de 1950 y 1960, es decir, la población nacional crece por encima de la producción del sector primario entre un 1 y 1.5 por ciento anual,²⁰ lo que genera un grave problema político ya que implica la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, de la propia soberanía en la producción de alimentos, cuyas consecuencias desde entonces se traducen en significativos niveles de desnutrición y enfermedades derivadas del consumo de productos enlatados y mala calidad de los alimentos; además del problema estructural para la vida económica del país, que impacta negativamente a la balanza comercial y hace que los resultados obtenidos en la producción, así como en la falta de apoyos a la producción y a la comercialización sean de graves consecuencias para los habitantes del medio rural en primera instancia, y para todos los mexicanos en consecuencia; en forma acertada se menciona: "Resulta que el campo es un desastre. En las mismas dos décadas pasamos de la suficiencia alimentaria a la insuficiencia alimentaria, a un agro desarticulado, descapitalizado y crecientemente maquilador".²¹

3.4.3.- Los problemas de la estructura agraria.

La historia de gran parte de los pueblos del mundo, y en particular, de los mexicanos, ha estado marcada por los problemas derivados de la propiedad, posesión ó el usufructo de la tierra. La estructura agraria tiene tal significado que la tenencia de la tierra fue factor de dominación entre los pueblos prehispánicos; de igual forma, la problemática en materia agraria motivó la creación de encomiendas, mayorazgos y

²⁰ Sempe, Carlos. La Pequeña Propiedad y la Propiedad Rural de las Sociedades Mercantiles. Conferencia presentada el 21 de Mayo de 1992, en los trabajos del Primer Curso para Aspirantes a Visitadores y Abogados Agrarios. Ciudad de México.

²¹ *ibidem*. P. 50.

cédulas reales durante el Virreinato; como también posibilitó la creación de las grandes haciendas; generó los acuerdos de colonización y la intervención de las compañías deslindadoras en el México de la Reforma y del Porfiriato, consolidándose los grandes latifundios en manos de pocas familias o instituciones religiosas durante el quinto y sexto decenio del siglo pasado, todo lo cual habría de desembocar en el pivote generador del movimiento revolucionario sintetizado en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 con su correspondiente institucionalización mediante la emisión de los postulados sociales del artículo 27 Constitucional, en el que se recogen las principales demandas de los campesinos y se establece la obligación para la aplicación de la justicia distributiva, reconociendo en primera instancia, el derecho de los pueblos sobre sus propias tierras, mediante los actos de restitución, o en su caso, el derecho de los grupos de solicitantes de tierra, para recibir una superficie de ésta para poder vivir a partir del usufructo de la misma.

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

No obstante, la definición de las distintas formas de propiedad rural y su

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

Por otra parte, la problemática de la estructura agraria del país tiene dos principales componentes: la persistencia de un sistema polarizado o bimodal, en medio de una gran pobreza campesina; la prevalencia del minifundio como forma de organización productiva generalizada y el predominio de jornaleros sin derechos establecidos sobre la propiedad de la tierra. La bimodalidad se refiere a dos subsistemas clara y profundamente diferenciados: un sector relativamente pequeño pero creciente, dedicado a la agricultura comercial con productores medianos y grandes, debidamente integrados en sus cadenas productivas los cuales se benefician de las oportunidades que les brinda el mercado interno y externo. El subsistema que podemos ubicar como "campesino" conforma el mayor conglomerado de productores del campo, asentándose en minifundios de menor capacidad agrícola, con escaso crédito e insumos modernos, al respecto: "Es necesario considerar que existen 3.5 millones de ejidatarios y 200 mil pequeños propietarios minifundistas que, salvo los 500 mil dedicados a productos frutícolas y tropicales ligados con el sector exportador, se encuentran fuera

del ámbito de influencia de la dinámica económica.²²

3.4.3.1. La problemática del minifundismo.

El sector de los campesinos minifundistas, se localiza al interior de los núcleos ejidales y comunales, además de un elevado número de pequeños propietarios con escasos recursos y unidades productivas muy pequeñas; en general, son productores de maíz, frijol, sorgo, trigo y alimentos de consumo popular; este grupo campesino que se integra con alrededor de 18 millones de personas, es el segmento más pobre de la sociedad y de la economía mexicana; por otra parte, se debe destacar que el proceso de la reforma agraria en nuestro país tuvo como consecuencia la atomización de las unidades productivas, con lo que la tierra sufrió y continúa sufriendo el deterioro ecológico en una magnitud que puede tener graves riesgos para la vida, por lo que:

"No obstante, lo que aparece en seguida es la presencia de tres millones y medio de ejidatarios y un millón y medio de pequeños propietarios, entre los que el 80% posee 20 y cinco hectáreas por jefe de familia, respectivamente. En estas circunstancias, el problema histórico del campo mexicano ya no es el latifundio, sino el minifundio acorralado por una extraordinaria explosión demográfica. De esta manera, la democratización de la propiedad resulta un objetivo solamente formal de la Revolución Mexicana".²³

Más de dos terceras partes de las unidades productivas son minifundios, caracterizados por la pobreza, improductividad y degradación de nuestros suelos y recursos agroecológicos. Existen en el país más de tres millones de jornaleros agrícolas, que representan el segmento más numeroso del campesinado mexicano y no cuentan con

²²Gil, Javier. La Reforma del Sector Agropecuario. Los agentes, las políticas, los instrumentos. México. Ed. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario. 1992. P. 58.

²³Delgado Moya, Rubén. Op. Cit. P.70.

derechos laborales permanentes, ni de propiedad sobre la tierra que trabajan. Resulta contradictorio que después de una larga reforma agraria tengamos hoy en números absolutos y relativos más campesinos sin tierra que cuando inició el reparto agrario. No habrá reactivación agrícola exitosa y a la vez socialmente admisible si no se logra disminuir el número de jornaleros a partir de acciones políticas de generación de empleos y otorgamiento de recursos para el campo.

El minifundio comprende unidades menores de cinco hectáreas de temporal (y su equivalente en tierra de riego, según la clasificación de la hoy derogada Ley Federal de Reforma Agraria), abarca más de dos millones de unidades de producción y afecta severamente la productividad agrícola del país por problemas como: pobreza y degradación ecológica debido a que los campesinos trabajan en condiciones de minifundio y es difícil que puedan capitalizar sus predios, generar excedentes, satisfacer las necesidades de sus familias y reinvertir productivamente por no tener acceso a los recursos o poseer tierras diferentes y otras alternativas para las labores del campo; esta situación tiende a sobreexplotar suelos, pastos y acuíferos, y empobrece los ecosistemas rurales, provocando un daño irreversible a la vida del planeta, y a los seres que en ella habitan; en otras palabras: "Las condiciones del minifundio exacerbaban la sobreexplotación de los recursos del suelo, generando su erosión, abatimiento de acuíferos y un círculo vicioso de desgaste ecológico que termina por hacer absolutamente inviable la tierra".⁴⁴

3.4.3.2.-Los problemas de la agricultura bimodal en México.

La agricultura que se practica en el país se caracteriza por corresponder a dos polos de actividad agropecuaria, de ahí la denominación de bimodal: por una parte se

⁴⁴ibidem. P. 37.

expresa una agricultura comercial de cultivos de alta rentabilidad económica ligada fundamentalmente a la exportación de los productores ricos con sus socios comerciales nacionales y extranjeros; por otro lado, se identifica una agricultura productora de granos básicos, cuya producción se dirige al mercado nacional, donde en forma tradicional el gobierno señaló a los campesinos la cantidad y tipos de cultivo a que se debían dedicar. Estas decisiones se tomaban de manera sutil utilizando diversos mecanismos, como: el manejo del crédito, suministro de fertilizante, definición de la dependencia donde entregar el grano, manejo de la tasa de interés, subsidios, etc.

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

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

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

3.4.4.- El Problema de la Falta de Inversión en el campo.

El campo manifiesta una grave situación por la falta de inversiones productivas, poca vocación de los dueños del dinero en proyectos productivos del sector rural que dependen de posibles salarios, el precio nacional e internacional de los productos del campo, la calidad de los mismos, la cantidad y capacidad de servicios de apoyo a la producción rural, es decir, almacenamiento, distribución, comercialización y abasto. (Véase anexo uno). La visión que prevalece en el país respecto de las posibilidades de inversión, depende de prioridades, estudios de factibilidad y rentabilidad en proyectos que son evaluados tanto por el sector público como por el privado, en los que prevalece el común denominador de subestimar la capacidad de generación de riqueza por parte del sector agropecuario, y por ende se da prioridad a las inversiones tanto en el sector industrial como en el terciario o de servicios, y lo que es peor, la cada vez mayor tentación por parte de quienes tienen el capital, para hacer inversiones de carácter especulativo en detrimento de la actividad productiva.

Ante la política agropecuaria del neoliberalismo es preciso diferenciar la modernización agrícola y el desarrollo rural, ya que ambos procesos no son necesariamente concomitantes. La modernización es inherente a empresas que, al margen de su tamaño y organización logran cambios fundamentales cuando tienen capacidad, para plantear estrategias operativas, explicitan sus requerimientos financieros y toman decisiones de endeudamiento en función de activos y perspectivas de gasto e ingreso. El desarrollo rural es un proceso que requiere compromisos

colectivos y acciones estratégicas del gobierno, para que generen efectos multiplicadores y logren la competitividad sin deterioro ecológico ni enormes costos sociales observados en la actualidad; ya que en muchos casos se logra la modernización de las empresas agrícolas que cuentan con recursos, pero es poca su contribución -en realidad casi nula- al desarrollo rural; por lo que la concepción del gobierno al respecto es:

"Por un lado se tiene el dogmatismo de los tecnócratas que insisten en profundizar las medidas que ya han demostrado con creces su ineficacia. Por el otro el pragmatismo de los agricultores comerciales, cuya propuesta, al igual que la anterior, excluye del todo a los productores de bajos ingresos. Esos dos proyectos son los que, hoy por hoy, se disputan el predominio sobre las políticas de desarrollo rural en México." ¹⁵

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

"¿Cuál será el modelo económico para el tránsito para la siguiente década? ¿será posible que podamos lograr un modelo de desarrollo económico que nos de seguridad alimentaria? ¿se podrá realizar en la sociedad moderna que cada estado pueda darse la seguridad alimentaria? (y no estoy hablando de autosuficiencia); ¿será posible lograr el bienestar rural, buscar un modelo

¹⁵ Pérez Castañeda, Juan Carlos. Pragmatismo agropecuario vs. dogmatismo académico. En La Jornada del Campo. México. Martes 22 de agosto de 1995. P. 10.

intensivo en mano de obra? ¿será posible que nos ganemos nuestro bienestar con la actividad productiva y no con programas especiales? , que son bienvenidos, desde luego pero lo que nos interesa es la actividad productiva, porque es lo que hace trascendente nuestro bienestar; ¿será posible que construyamos un modelo de desarrollo económico y productivo agropecuario que no sea agresivo ecológicamente?; ¿será posible preservar nuestra diversidad cultural y potenciar su desarrollo y a la vez preservar nuestra diversidad productiva?; ¿será posible que el nuevo modelo de desarrollo a implementarse respete la vocación rural de nuestro pueblo?

Hoy el campo mexicano es un conjunto de unidades económicas, pero también es una forma de vida"²⁶

3.4.5.- El grave problema de la comercialización agropecuaria.

La problemática en los proceso de comercialización de productos agropecuarios se expresa en una deficiente infraestructura de acoplo, almacenamiento, conservación, transporte y distribución de productos agropecuarios, con costos elevados por lo que las dificultades de comercialización se manifiestan en la carencia de esquemas de financiamiento; lo anterior es resultado, en parte, de la falta de apoyos al campo, misma que puede observarse en el "anexo I" donde se señala la pérdida de apoyos al campo en el período de 1988-1994; todo ello se traduce en una reducción de los ingresos de los productores de bajos ingresos, es decir, de los ejidatarios y comuneros, así como de los parvifundistas, los cuales se ven en la necesidad de acudir a intermediarios para poder vender sus productos, en situación de clara desventaja, puesto que los intermediarios determinan el monto y la cantidad de los productos requeridos por el mercado. Las distorsiones en el comercio internacional de los bienes agrícolas, así como la inestabilidad de los precios agravan la problemática de rentabilidad del sector; además de los pequeños productores se basa en su desconocimiento de los mercados, lo disperso

²⁶Gil, Javier. Op. Cit. P. 60.

de sus unidades de producción y el escaso volumen que destinan al mercado en forma individual, por lo cual venden sus cosechas a precios bajos, lo que deteriora severamente sus ingresos e impide la capitalización de sus unidades productivas.

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

"Durante la década de los noventa, la política agrícola estará definida principalmente en función de la apertura de la economía hacia el exterior y deberá contener los siguientes elementos:

1. Política agrícola

- Desregulación de los mercados agropecuarios
- Reforma del sistema crediticio y aseguramiento
- Adecuada integración a los mercados internacionales
- Modificación al actual marco jurídico de tenencia de la tierra
- Instrumentación de un programa de apoyo social para los productores marginados.

2. Redefinición de la participación del estado.

- Reorientación del gasto (infraestructura y servicios de apoyo)
- Retiro gradual de las actividades de comercialización y producción de insumos
- Reasignación de subsidios.
- 3. Mercados internacionales**
- Reducción gradual de aranceles y eliminación de restricciones cuantitativas
- Sanidad Internacional
- Eliminación de las barreras no arancelarias
- Negociación del TLC con otros países sobre la base de cadenas productivas completas y no por producto.
- 4. Desregulación de los mercados**
- Mayor participación de la iniciativa privada
- Eliminación de la reglamentación excesiva
- Fin de los monopolios creados por leyes y decretos
- Promoción de la movilidad de los factores de la producción
- Información precisa de los precios. " ²⁷

Lo anterior tiene gran similitud con las políticas instrumentadas en los países altamente desarrollados donde se cuenta con un sector agropecuario fuerte y debidamente apoyado por su gobierno, y no responde en absoluto a la realidad del sector rural de nuestro país, donde se reconoce que el agro se encuentra al borde de la ruina y requiere de pronta reorientación en la política seguida hasta nuestros días, antes de que sea demasiado tarde.

3.5.- El Artículo 27 Constitucional Actual.

Para valorar la importancia que tiene el marco jurídico en materia agraria y entender las causas que motivaron su elaboración, a continuación se señala el contenido del actual artículo 27 Constitucional.

"ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

²⁷ La reforma del sector agropecuario. Op. Cit. P.111-112.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de tierras preciosas, de sales de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y en términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional, o dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o

esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por

las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III.- Las Instituciones de beneficencia pública que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas y forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V.- Los bancos debidamente autorizados,, conforme a las leyes de instituciones de

crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular de las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencias ejecutoriada;

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y

procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcela se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley relamentaria;

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas o montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transportes, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces y otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X.- Se deroga.

XI.- Se deroga.

XII.- Se deroga.

XIII.- Se deroga.

XIV.- Se deroga.

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café henequén, hule, palma, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción, que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI.-Se deroga.

XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas

jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravámen ninguno;

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos, y

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos ó mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural e integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."²⁸

²⁸Constitución Política Mexicana, México, Ed. Porrúa, 1994. Véase también El artículo 27 Constitucional en materia agraria, Módulos IV y V, México, Ed. Procuraduría Agraria, 1992. P. 85.

La reforma al artículo 27 Constitucional tiene una gran relevancia puesto que parte del reconocimiento por parte del Estado de que ya no hay tierras para repartir entre los campesinos, con lo cual culmina una etapa en la historia agraria del país, además de sentar las bases para el establecimiento de una nueva relación entre las Instituciones del Gobierno Federal y los productores rurales.

El artículo 27 Constitucional regula las relaciones de propiedad en lo que a las distintas formas de tenencia de la tierra se refiere, con la finalidad de determinar los usos y aprovechamientos que pueden hacerse tanto de los productos del suelo como del subsuelo. En la actualidad se sigue reconociendo la propiedad originaria de la Nación en relación con las tierras y aguas del territorio nacional, también se hace reconocimiento explícito de las formas de propiedad rural (ejido, comunidad y pequeña propiedad) y se continúa con el derecho que tiene la Nación para realizar en todo tiempo y momento los actos expropiatorios necesarios, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública que justifique la acción, y se cumpla con la indemnización correspondiente.

En el artículo 27 se contienen las bases para lograr una nueva realidad en el campo, ya que por una parte se permite que las sociedades mercantiles puedan adquirir tierras en propiedad, regulando su funcionamiento mediante las disposiciones legales, con lo que se intenta que los capitalistas inviertan en el sector agropecuario y forestal; además de que se establecen las bases para la organización económica de los núcleos agrarios ejidales o comunales, flexibilizando el Marco Jurídico para que aquellos ejidos o comunidades que estén interesados en constituir cualquiera de las figuras jurídicas para la producción rural, puedan hacerlo y con ello incorporarse, en la medida de sus posibilidades, a los procesos de mercado prevaecientes en México y el mundo.

Con los cambios constitucionales en materia agraria, se trata de abrir un nuevo escenario en el que tanto ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios puedan ser partícipes de los procesos económicos, ya sea de organización para la producción, asociación con terceros, establecimiento de contratos, convenios, adopción del dominio pleno sobre la tierra ejidal y muy probablemente, lograr la libre circulación de la propiedad de la tierra, es decir, convertir el recurso tierra y sus productos en general, en una nueva fuente de circulación y acumulación de capital.

En relación con la procuración, expedición e impartición de justicia agraria, el artículo 27 Constitucional dispone la creación de dos Instituciones: La Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. La Procuraduría Agraria tiene la encomienda de Procurar la justicia agraria en todo el país, mediante el ejercicio de atribuciones que la ley le señala. Por su parte, los Tribunales Agrarios tienen la obligación de administrar e impartir la justicia en materia agraria en todo el territorio nacional. Con el surgimiento de las Instituciones mencionadas, el Estado hace reconocimiento implícito de las enormes desigualdades existentes en el medio rural, además de tomar la decisión de no intervenir de manera directa en las decisiones propias de los campesinos.

En relación con el Marco Jurídico anterior, es decir, con lo que establecía el artículo 27 Constitucional anteriormente, se puede afirmar que dicho marco normativo llegó a su término, porque ya no respondía a la nueva realidad, puesto que ataba a los núcleos agrarios en la toma de decisiones, y no permitía que los sujetos agrarios pudieran ser partícipes de los procesos de mercado mediante el ejercicio pleno de su libertad de decisión, además de que existía una presencia de las Instituciones en el campo, que no contribuía al desarrollo de sus habitantes, sino que por el contrario, impedía su evolución. De igual forma, antes, mediante el reparto agrario, se generaban

formas de participación política clientelares, las cuales dañaban profundamente a la vida política del país, porque impedían el ejercicio de la democracia. Por lo que hace a la necesidad de que los campesinos fueran sujetos libres y actores económicos capaces de incorporarse al libre juego del mercado, la legislación anterior no permitía que esto sucediera, puesto que era rígida en este aspecto, mediante la prohibición de cualquier forma de contrato o asociación de ejidatarios con terceros inversionistas, además de que expresamente prohibía la intervención del capital en la apropiación de terrenos rústicos.

Ante las nuevas condiciones económicas, políticas, sociales y jurídicas el surgimiento de una Institución como la Procuraduría reviste especial interés, ya que ésta tiene el encargo constitucional de procurar la justicia agraria, de proteger los derechos de los campesinos y de proponer nuevas formas de convivencia social, así como también convertirse en impulsor de nuevas alternativas para la solución de los problemas que aquejan a los campesinos y que les impiden acceder a mejores formas de organización y niveles de vida, -además de que la existencia de la Institución significa el reconocimiento por parte del Gobierno Federal del fuerte grado de erosión de la legitimidad y credibilidad en el que cayeron la mayor parte de las Instituciones Públicas que guardan alguna relación con el campo-.

3.6.- La Procuraduría Agraria en el contexto rural.

3.6.1.- Antecedentes Institucionales.

Los antecedentes de una Institución como lo es la Procuraduría Agraria se marcan en un contexto histórico, el cual tiene como eje principal y como demanda central de los campesinos y de los sectores progresistas de la sociedad, la creación de algún tipo de órgano público encargado de procurar y defender los derechos de los

ciudadanos más desvalidos, de los más desprotegidos y en muchos casos, los más pobres, por ello a lo largo de la historia de México se han hecho propuestas por parte de aquellos ciudadanos comprometidos con la justicia social en el sentido de atender de manera inmediata, honesta y eficiente, las demandas del sector campesino. En particular, la idea de crear un órgano como la Procuraduría Agraria, tiene antecedentes que se remontan a etapas históricas anteriores, tales como:

a) La Procuraduría de Pueblos, que se creó por decreto del 22 de noviembre de 1921, en cada entidad federativa, para patrocinar a los poblados en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos. En el año de 1934 es reformado el artículo 27 Constitucional y se crea por mandato constitucional el Departamento Agrario, al cual se incorpora como parte integrante del mismo, la Procuraduría de Pueblos antes mencionada.

b) Para el año de 1953 se constituyó por decreto presidencial, la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la cual tuvo como característica que su personal laborara tanto en oficinas centrales como foráneas del Departamento Agrario, y se instituyó con la finalidad de brindar asesoramiento gratuito a los campesinos. Así, después de sucesivas reformas se crea el llamado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, mismo que posteriormente se eleva a rango de Secretaría de la Reforma Agraria, en la década de los setentas.

c) Por otra parte, la propia Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) también se transformó, por ello de acuerdo con su Reglamento Interior (el de 1989) se encuentra que la Dirección General de Procuraduría Social Agraria tenía funciones tales como la asesoría, gestión, resolución de controversias en la vía conciliatoria, co una modalidad

interesante, consistente nada menos que en el hecho de haberse convertido en autoridad agraria para instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.

d) Por lo que respecta a las reformas constitucionales ocurridas en 1985, éstas previeron la asesoría legal a los campesinos (en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional) y por último, la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992 ordena la creación de un órgano específico encargado de procurar la justicia agraria (lo cual se dispone en el segundo párrafo del 27 Constitucional). En la Ley Agraria se define las características de la Institución señalando que "La Procuraduría Agraria es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio" ²⁹

Lo anterior pone de manifiesto la preocupación que ha existido a lo largo de muchos años, en el sentido de que los campesinos -quienes han sido sacrificados económicamente desde hace tiempo- puedan contar con una instancia u órgano encargado de realizar las funciones propias de la procuración de justicia para dar respuesta a las demandas surgidas en el medio rural, razón por la cual surgió la Procuraduría Agraria, además del descrédito en el que cayeron las Instituciones a consecuencia de su grave ineficiencia en la atención de problemas agrarios.

²⁹"Ley Agraria". En Nueva Legislación Agraria. México. Ed. Procuraduría Agraria. Noviembre de 1993.

3.6.2.- Fundamento Jurídico y Social.

Una de las Instituciones que nacen de la reforma al artículo 27 constitucional, es la Procuraduría Agraria, la cual encuentra su fundamento jurídico en la fracción XIX del citado artículo que fue reformado el 6 de enero de 1992; también tiene su base legal en las disposiciones de la Ley Agraria publicada el 26 de febrero y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo del mismo año, reformado un año después; un contexto donde prevalece el estancamiento de la producción agropecuaria, la falta de justicia agraria y graves rezagos en lo referente a: fuerte índice de analfabetismo, incremento de la insalubridad en el campo, falta de fuentes de empleo, poca inversión, prácticas políticas profundamente antidemocráticas, explotación irracional de los recursos naturales, fuertes cacicazgos, alto índice de pobreza y una deficiente organización económica y social de los productores.

3.6.3.- Funciones de la Institución.

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

- Contar con carrera profesional.
- Acreditar una entrevista.
- Contar con un promedio mínimo de carrera de 8.0.

- Acreditar el curso de formación básica para visitantes y abogados agrarios.
- Tener un profundo respeto hacia los campesinos.
- Ser menor de treinta años de edad, de preferencia.
- Tener completa disponibilidad para cambiar de residencia.

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

Desde su creación se tuvo la precaución de no incorporar personas con antecedentes de prácticas de corrupción, tortuguismo o poca capacidad analítica-sintética, sino por el contrario, se intentó efectuar un proceso de reclutamiento que asegurara la incorporación de personas con un perfil que la Institución requería, cuyas características debían corresponder a la honestidad, el respeto, la disposición para el trabajo, una disponibilidad completa, capacidad analítica-sintética, profesionistas a nivel universitario y cierto grado de sensibilidad, identificación y compromiso para coadyuvar en la solución de los problemas del campo.

3.6.4.- La importancia del Servicio Profesional Agrario.

Una de las justificaciones que se presentan con mayor frecuencia en relación con la Ineficiencia de las Instituciones Públicas, refiere nada menos que a la falta de preparación y capacitación con la que cuenta el personal que labora en las distintas Dependencias de Gobierno; de manera particular, se considera que una de las causas que originaron el descrédito hacia las Instituciones, por parte de los campesinos, es nada menos que la falta de preparación existente al interior del personal con el que cuentan dichas Instituciones, además se considera que debe existir un esquema perfectamente delineado en relación con las posibilidades de hacer "carrera" al interior del Gobierno.

Por todo lo anterior, así como por el fortalecimiento e incremento en la formación académica e intelectual de la sociedad civil demandante de servicios, o en otras palabras, de los llamados "usuarios", se pensó integrar un sistema que considerara los procesos de reclutamiento, selección y capacitación; así como la permanencia y ascenso del personal. Los antecedentes de lo que se denomina el "Servicio Civil de Carrera" se remontan a las experiencias ocurridas en países como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, fundamentalmente durante las décadas de 1970 y 1980; en efecto, en dichos países se pensó en estructurar un esquema que asegurara un ejercicio más eficiente de las funciones de gobierno, así como alcanzar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad que demanda el mundo moderno.

En México, desde los primeros años de la década de 1970 se pensó en articular un sistema de Servicio Civil de Carrera, con la finalidad de mejorar la actuación de las Instituciones Públicas y volverlas más eficientes en el desempeño de las funciones que les son encomendadas. Específicamente en el año de 1973 se integró la denominada

"Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera", con el objeto de elaborar un diagnóstico en relación con los índices de preparación del personal de las distintas Dependencias del Sector Público, así como con la finalidad de elaborar una serie de esquemas bajo los cuales habría de operar dicho sistema del Servicio Civil, es decir, la Comisión estuvo encargada de la elaboración de los manuales de puestos y perfiles, así como también de definir los niveles de la estructura jerárquica de las organizaciones gubernamentales a los cuales les serían aplicables las disposiciones de dicho Servicio Civil de Carrera.

En el caso de la Procuraduría Agraria, se puede afirmar que la experiencia acumulada en poco tiempo, pero sintetizadora de muchas opiniones y esfuerzos de apoyo al campo, se cristalizó en la institucionalización del denominado Servicio Profesional Agrario, el cual se estableció mediante un decreto presidencial a fines de 1993, que regula los procedimientos de reclutamiento, selección y ascenso del personal básico de la Procuraduría Agraria, es decir, de los Visitadores y Abogados Agrarios para dar un efectivo cumplimiento a las atribuciones de la Procuraduría Agraria tanto en la Ley Agraria, como en el reglamento de la institución, que la obligan a esforzarse en la conciliación de intereses, ser orientadora, gestora, representante legal de los derechos de los sujetos agrarios, investigadora e inspectora de la realidad agraria, Institución estudiadora de alternativas de solución de los problemas rurales.

Con la puesta en operación del Servicio Profesional Agrario, se pretende que el personal que atiende de manera directa las demandas de los campesinos, tenga plena capacidad para dar respuesta a los problemas planteados, como resultado de todo un proceso que va desde el reclutamiento de personal hasta la asignación de nuevos cargos (ascensos) al interior de la propia Institución. Es fundamental entender que un esquema

de esta naturaleza se propone el objetivo central de que la Procuraduría Agraria cuente en todo tiempo y momento con personal debidamente capacitado, realizando funciones de acuerdo con sus fortalezas, y en un constante proceso de capacitación y superación personal.

Cabe señalar que por disposición estatutaria son sujetos del Servicio Profesional Agrario todos aquellos que forman parte del personal de nivel operativo, o sea, Visitadores y Abogados Agrarios, Subresidentes, Jefes de Residencia; así como los mandos medios y superiores de la Institución. El Estatuto del Servicio Profesional Agrario -ESPA- establece que tanto los Delegados como los Directores Generales también forman parte del Servicio Profesional Agrario, aunque en la práctica esta disposición aún no se lleva a la práctica debido a los intereses particulares y de grupo que existen al interior de la Institución, con lo que se demuestra de nueva cuenta la dificultad para avanzar en la profesionalización de los servidores públicos, cuando se convive tanto con una visión eficientista de la administración, a la vez que se intenta negar la existencia de los grupos de poder, de las relaciones que estos llevan a cabo entre sí y con otros grupos, es decir, de los intereses y la fuerza de la política.

3.6.5.- Las figuras de Visitador, Abogado agrario y Becario campesino.

3.6.5.1.-El Visitador Agrario.

La figura del Visitador Agrario se pensó en el sentido de contar con jóvenes colaboradores y trabajadores de la Institución, los cuales se comprometieran a trabajar en beneficio de la población rural, es decir, a cumplir con sus obligaciones sin menoscabo del tiempo, ni de las dificultades que entraña el ir de un lugar a otro, en ocasiones recorriendo grandes distancias, por ello se pensó en incorporar a las filas de

la Procuraduría Agraria a aquellos jóvenes profesionistas que tuvieron un compromiso real con el desarrollo del campo.

El Visitador es uno de los servidores públicos que tiene mayor importancia por cuanto las funciones que le corresponde desempeñar, puesto que se considera como la figura integral de la Procuraduría Agraria, puesto que es él quien debe atender las demandas de los campesinos, señalando cuáles son sus derechos; también se considera como una figura institucional importante porque éste debe estar en el campo, elaborar un diagnóstico de necesidades de la comunidad y establecer un programa de trabajo de común acuerdo con los campesinos para la búsqueda de soluciones a sus problemas.

El Visitador tiene funciones de servicio social, es decir, el trabajo que realiza al interior de los núcleos agrarios y las labores que desempeña son completamente gratuitas, de acuerdo a lo que se dispone en el artículo 135 de la Ley Agraria. Es precisamente esta persona la que debe informar y dar a conocer a los campesinos los cambios existentes en la legislación agraria con la finalidad de que éstos conozcan mejor sus derechos y puedan ejercerlos en forma cotidiana. De igual forma, este personaje debe difundir entre los campesinos la información en relación con las funciones y atribuciones que tienen encomendadas las Instituciones Públicas que trabajan en el medio rural. Por otra parte, el Visitador tiene como una de sus labores más importantes la de proponer y procurar que la solución de los problemas agrarios se haga por medio de la conciliación de intereses entre las partes antagónicas.

Lo anterior implica que el Visitador es un personaje identificado con el ejercicio de la conciliación, es y debe ser un conciliador, con buena dosis de sensibilidad social, por lo que éste deberá explicar a las partes que intervienen en el conflicto que la forma más fácil, sencilla y económica para solucionar sus conflictos es a través del diálogo, de

la voluntad y la buena fe para llegar a un común acuerdo, mediante un convenio conciliatorio en el que se reconozca el derecho que le asiste a cada una de las partes y se lleve a buen término la controversia en materia agraria. También el Visitador está encargado de llevar a la práctica cada una de las atribuciones que le corresponde cumplir, por mandato de Ley, a la Procuraduría Agraria, es decir, debe realizar funciones de orientador, asesor, conciliador, supervisor de que se cumpla la legalidad y, en su caso, representante institucional.

3.6.5.2.- El Abogado Agrario.

El Abogado Agrario es el personaje institucional que se creó con la finalidad de poder proporcionar a los campesinos, cuando así lo requieran, los servicios de un especialista en materia de derecho agrario. Los Abogados Agrarios son personas que se incorporan al trabajo de la Procuraduría Agraria a través de un curso de formación básica el cual deben acreditar con un promedio mínimo de 8.0, además de que deben cubrir requisitos tales como: contar con estudios de nivel superior, en el campo del Derecho; haber culminado al cien por ciento con el número de créditos académicos, acreditar una entrevista y tener un perfil favorable para desempeñar las funciones correspondientes.

El quehacer del Abogado Agrario en la Institución se expresa mediante la participación de éste en asuntos tales como: asesorías jurídicas, orientación, procedimientos de juicio arbitral, apoyo jurídico a los problemas planteados por los núcleos agrarios, apoyo a las actividades de difusión de la legislación agraria entre los campesinos, así como entre los becarios campesinos y miembros de otras dependencias públicas; también el Abogado Agrario realiza la importante función de la representación

Jurídica de los sujetos agrarios ante los Tribunales de la materia, o si fuera necesario, ante cualquier instancia del Poder Judicial. Es importante destacar que tanto los Visitadores como los Abogados Agrarios realizan sus funciones, en su gran mayoría, en lo que se denomina la "estructura territorial" de la Procuraduría Agraria, misma que se integra tanto por las Delegaciones como por las Residencias con las que cuenta la Institución en todo el País, lo cual se expresa en aproximadamente 120 oficinas instaladas en todo el territorio nacional.

3.6.5.3.- El Becario Campesino.

La idea de contar con una figura como la del denominado Becario Campesino en la Procuraduría Agraria, surge del reconocimiento expreso a nivel de los mandos superiores de la Institución en el sentido de que se requería contar con el apoyo de algún tipo de personas que facilitaran la comunicación más directa y cordial entre las núcleos ejidales y comunales y la Procuraduría Agraria. Por ello se vislumbró la posibilidad de contar con miembros de las comunidades y ejidos del país, que permitieran lograr un mejor y mayor acercamiento con los campesinos, y que a la vez apoyaran las labores de la Institución coadyuvando para la pronta y eficaz procuración de justicia agraria. Por todo lo anterior y haciendo uso de las facultades que le otorga el artículo 144 de la Ley Agraria, así como los artículos 6 y 9 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el C. Procurador Agrario propuso a inicios de 1993, la creación de la figura del Becario Campesino.

En particular, el becario campesino es la persona que surge de una comunidad, un ejido o una población rural, que además ha sido propuesto por la gente de su propia comunidad o por una organización campesina en virtud del perfil que éste reúne, y que

se expresa en su espíritu de servicio y participación comunitaria, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de su entorno económico y social. Es necesario destacar que el Becario Campesino es un joven campesino ó hijo de campesinos, que ha sido seleccionado mediante la acreditación de un curso de capacitación para aspirantes a becarios campesinos. La capacitación recibida por el Becario se refiere al conocimiento de su entorno socio-económico; de la legislación agraria, de los procedimientos y programas institucionales, con la finalidad de transmitir a su comunidad en forma clara, cuáles han sido las modificaciones legales que sustentan un apoyo decidido al agro mexicano.

El Becario Campesino realiza sus actividades en el campo; no es parte del personal administrativo de la Procuraduría, sino que tiene la calidad únicamente de Becario, es decir, la Institución le paga durante un año una beca, con el objetivo de que este joven campesino se capacite en el conocimiento de la legislación agraria, así como en el quehacer de las Instituciones agrarias. De manera específica, el Becario realiza sus actividades ya sea en las Delegaciones ó en las Residencias de la Procuraduría, apoya de manera importante en la ejecución de los trabajos del PROCEDE, puesto que está asignado a un Visitador Agrario, el cual tiene la obligación de capacitar a su Becario y resolverle las dudas que éste le señale. Se considera que los Becarios llevan a cabo una labor trascendental, ya que en realidad, son el puente, el canal de comunicación entre los campesinos y la Institución, además de que son ellos quienes conocen las características propias de los terrenos, y quienes facilitan el buen entendimiento entre las comunidades y la Procuraduría Agraria, llegando a realizar funciones incluso, de traducción de alguna Lengua Indígena al Castellano.

3.6.6.- La Procuraduría Agraria, como Institución que busca y procura justicia.

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

Tal situación provocó el deterioro del personal de la Secretaría de Reforma Agraria, así como de funcionarios de otras instituciones y niveles, los cuales actuaban a partir de sus intereses y no de las necesidades y demandas de los grupos de campesinos; por lo que fue necesario modificar el marco legal agrario, y crear instituciones especializadas en la atención y solución de los problemas del campo, a partir de reconocer el derecho de audiencia y el conjunto de garantías constitucionales de los mexicanos. Por ello se pensó en responder a las demandas de justicia agraria, mediante la creación del juicio agrario, en el que se reconoce en un plano de igualdad a los sujetos agrarios que reclaman un derecho, puesto que los principios que rigen un juicio de esta naturaleza son: la oralidad, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes, con lo cual se intenta brindar un mejor servicio a los campesinos, acorde con la realidad y las necesidades que ellos viven cotidianamente.

Al crear la Procuraduría Agraria como Institución de servicio social, de buena fe, que procura justicia y defiende los derechos de los campesinos, otorgándole la calidad de "Ombudsman agrario", el Estado se propone aminorar las profundas

desigualdades que existen en el medio rural, producto de muchos años de ineficiencia en el quehacer de las Instituciones, así como de factores que son propios de las características geográficas, culturales, sociales y económicas de las diversas regiones del país. Es muy cierto que la lucha campesina tiene hondas raíces históricas que inspiraron los grandes movimientos campesinos, con el objetivo fundamental de proteger el derecho a la tierra, porque de ella se nace y en ella se muere- razón por la cual se reconoce que la historia de las luchas agrarias es la historia misma de la nación, marcada por profundas desigualdades e injusticias a todos los niveles.

Así, la Procuraduría Agraria y los Tribunales de la materia, responden a la ineficiencia de la actuación institucional, como es el caso de la Secretaría de Reforma Agraria, así como a la pérdida de credibilidad en la que han caído las Instituciones que tienen relación con el campo, por otra parte, tanto la Procuraduría como los Tribunales Agrarios tienen la enorme responsabilidad de cumplir sus funciones de manera acertada y eficiente, brindando al campesino nuevamente la confianza y la seguridad de que sus problemas serán resueltos si le asiste el derecho y la razón, haciéndole entender a los sujetos agrarios que las disposiciones del denominado "Nuevo Marco Legal" le garantizan el libre ejercicio de sus derechos, así como la protección de los mismo por parte de las Instituciones Públicas.

El proyecto de trabajo de la Procuraduría Agraria implica actuar donde viven los campesinos y surgen sus problemas, es decir, la institución está en el campo, opera mediante un eje de descentralización y desconcentración de funciones, puesto que desde su creación se reconoció como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con una delegación en cada una de las entidades federativas y oficinas operativas instaladas

en las ciudades pequeñas y medias del país, con más de mil visitantes agrarios, aproximadamente 200 abogados especialistas en materia agraria y más de 2000 becarios campesinos surgidos de los núcleos agrarios, es decir, jóvenes hijos de campesinos, como enlace entre la institución y los sujetos agrarios, tal como se observa en el "anexo 2", en donde se señala el número de núcleos agrarios existentes en cada una de las entidades federativas, así como el número de visitantes, abogados agrarios y becarios que están adscritos a cada una de las Delegaciones de la Procuraduría, con lo cual se puede derivar que el universo de trabajo de la Institución es muy grande y la estructura con la que cuenta en campo es muy pequeña, por lo que se requiere fortalecer las áreas operativas y no saturar las unidades administrativas en oficinas centrales, sino por el contrario, hacer una desconcentración efectiva.

3.6.7.- El Quehacer Institucional y las Atribuciones de la Procuraduría Agraria.

La actuación de la P.A. tiene como sustento una filosofía de profundo respeto a las decisiones de los núcleos agrarios y sus formas de organización, así como también por un manejo honesto y transparente de los recursos y por su apego irrestricto a la legalidad y cumplimiento de las funciones y atribuciones que le confieren la Ley y su Reglamento Interior; donde no cabe el paternalismo ni el autoritarismo burocrático, con la participación de organizaciones campesinas en la dirección, supervisión y evaluación del trabajo de campo; de el Consejo Consultivo conformado por veinte personalidades de diferentes campos de la enorme tradición agraria mexicana, desde la militancia hasta la reflexión, la responsabilidad pública y el estudio académico, así como el Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE) para supervisar el avance en la solución de sus demandas y formular de manera conjunta propuestas, programas y

estudios para su atención integral; sus espacios de participación se definieron como plurales y democráticos, con el reconocimiento de la diversidad de opiniones y de posiciones políticas de las distintas organizaciones que en él participan; además se trabaja de manera permanente en la conformación de los COPECOSes en cada una de las entidades federativas. Por otra parte, la Procuraduría Agraria desde su creación, tiene encomendado el ejercicio de una serie de atribuciones, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 136 de la Ley Agraria, así como en el artículo 4o. del Reglamento Interior de dicha Institución:

- I.- Coadyuvar y en su caso representar a los campesinos en asuntos y ante autoridades agrarias.
- II.- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por los campesinos en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta Ley,
- III.- Promover y procurar la conciliación de intereses entre los campesinos, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV.- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
- V.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- VI.- Denunciar el cumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- VII.- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inscripción y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII.- Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- IX.- Asesorar y representar, en su caso, a los campesinos en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que correspondan;
- X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

XI.- Las demás que la Ley Agraria, sus reglamentos y otras leyes le señalen.³⁰

La Procuraduría Agraria coadyuva en la solución de los conflictos agrarios, tales como problemas por límites entre núcleos de población, o con pequeños propietarios, brinda soluciones a los conflictos interparcelarios al interior de ejidos o comunidades, la representación legal de los campesinos cuando les son violados sus derechos agrarios, como en el caso de Invasiones, despojos, indemnizaciones no cubiertas por virtud de expropiación de terrenos ejidales o comunales, y demás asuntos de la materia.

3.6.8.- Los Programas más relevantes que lleva a cabo la Procuraduría Agraria.

La concepción que subyace en la Procuraduría Agraria, en relación con la definición e instrumentación de sus principales programas, tiene como argumento fundamental la necesidad manifiesta de los núcleos agrarios, en el sentido de contar con un apoyo Institucional que le oriente en las acciones que los propios campesinos pueden llevar a cabo y que les permitirá, a partir de todo un proceso de regularización, generar la organización tan necesaria para las actividades productivas y sociales del núcleo agrario. Los Programas que en la actualidad lleva a cabo la Procuraduría Agraria, tienen como objeto contribuir a la transformación del campo, tratando de que los propios núcleos agrarios avancen en la definición de sus propias formas de organización económica, así como en la definición clara y explícita de las reglas bajo las cuales opera y funciona el núcleo agrario.

³⁰"Ley Agraria". En Nueva Legislación Agraria. México. Ed. Procuraduría Agraria. Noviembre de 1993.

Entre los Programas Institucionales se cuentan: la Creación de Juntas de Pobladores en los núcleos agrarios; la regularización de sucesores; la elaboración de reglamentos internos y estatutos comunales, la difusión de las figuras jurídicas para la producción rural y, de manera muy especial, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

- Programa de Junta de Pobladores:

Mediante este Programa se propone crear las Juntas de Pobladores en los núcleos agrarios donde exista necesidad de contar con dicha forma de organización social. Cabe destacar que la Junta de Pobladores no suplanta las funciones de la Asamblea Ejidal, sino que se complementa con ella, realizando actividades tales como la discusión e integración de propuestas para el mejoramiento de la comunidad y de los servicios públicos que se requieren en la zona de urbanización del ejido ó comunidad, con lo cual se intenta arribar a nuevos consensos entre los miembros de la población y las distintas fuerzas sociales que ahí existan.

- Programa de Regularización de Sucesores:

Mediante dicho Programa se pretende que los titulares de derechos agrarios tengan al corriente su lista de sucesión en la que señalen en orden jerárquico el nombre de la ó las personas que habrán de ser consideradas como beneficiarias de derechos al fallecimiento del titular. Este Programa parte de la experiencia histórica en materia agraria, en la que se observa, que en gran medida, determinados problemas son resultado de la falta de una cultura documental entre los habitantes del medio rural, razón por la cual en muchas ocasiones los campesinos entran en graves conflictos por

sus parcelas, cuyos resultados son la violencia entre familias e incluso entre los miembros de la misma familia.

- Programa de Elaboración de Reglamentos Internos ejidales ó comunales:

Con este Programa se pretende hacer un trabajo de difusión en el sentido de que los núcleos agrarios conozcan la importancia que tiene el contar con un Reglamento Interno en el que se establezcan las formas de organización del trabajo y se sienten las bases para el desarrollo económico de la comunidad, acotándose las funciones propias de cada una de las comisiones que sean creadas y definiendo las formas de aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuente el núcleo agrario. Dichos Reglamentos deberán ser inscritos en el Registro Agrario Nacional, para lo cual la Procuraduría Agraria deberá apoyar a los campesinos en la realización de las gestiones necesarias para llevar a buen término la inscripción de Reglamentos.

- Programa de Difusión e integración de Figuras Jurídicas para la Producción:

Este Programa se instrumentó a partir de las necesidades manifiestas y de las demandas específicas planteadas por los campesinos de diversas regiones del país, cuyo eje central se ubica en contar con los apoyos en materia jurídica para crear, conforme a Derecho, las asociaciones o sociedades orientadas a la producción, comercialización y consumo de productos del campo. La Procuraduría Agraria se plantea mediante este Programa difundir los contenidos de la Legislación Agraria en relación con las características de cada una de las figuras jurídicas para la producción rural; mediante acciones en materia de capacitación se pretende que los campesinos se apropien de una metodología que les permita autodiagnosticar su propio entorno y definir a partir de ahí,

los objetivos a lograr en materia de organización económica. Es importante señalar que la Ley Agraria reconoce plena capacidad a los núcleos agrarios para que éstos integren y constituyan las formas de organización económica que mejor convenga a sus intereses y que se asemeje a su propia realidad.

- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE):

Este Programa tiene como objetivo la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, mediante una serie de acciones en las que tiene una participación relevante el propio núcleo agrario a través del trabajo conjunto entre campesinos e Instituciones, así como la participación activa y la libre toma de decisiones en torno al quehacer con sus tierras y al reconocimiento de derechos de los sujetos agrarios. El PROCEDE está estructurado de tal forma que se suceden un conjunto de etapas o acciones de manera lógica por medio de las cuales se arriba a la conclusión del mismo. El programa PROCEDE es gratuito y voluntario, lo que significa que ningún núcleo agrario se ve obligado a incorporarse al mismo, sino que únicamente por propia voluntad de los campesinos éste puede llevarse a efecto al interior de los ejidos.

Las Instituciones que participan de manera directa en el PROCEDE son: Procuraduría Agraria; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN) y Secretaría de la Reforma Agraria; de manera indirecta se puede mencionar la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de algunas Dependencias Federales como CNA, SEDESOL, SCT Y CFE. Una de las características principales del Programa es que se fundamenta para su operación en una serie de acuerdos interinstitucionales, además de una fuerte

coordinación entre los distintos niveles de gobierno; así como entre las Instituciones Públicas y los propios campesinos, a través de sus organizaciones locales, regionales y nacionales.

Para que un ejido se incorpore a PROCEDE requiere contar con su carpeta básica, es decir, que tenga sus papeles en orden (Resolución Presidencial, Acta de Posesión y Deslinde; y Plano Definitivo del ejido) porque únicamente de esta forma es posible que se realicen los trabajos de medición, delimitación y destino de tierras ejidales. Se puede decir que a lo largo del Programa se distinguen tres grandes momentos:

- 1) Cuando el ejido decide incorporarse a PROCEDE.
- 2) Cuando se realizan todas las actividades propias del Programa, tales como: integración de la Comisión Auxiliar de ejidatarios, integración de expedientes Individuales de los ejidatarios, elaboración de croquis a mano alzada, realización de trabajos de medición de tierras y toma de acuerdos en la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- 3) El momento de la entrega de los certificados parcelarios, de derechos comunes y los títulos de solares a los campesinos.

En conclusión, la Procuraduría Agraria realiza sus funciones de servicio social y de defensa de los derechos de los sujetos agrarios, de acuerdo con lo establecido por la Ley Agraria; y de manera complementaria participa en la ejecución de programas en coordinación con otras Instituciones del Sector Agrario, con la finalidad de coadyunar en la construcción del piso que se requiere para llevar a cabo la fase de organización económica entre los productores rurales, de ahí la importancia de cada uno de los

programas antes mencionados, puesto que apuntan a lograr una mejor organización interna, y a establecer de manera precisa las normas y los acuerdos internos sobre los que habrán de trabajar los núcleos agrarios, así como también se genera la certidumbre y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

CAPITULO CUARTO

EL CAMPO MEXICANO, LA GRAN INCERTIDUMBRE.

La Procuraduría Agraria como institución de nuevo cuño, cuya finalidad es la excelencia en el servicio, el respeto a la vida de los campesinos y sus organizaciones, así como una mayor presencia, lo que contribuye a acercar a las instituciones públicas hacia el campo y al mismo tiempo da nuevos bríos a las acciones de gobierno. Sin embargo, el problema agrario rebasa con mucho las posibilidades de solución a corto y mediano plazo, esto se explica entre otras causas, por la falta de una política integral; la poca presencia, organización y participación de las instituciones de gobierno. Es ilusorio suponer que la reforma legal, por sí misma, erradica los problemas. o que el trabajo de una sola institución garantiza el desarrollo rural; se trata de múltiples problemas acumulados por la rigidez del marco legal anterior; que son parte de un gigantesco proceso de regularización, activación y democratización del campo mexicano.

El ex-Procurador Agrario Arturo Warman (hoy Secretario de Reforma Agraria) señaló: "La reforma legal es un componente esencial, casi un prerrequisito de la reforma campesina, que es más amplia. Recuperar crecimiento y desarrollo, remontar descapitalización y minifundio, superar pobreza y elevar bienestar, ampliar las oportunidades, son otros de sus objetivos, como también lo son preservar y fortalecer la riqueza de la vida en comunidad y sus entrañables tradiciones, ampliar los lazos solidarios y extender su vigencia, conservar la diversidad de las culturas y la naturaleza

rural, ejercitar la democracia directa y participativa." ¹

4.1.-La falta de organización de la Administración Pública en el sector rural y sus posibles consecuencias. (El Futuro de la Procuraduría Agraria)

Como antecedente de la reforma al artículo 27 Constitucional (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992) se encuentra que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, reconocieron la necesidad de inducir cambios que liberaran la energía social acumulada y encauzaran con base en ello, una reactivación y eficiencia productiva. De igual forma, la modernización del campo planteó como principio otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra y que sus titulares sean quienes determinen sus particulares expectativas de producción, así como los sistemas de trabajo e inversión que mejor respondan a las posibilidades que les ofrecen los recursos naturales que poseen, sin que para dichas determinaciones las autoridades gubernamentales deban ejercer tutelajes anacrónicos y nocivos, que inhiben sus iniciativas y organización autogestiva.

El discurso oficial resulta correcto; sin embargo, tal visión política no se lleva a la práctica, porque existe resistencia al cambio por parte de las Instituciones Públicas, las organizaciones campesinas y todos aquellos grupos y sujetos que se han visto perjudicados con las nuevas reformas constitucionales, ya que seguramente éstas atentan contra los intereses creados y las canongas y privilegios de que gozaron quienes fueron beneficiados con las políticas agropecuarias anteriormente realizadas, lo cual es

¹ Wannan, Arturo. **Primer Informe de Labores del Procurador Agrario**. México. 29 de marzo de 1993. Ed. Procuraduría Agraria. P. 13.

negativo para el desarrollo del país al no responder a las demandas de los campesinos. Por lo que el gobierno mexicano necesita definir su participación a través de las Instituciones a nivel federal, estatal y municipal en colaboración directa con los campesinos y sus organizaciones; lo anterior implica un replanteamiento de la política aplicada, así como de las acciones emprendidas y principalmente, una reorientación profunda del proyecto nacional. En el caso de la Procuraduría Agraria, si bien es cierto que desde su creación desarrolla un trabajo de buena calidad y se propone lograr de nueva cuenta la credibilidad hacia las Instituciones Públicas; tales intenciones se pueden desvanecer y quedar en el olvido, si no se establecen nuevos rumbos en la Administración Pública Mexicana, para así poder definir las características que debe tener cada uno de los organismos gubernamentales, respecto de sus funciones y atribuciones.

Debido a las fuertes cargas de trabajo que tiene la Procuraduría, sobre todo en relación con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) la Institución no cumple en forma cabal con las funciones y atribuciones que la Ley Agraria le señala; además de no atender con la efectividad y prontitud deseada las necesidades de actualización, homogeneización y especialización de su personal; está imposibilitada para cumplir con el fomento de la organización de los productores y la asesoría jurídica en la conformación de figuras para la producción rural, la elaboración de reglamentos internos de los ejidos, listas de sucesión y actualización de los libros de registro de ejidos y comunidades. Entre las causas que generan la desorganización se encuentran: las grandes cargas de trabajo del personal; una gran cantidad de tiempo que se destina a las actividades del PROCEDE; la insuficiencia del personal para atender con oportunidad y eficacia las demandas de

los sujetos agrarios y por último, la falta de planeación, dirección, coordinación y evaluación cualitativa de las actividades realizadas.

En la actualidad la Procuraduría atraviesa por una etapa de reorganización y de redefinición de sus objetivos, en función de las líneas de acción del Programa Sectorial Agrario 1996-2000. Se requiere una nueva visión en el ejercicio público, que reconozca el grado de exigencia y preparación que tiene cada uno de los sectores de la sociedad, actores sociales cada vez más participativos, críticos y propositivos; la Administración Pública debe realizar sus funciones con alto grado de responsabilidad, eficiencia, honestidad, oportunidad, calidad y respeto a la sociedad, ya sea en forma individual o colectiva. De no tener claros, en el contexto actual, los intereses y características de cada uno de los sujetos sociales que conviven en el mundo rural y que se interrelacionan con la sociedad mexicana en su conjunto, se corre el riesgo de que haya una separación abismal con el Estado y que, en consecuencia, exista un mayor grado de descontento social.

4.2.-El Plan Nacional de Desarrollo y la agonía del campo en México.

El rumbo de la acción gubernamental hacia el campo mexicano se define en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y, como eje central de la política agropecuaria, se propone lograr un nuevo estadio cumpliendo con la condición de la regularización de la propiedad rural, en la que se da prioridad a la constitución de figuras asociativas para la producción rural; en otras palabras, se reconoce que la nueva fase de la reforma agraria apunta a lograr más y mejores formas de organización económica de los productores. Para alcanzar los objetivos de gobierno es requisito indispensable que haya una profunda reorganización de las instituciones del sector agropecuario, así como

más y mejores canales de comunicación con las organizaciones de los productores rurales.

Una vez cancelado el reparto agrario, y abierta la posibilidad de que las sociedades mercantiles sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, el principal interés del gobierno respecto de la reforma agraria y el desarrollo rural se finca cada vez más en la organización de los productores y en la regularización de la propiedad y de la posesión rústica. Aunque desde la década de los veinte tales medidas eran reconocidas como un paso necesario, o como la siguiente fase del proceso de distribución y reparto de tierras iniciado en 1917, a setenta años de revolución aún no se ha respondido satisfactoriamente en la solución de las demandas campesinas, no se ha terminado con el rezago agrario, no sólo en lo referente al reparto agrario sino también en todas aquellas demandas de los campesinos en relación con la falta de apoyos técnicos, financieros, administrativos, de infraestructura y de capacitación que tanto necesitan los productores rurales.

Ante el supuesto agotamiento de la demanda de tierra y libertad, es decir, de justicia social y distribución de riqueza, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como su antecedente se enfocan de manera exclusiva al ámbito de las aspiraciones eficientistas y productivistas y su fundamento teórico corresponde a una serie de valores señalados por el pensamiento neoliberal, que deja a un lado las aspiraciones y necesidades de los grupos mayoritarios del país, quienes cuentan con pocos recursos para sobrevivir. Ahora resulta que para los dueños del capital y para la clase gobernante, el discurso de tono reivindicador peca de demagogo y obsoleto (después de apoyarse en él durante más de setenta años), para estar a la moda, prefieren asumir un discurso "modernizador y eficientista", que consideran como bastante objetivo y

responsable.

Para justificar la nueva orientación del campo, en el terreno teórico, la clase gobernante incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo una conclusión en el sentido de que la falta de acceso a la tierra no constituye actualmente el principal problema agrario nacional, para apoyar tal aseveración se recurre a la premisa de que un porcentaje muy elevado de la población ocupada en actividades agropecuarias tiene dominio legal sobre sus propiedades, con lo cual pretende negar el grave problema de que alrededor del 40 por ciento de la población económicamente activa que se ubica en el medio rural se integra por campesinos sin tierra. Tales visiones respecto de los problemas del campo en nuestro país son en gran medida irreflexivas y nocivas para el análisis, con el riesgo de arribar a conclusiones equivocadas, las cuales se pueden reflejar en la implantación a corto plazo, de acciones de gobierno contrarias al interés de los segmentos sociales más desprotegidos en el medio rural.

4.2.1-El Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de regularización en la tenencia de la tierra.

Por la ausencia de propuestas sólidas, el discurso de gobierno en relación con la política agraria se refugia en argumentos, objetivos y políticas de corte "legallista", a grado tal que para los artífices de la política neoliberal, la integración social se sustenta en una propiedad rústica debidamente legalizada. De donde se puede inferir, que la certificación y titulación de la propiedad se convierten en la actualidad en un elemento de cohesión, mientras que los valores de igualdad y justicia quedan en una esfera unidimensional, lo que puede desencadenar una situación de inconformidad social mucho más grave y generalizada que la que se vive en la actualidad, pues significa negar

la existencia de los grandes problemas nacionales y excluir del espectro de acciones gubernamentales la atención de demandas de la gente más pobre del país, y al mismo tiempo, la más numerosa.

Parece ser que este "fetichismo documental" le atribuye poderes casi mágicos a unas escrituras y a los correspondientes certificados parcelarios y de uso común, ya que da la impresión de que por sí mismos, no sólo regularizan, sino que también organizan. En el escenario actual, la regularización en la tenencia de la tierra se presenta de manera oficial como uno de los cometidos inmediatos para atraer la inversión al campo, incorporar las superficies ejidales al comercio y fortalecer la seguridad jurídica de las distintas formas de propiedad rural. Tales finalidades no niegan su corte economicista, y no pueden ocultar que su meta real consiste en acelerar la aplicación del nuevo marco normativo en lo concerniente a la propiedad ejidal para después catalogarlo como un proceso jurídico irreversible, tal como ahora se refiere el discurso gubernamental en relación con la cancelación del reparto agrario.

Queda claro que el gobierno se propone concluir el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, porque mediante este nuevo estadio se le ofrece una mayor certidumbre a los inversionistas privados -pensando en la remota posibilidad de que éstos decidan invertir en el campo, porque los riesgos de inversión son grandes y les es más fácil canalizar sus recursos a otras actividades económicas- además de que en las condiciones actuales, se acelera el proceso de concentración de la riqueza en unas pocas manos y propicia el monopolio de la tierra. No se puede olvidar, que tales circunstancias fueron características de cuadros históricos pasados, que engendraron una desbordada irritación y derivaron en una revolución social.

La política de regularización de la propiedad rural del actual gobierno implica la preparación del terreno jurídico para que la propiedad rústica ejidal se convierta en objeto de las operaciones comerciales de derecho privado, muchas de las cuales son nuevas para los ejidatarios y comuneros del país, por lo que es necesario que se lleve a cabo de manera ordenada y meticulosa, respetando en todo momento los derechos y las decisiones de los hombres del campo, a partir de un trabajo consistente en materia de capacitación y difusión de la legislación agraria, tarea que desempeña un rol fundamental porque con ella se logra que éstos sean sujetos participativos, que tengan vida propia respecto de sus problemas, alternativas de solución, proyectos y participación organizada; determinen sus quehaceres económicos, sociales, culturales y políticos, en fin, que puedan ejercer sus derechos en forma cabal; vale más un ejido regularizado y organizado que cien núcleos agrarios regularizados, pero sin el mínimo grado de visión y organización económica y social.

El posible escenario en el que se desarrollará la vida de los núcleos agrarios estará condicionado por la existencia de un relativo vacío jurídico, ya que la ley que regulaba el funcionamiento de las figuras asociativas en el sector rural, fue derogada sin que se volviera a legislar al respecto, a excepción de las pocas disposiciones que sobre ellas están contenidas en la Ley Agraria, asimismo, es de señalar la frecuente y probada ineficiencia gubernamental en materia de organización agropecuaria, la cual se agudiza por la ineficiencia y reticencia de algunos sectores burocráticos al cambio institucional y en suma, por la falta de una estrategia oficial para impulsar el asociacionismo agrario. Es preocupante la ausencia de un proyecto definido que ofrezca una idea clara de lo que se pretende lograr y cómo se tratará de hacerlo.

Tanto la organización de los productores como la regularización de la tenencia

de la tierra, en sentido estricto, son medios para lograr un fin determinado, pero requieren de un bagaje instrumental adecuado a las circunstancias. El modelo de desarrollo del campo debe concretarse en la práctica mediante una serie de políticas globales, sectoriales y subsectoriales, pero éstas, a su vez, dependen de métodos y herramientas de trabajo que habrán de materializarlos. Durante la pasada gestión presidencial la concertación social, la desincorporación de empresas estatales, la renovación de la alianza Estado-campesinos y la descentralización administrativa, fueron privilegiadas como mecanismos del proyecto salinista de desarrollo rural. Con excepción de la propuesta de federalización de los servicios oficiales agropecuarios, en el programa de gobierno actual, concretamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no se contempla otro instrumento de política encaminado a cristalizar sus objetivos, lo cual impactará negativamente la gestión de la actual Administración.

Cualquier orientación del proyecto nacional en el sector agropecuario, debe partir del reconocimiento de la realidad, así como de las particularidades económicas, geográficas, culturales, sociales y políticas existentes en el país, para que las estrategias y líneas de trabajo se ajusten a los ritmos y condiciones específicas de cada región, ya que se corre el riesgo de los "mitos geniales", como el del arribo nacional a la modernidad (que en realidad es la caída del nivel de vida del ser humano en sus distintos aspectos). En una situación como la que atraviesa la sociedad mexicana en lo general, y de manera muy particular el sector campesino, credibilidad, legitimidad y gobernabilidad se ponen en tela de juicio y son cuestionadas cada vez con mayor intensidad, por la falta de sensibilidad política y de compromiso de los gobernantes, así como de su poca capacidad para conducir la vida nacional.

4.2.1.1.-Los riesgos de una interpretación equivocada del impacto de la regularización de la propiedad rural.

Por su política agropecuaria y el instrumento de la regularización de la propiedad rural, se infiere que el Estado mexicano está entrampado para asumir adecuadamente la conducción del desarrollo del campo, pues está interesado en hacer creer como un acto de fe que la certidumbre y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra representan la panacea para resolver la problemática por la que atraviesa el sector rural, lo cual explica la actitud gubernamental en el sentido de ceder en el terreno de la justicia social, en favor del orden, el legalismo y los criterios eficientistas y productivistas. Ante un panorama de esa naturaleza, que se caracteriza como sombrío y excluyente, el pronóstico para la nación implica un aumento de la miseria, corrupción, injusticia, desempleo, concentración desmedida de la riqueza y el riesgo latente de un estallido de violencia a gran escala en el país, como síntoma de la descomposición económica, política y social en la que ha caído la sociedad.

De continuar con las políticas de corte neoliberal en México, habrá que pensar en que la polarización de los ingresos, la venta y el acaparamiento de tierras, la depauperación campesina y la proliferación de los latifundios (enmascarados en nuevas facetas); el incremento de la proletarización y el empobrecimiento de millones de mexicanos, así como la enorme vulnerabilidad de la paz social y la descomposición del sistema económico y político, serán irremediamente los signos de los tiempos venideros para el país, por ello debe corregirse el rumbo de la nación y reconocer los grandes errores cometidos en el pasado; mediante nuevas formas de quehacer político que respondan a las demandas no resueltas planteadas por la sociedad mexicana y en particular, por el sector campesino, del cual no se puede ni se debe olvidar que fué

la base social del movimiento revolucionario que dió origen al actual Estado mexicano.

4.3.-El posible escenario para el campo en los próximos años, como resultado de la política neoliberal.

Existe una situación de emergencia en el sector agropecuario mexicano, debido a la ausencia de una política coherente, lo cual se explica, por el proyecto nacional que existe en el país, que se traduce en un ejercicio de gobierno acorde a las necesidades de los grandes productores rurales, prioriza las acciones en beneficio de la agricultura comercial y de la lógica de desarrollo del capital; está enfocado a los grandes proyectos productivos y comerciales con miras a la exportación, olvidando que en México existe otro sector de productores rurales, caracterizado por una agricultura de corte tradicional y por prácticas agrícolas ancestrales, quienes atraviesan por una situación de empobrecimiento y de escasa o nula productividad, para los cuales no existe un proyecto político definido, capaz de brindar las alternativas de solución a sus problemas, ni las acciones concretas reclamadas por las distintas organizaciones campesinas.

Resulta importante conocer cómo y por qué surgen en el mundo las llamadas "políticas neoliberales", puesto que su ejecución arroja una serie de resultados altamente negativos para el desarrollo de los países del mundo, como ejemplo, baste citar el caso de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña durante la administración de Ronald Reagan y de Margaret Thatcher respectivamente, en donde se desarrollaron dos formas anti-estatistas que cargaron a sus respectivas naciones de mayores deudas, tasas impositivas y reglamentos de toda su historia pasada, generando un discurso y una serie de prácticas políticas para combatir al Estado, lo que implica (aunque resulte paradójico) la creación de un super-Estado para combatir al Estado.

La economía neoliberal es la "economía verdad", tal y como lo expresó alguna vez George Bush al señalar que sólo se requería disminuir cierto tipo de impuestos, aumentar gastos de defensa y por último, olvidarse del problema del déficit. Desde esta perspectiva, se supone que la riqueza acumulada en la cima habría de gotear, tarde o temprano, hasta las amplias capas de la sociedad, haciendo, según esta lógica, ricos a los pobres, lo cual a lo largo de los últimos 25 años no ha sucedido y quizá nunca suceda. La experiencia del neoliberalismo en México, permitió una concentración de riqueza inmensa haciendo cada vez más grande el abismo entre los polos de riqueza y pobreza, lo que se trató de aminorar mediante un programa como Solidaridad, el cual si bien partía de los intereses de la comunidad y respetaba sus formas organizativas, también suponía la no existencia de programa alguno que tuviera la finalidad de una pronta, real y efectiva recuperación del poder adquisitivo del salario y en consecuencia del modo de vida de los mexicanos. Por lo que hace a los orígenes del denominado "neoliberalismo" en el mundo, resulta que:

"... en 1970 se materializa la alianza de las mayores corporaciones del mundo con la creación de la Comisión Trilateral (de Estados Unidos, Europa y Japón), auspiciada originalmente por David Rockefeller como presidente del Chase Manhattan Bank, y cuyos objetivos principales fueron: 1) Establecer acuerdos, repartos y reglas del juego para que la competencia y la confrontación no desembocaran en conflicto; 2) Definir el modelo económico para la expansión y el dominio global, así como diseñar la estrategia de implementación mundial; y 3) Crear un programa de formación y selección de cuadros profesionales afines y comprometidos con el modelo, que serían impulsados como las nuevas tecnoburocracias gobernantes que en todos los países habrían de administrar la implantación del modelo, desde entonces bautizado como neoliberal, por basar su ideología, sarcásticamente, en la libertad de mercado que conculca." ²

En el texto anterior se plantea el origen inmediato de la creación de la Comisión

² Márquez Ayala, David. El reto global por el futuro. En Reporte Económico. La Jornada, México. Lunes 8 de enero de 1996. P.52.

Trilateral, así como la "doctrina" que sustentó la conformación de la misma, y los objetivos que tendrían que alcanzarse en la década de los 80 y 90. Si se analiza con detenimiento la historia reciente de los países del mundo, la de América Latina y de manera muy particular, la de México, es posible darse cuenta que se gobierna en el sentido de los objetivos señalados desde su origen por la Trilateral, además de que ello reporta un saldo que en definitiva es negativo para el país, y pone en grave riesgo la Soberanía Nacional, el pacto social, la paz social y en suma la propia viabilidad de la nación mexicana, los resultados saltan a la vista y hablan por sí solos:

"A 25 años de distancia, podríamos decir que la estrategia trasnacional ha funcionado admirablemente, los estados nacionales han sido totalmente rebasados, los organismos internacionales están ampliamente neutralizados, las decisiones importantes las toman cuando mucho siete gobernantes de las potencias, todos alineados al modelo, las tecnoburocracias han sido entronizadas; el sistema monetario internacional fue convertido en trasnacional; el bloque soviético fue hábilmente infiltrado y destruido; las economías periféricas fueron endeudadas, presionadas, alineadas, tecnocratizadas y subordinadas a un ritmo sorprendente; las fronteras se abren, los organismos y las empresas públicas se privatizan y trasnacionalizan, los gobiernos se minimizan y tras de la falacia de la nueva libertad, las naciones, las sociedades y los individuos son sometidos a un nuevo esquema de dominación planetaria por parte del capital corporativo".³

Con base en lo anterior cabe esperar que se profundicen los índices de pobreza, desnutrición, falta de servicios, empleo y pocos recursos tanto públicos como privados para apoyar al campo mexicano; problemas en la integración de las cadenas productivas, déficit y riesgos en la inversión, debido a los factores del medio físico tales como inundaciones, sequías, incendios, heladas y otro tipo de siniestros, así como el tipo de cambio, la fluctuación de las tasas de interés, los precios nacionales e internacionales de los productos agropecuarios, el poder adquisitivo de los consumidores (que se determina entre otros factores por el proceso inflacionario y por el salario real

³Ibidem. P. 53.

de los trabajadores) y la falta de integración del proceso económico, puesto que se carece de planes y programas que tiendan a fortalecer la posición de los productores de bajos recursos respecto de la transportación, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos del campo.

4.4.-Consecuencias nacionales por la falta de un proyecto de desarrollo rural integral.

La falta de desarrollo en el campo mexicano es cuestión que implica no sólo las acciones de apoyo económico para los productores, sino que va más allá y necesariamente se refiere a la idea de alcanzar un modo de vida a partir de contar con los medios suficientes para tener una buena alimentación, vestido, servicios públicos, empleo, educación y salud, entre otros aspectos, mediante la acción gubernamental y del sector privado en pro de la vida rural; nuevos acuerdos políticos, formas de coordinación y de ejecución de las actividades, una dosis muy grande de democracia y participación, instrumentar y poner en marcha acciones específicas que beneficien e incentiven a los productores del medio rural, respetar la vida y las formas de organización y trabajo de los campesinos; en suma, urge materializar las demandas de la justicia social dando respuesta a los reclamos de los sujetos agrarios tanto en la impartición de justicia como en programas específicos, de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria y forestal.

El escenario que comienza a materializarse es el de falta de rentabilidad de las actividades agropecuarias, altos índices inflacionarios, fluctuación indefinida de la moneda, elevadas tasas de interés, riesgosa dependencia de los factores climáticos, aguda

subordinación a los mercados externos, desventajas de la apertura comercial y visos de inestabilidad política, elementos básicos para decidir si fluye o no la inversión al campo y que rebasan en mucho las cuestiones puramente legales, como las contenidas en el denominado Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). Creer que con la regularización de la propiedad y la seguridad jurídica se puede reemplazar la solución de aquellos problemas, es tanto como pensar que los dueños del dinero son hermanas de la caridad o se guían por corazonadas; cosa que no sucede puesto que los inversionistas requieren del mayor grado de factibilidad y certidumbre en las operaciones económicas.

En las actuales circunstancias, salvo las grandes empresas capaces de manejar vastas superficies, controlar en grandes volúmenes la transformación de la producción, distribuir en el mercado y asociar eficientemente cada uno de los eslabones de la cadena productiva (que por cierto comúnmente se sustentan en la explotación irracional de los recursos); se espera que sean pocos los inversionistas privados que concurren a los llamados de auxilio que a grandes voces se escuchan en el medio rural, porque se requiere un clima de estabilidad económica, política y social ausente en el país, además de que los montos de inversión y la magnitud de las obras de infraestructura que se necesitan significarían una fuerte derrama de recursos, sin contar con el problema aún presente en gran cantidad de la superficie nacional respecto de la falta de certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, no sólo de los ejidos y comunidades, sino también, de los pequeños propietarios, las colonias agrícolas y ganaderas y los terrenos nacionales.

Otra vez se debe enfatizar: los problemas estructurales no se remedian con acondicionamientos de forma, ni con otra clase de paliativos: o se ataca de fondo la

causa de los males, o la enfermedad llevará al colapso. El sector rural ya está en crisis; de seguir así, la agonía de la nación será inevitable. El retraimiento de las actividades agropecuarias, el derrumbe de los niveles de bienestar, las carteras vencidas, el levantamiento armado chiapaneco y las recientes movilizaciones de los productores en demanda de mejores precios para los granos básicos, constituyen advertencias claras de que la situación empeora cada día; ya no es posible pensar en soluciones ficticias o en otra clase de paliativos, se requiere de acciones serias y a la medida de los problemas del país.

Deprimidos escenarios que dibujan una realidad degradante y una humanidad codificada bajo los cánones de una dictadura mundial de las corporaciones y de las principales potencias, las cuales determinan y califican la soberanía de las naciones, las decisiones que se suponen exclusivas de cada país, como en el caso de la producción rural, donde la cantidad y calidad de productos se determinan por las reglas de carácter internacional impuestas a través de los grandes acuerdos comerciales. La situación del país sólo podrá ser modificada mediante la actuación organizada de la sociedad mexicana, al recuperar espacios de participación social, asumir compromisos específicos con cada uno de los niveles de gobierno; para lograr la capitalización y productividad que se requiere; instrumentar la reconversión productiva y por último, influir en la reorientación del proyecto nacional.

4.5.-El problema del campo, un problema nacional.

La combinación entre porcentaje de la población del medio rural y cantidad de producción sectorial en relación al producto nacional bruto (PNB), se resuelve y expresa como pobreza, estancamiento y deterioro. Hoy se reconoce que el campo está pobre en términos absolutos y también cuando se compara con otros sectores de la actividad económica. Es muy significativo el hecho de que casi las tres cuartas partes de los mexicanos en pobreza extrema (la cual se define por la satisfacción inadecuada de los requerimientos nutricionales) viven y trabajan en el campo. Como acertadamente se señala en un artículo publicado en uno de los diarios de mayor prestigio del país:

"Las cifras externadas por funcionarios y especialistas son elocuentes: el sector rural absorbe el 27 por ciento de la PEA y solo aporta entre el 7 y el 8 por ciento del PIB, más de 14 millones de campesinos se encuentran sumidos en la pobreza extrema, haciendo el 79 por ciento del total nacional; el 61 por ciento de los casi 5 millones de jornaleros agrícolas, así como el 46 por ciento de los agricultores (de 4.4 millones de explotaciones) con percepciones de un salario mínimo o menos, una cartera vencida agropecuaria superior a los 50 mil millones de nuevos pesos; una tercera parte de la tierra cultivable sin rentabilidad para explotarse; un sistema de crédito que sólo atiende 15 millones de los 24 millones de hectáreas cultivables; un grave rezago tecnológico en grandes capas de los productores de medios y bajos ingresos con índices de productividad que no alcanzan ni la media internacional en algunos productos; costos del capital a corto y largo plazo extremadamente alto, precios de garantía que agudizan la descapitalización de los productores; un devaluado programa de subsidios directos de efectos negativos, creciente importación de productos agropecuarios; el 44 por ciento de los caminos rurales de 164 mil kilómetros que tiene el país en pésimas condiciones; severas limitantes de almacenamiento y transporte, entre muchas otras, a las que debe agregarse la carencia de un sistema nacional de planeación agropecuaria, todo ello inmerso en un creciente proceso inflacionario y en medio de una irrefrenable corrupción institucionalizada".⁴

Las consecuencias de la política neoliberal saltan a la vista, el sector agropecuario atraviesa por una de las peores crisis de su historia, impactando de manera negativa a la economía nacional con desajustes en la composición del PIB y

⁴Pérez Castañeda, Juan Carlos. Pragmatismo agropecuario vs. dogmatismo académico. En La Jornada del Campo. México, Martes 22 de agosto de 1995. P. 11.

un precario nivel promedio de ingreso por habitante considerado de los más bajos en el mundo, además del costo social de los índices de pobreza en el México rural y la grave polarización entre las diversas organizaciones campesinas del país, cuyo escenario agropecuario y forestal sufre una caída drástica en inversiones, recursos y apoyos, con la consecuencia lógica de la virtual inviabilidad de miles y miles de pequeños productores, condenados al estancamiento y la miseria, que aún se resisten a desaparecer de la escena nacional. El resultado de la política neoliberal (sin considerar los fenómenos naturales tales como sequías, inundaciones y huracanes) es una grave desarticulación de la actividad agropecuaria y un crecimiento económico por debajo del registrado en la población.

Los campos están inertes mientras se siguen importando granos básicos y decenas de miles de toneladas de leche en polvo y carne; los avicultores se encuentran asfixiados al no poder competir en el mercado ni al costo de producción con la retacera de aves que cada día entran por la frontera norte del país, los precios internos casi están estancados, costos crecientes de los insumos, cada vez más monopolizados y de procedencia extranjera (semillas, fertilizantes, pies de cría, agroquímicos y medicinas, así como la maquinaria y equipo). Ahora se acude al desmantelamiento de los canales oficiales de comercialización. El cereo se estrecha con la firme intención de ahogar a la parcela y al minifundio y no para darle viabilidad y alternativas de solución; la cuestión es simple: o se integran a la gran escala productiva o venden sus tierras al amparo de las disposiciones del nuevo marco legal agrario, e incluso fuera de él.

Las posibilidades de lograr un desarrollo autosustentable en el campo son cada vez menores, al tiempo que la producción agrícola deja de regirse por el interés nacional y pasa a la esfera del interés transnacional; de continuar esta tendencia, los tiempos de

la inestabilidad social se acortarán y los brotes de rebelión tanto en el campo como en la ciudad serán cada vez mayores. El problema del campo es de todos, concierne a la nación misma, porque implica una falta de atención y de responsabilidad política por parte del Estado mexicano hacia los campesinos; a quienes en otros tiempos se les llamó "los hijos predilectos del régimen", los cuales son sacrificados por parte de los distintos gobiernos de la República, mediante una serie de acciones tales como la transferencia de recursos del sector primario, es decir, del campo hacia la industria y los servicios; así como una política de precios de garantía que ahorea las posibilidades de desarrollo económico de los productores e implica una contracción en la asignación de recursos asignados a las actividades agropecuarias.

Día con día se incrementa el ejército de pobres en las zonas rurales; conforme transcurren las horas y los días, los campesinos de las distintas regiones ven cada vez más sombrío el panorama, en entidades federativas como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Michoacán, Guanajuato, así como del resto de la República; no puede el Estado mexicano seguir evadiendo su responsabilidad moral para con la justicia social que tanto reclaman los campesinos, y la sociedad en su conjunto. El espectro económico, político y social está sembrado de grandes abismos y de enormes riesgos de violencia social; el fenómeno de la migración tanto interna como externa y la profunda descomposición social se traducen en un alto grado de desempleo, pobreza, homicidios, robos, enfermedades y brotes de descontento social; la tendencia está marcada en este sentido:

"El levantamiento de los indígenas de Chiapas el 1o. de enero de 1994 fue tal vez el primer aviso de esa confrontación, un grito sordo y lúcido desde la profundidad de la pobreza, la explosión del neomilagro mexicano el 20 de diciembre de 1994 y la brutal terapia estabilizadora impuesta a la población en 1995 fueron ya calificadas por Camdessus como la primera crisis del siglo XXI, los reveses electorales del neoliberalismo en Polonia y Rusia, las pugnas presupuestales en

Estados Unidos, las innumerables protestas sociales en la periferia y, muy particularmente, las multitudinarias manifestaciones en Francia son elementos que empiezan a perfilar el gran desencuentro".⁵

El Estado mexicano no puede ni debe olvidar que el país cambia a partir de la dinámica social, que es cada vez más intensa y compleja; una sociedad con la magnitud de los problemas que le aquejan y que no se atienden en forma debida, es probable que reaccione con mayor grado de participación; e incluso, que se presente el fenómeno de una fuerte apatía, falta de interés y credibilidad por parte de los productores rurales, que sus formas de organización y de actuación cambien continuamente, además de volverse más exigentes, prueba de ello es la presencia de un número importante de organizaciones sociales y políticas de todo tipo (sean gremiales, ciudadanas, partidarias, sindicales, sociales, culturales, etc), como ejemplo baste citar la gama de siglas existentes en México, tales como:

La Confederación Campesina Cardenista (CCC); la Unión Campesina Democrática (UCD); la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA); la Confederación Agrarista Mexicana (CAM); la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA); la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI); el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI); la Confederación Campesina Independiente (CCI); la Coordinadora de Organizaciones Urbanas y Campesinas (CODUC); la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA); la Coordinadora Independiente de Organizaciones Agrícolas y Campesinas (CIOAC); la Unión General de Organizaciones Campesinas de México (UGOCM); la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP), además de un sinnúmero de organizaciones sociales y

⁵Márquez Ayala, David. Op. Cit. P.53.

políticas que existen a lo largo y ancho del país, como por ejemplo: la Unión de Comeneros Emiliano Zapata (UCEZ), la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ); la Organización Popular Emiliano Zapata (OPEZ); la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) Unión de Uniones; la Coordinadora Obrera, Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI) y una larga lista de organizaciones sociales que participan en los distintos sectores de la sociedad mexicana que constituyen lo que se identifica como el movimiento independiente a nivel nacional.

La tendencia cada vez mayor de organizaciones sociales y políticas actuando en defensa de sus legítimas demandas como justicia agraria, mayor número de créditos para las actividades agropecuarias, terminación del rezago agrario y cumplimiento del reparto agrario; mejores viviendas, instalación de servicios como agua potable, pavimentación, luz eléctrica, drenaje, escuelas, clínicas y hospitales de segundo y tercer nivel; más y mejores fuentes de empleo, incrementos salariales de emergencia, terminación de la política de topes salariales, incremento de los precios de garantía, solución a las llamadas "carteras vencidas"; justicia, libertad, democracia y desarrollo social para la mayoría de los mexicanos.

Ante tales circunstancias el gobierno no se puede quedar con los brazos cruzados, ni permitir que se profundicen las contradicciones sociales, debe cumplir con el mandato constitucional que le dió origen, asumir la responsabilidad que le corresponde y encontrar fórmulas que garanticen la participación social organizada y de carácter propositivo, para que junto con la sociedad se encuentren las mejores alternativas de solución a los problemas, de no actuar de esta manera y gobernar para unos cuantos, se corre el riesgo de un divorcio mayor entre el Estado y la Sociedad Civil, cuyas posibles consecuencias dibujan un escenario terrible para el país.

Las organizaciones campesinas y de productores deben decidir el rumbo y la intensidad de sus alianzas estratégicas de coyuntura, de manera que puedan sacar ventaja de los conflictos intergubernamentales, pero a la vez incorporar propuestas de desarrollo que beneficien de manera directa a sus representados, incrustarse en el proceso de definición de las políticas sectoriales, pues de otra forma será muy difícil consolidar un modelo que fomente la equidad, eleve la productividad y la competitividad de los agricultores pobres y modernice la planta productiva primaria del país; ante la revolución agrobiotecnológica que se avecina y las tendencias en la globalización de la economía, replantear los términos del desarrollo agropecuario se convierte en la única alternativa para sacar al campo de la situación de pobreza e improductividad en la que se encuentra; de la capacidad de análisis y de organización que tengan los productores dependerá el éxito de las acciones que se desarrollarán en el campo mexicano.

CAPITULO QUINTO

EL RETO DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL (UN MODELO PROPOSITIVO)

La integración de un modelo propositivo, que de una respuesta alternativa a la situación que prevalece en el campo mexicano requiere de una nueva visión política, así como de una serie de acciones estratégicas en el quehacer político, con la corresponsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad civil, con el propósito de definir el tipo de participación política y social que habrán de tener los sujetos sociales a quienes involucra de manera directa o indirecta la problemática del campo; en la perspectiva de contribuir en la medida de sus posibilidades, a lograr el desarrollo rural integral. Asimismo es deseable que se consideren acciones políticas en diferentes planos; que se revise a profundidad cuál ha sido la actuación y los resultados obtenidos por las distintas instituciones tanto públicas como privadas; de igual forma, se deberá instrumentar una fase de recopilación de información para conocer la situación real que se vive a nivel local, estatal, regional y nacional, por parte de quienes habitan en las zonas rurales del país, con la finalidad de elaborar una serie de diagnósticos a partir de los cuales se instrumenten las acciones necesarias encaminadas a lograr el desarrollo rural integral que reclama el campo mexicano, y la sociedad en su conjunto.

5.1.-La disyuntiva entre un modelo neoliberal o un modelo productivo.

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

Existe un gran atraso en la impartición de la justicia agraria, y no se ve que mejoren las condiciones de vida de todos los habitantes del campo; también se puede mencionar entre las causas de la inviabilidad del modelo neoliberal, el uso intensivo de tecnologías contaminantes y ecológicamente depredadoras, pero económicamente convenientes a las corporaciones (combustibles, químicos, pesticidas, aerosoles, maderables, etc). El modelo neoliberal ya no puede prolongarse como alternativo ni ser garante del desarrollo social, por el hecho de que, con el pretexto de la competitividad global (que requiere una alta acumulación de capital), los gobiernos han reducido sustancialmente los impuestos sobre las utilidades de las empresas, lo cual se consideraba el sustento del capitalismo avanzado, de la redistribución del ingreso, de los sistemas de seguridad y bienestar social.

Ocurre que al descender los ingresos gubernamentales por este concepto y por

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

Lo anterior se traduce en caldo de cultivo, elemento concientizador y catalizador de la futura respuesta de los sectores sociales ante la situación que prevalece, (tanto de las agrupaciones campesinas, sindicales, gremiales, organizaciones civiles, populares, culturales, profesionales y de empresarios entre otras) organizados globalmente, en un sólo y gran frente político de masas, para la defensa de sus intereses y en contra del capital corporativo y las tecnoburocracias, la apuesta de la sociedad mexicana y en particular de quienes viven en el medio rural, se inserta en el enfrentamiento entre los distintos proyectos de nación, lo que en términos de teoría política implica una lucha tenaz a gran escala por construir y establecer un modelo altamente productivo, con desarrollo y justicia social, tal como lo reclama la sociedad mexicana, para terminar y enterrar en definitiva, el modelo neoliberal del capital financiero y monopolístico, que tanto daño hace a la humanidad y limita en gran medida el avance de las sociedades.

5.2.- Una política de apoyo financiero al campo, con un sentido de desarrollo social.

Es necesario que se instrumente una política de desarrollo agropecuario sustentada en un flujo permanente de inversiones productivas; con el objetivo de potenciar la capacidad organizativa y productiva de los campesinos, que se exprese a

través de diversas figuras asociativas para la producción rural, así como del perfeccionamiento de las operaciones comerciales que surjan en el campo, mediante contratos entre los productores, ó de éstos con los inversionistas privados ó con el gobierno. La capacidad de organización de los productores rurales se fortalecerá con nuevas formas de desarrollo tecnológico, así como de los recursos naturales con que cuentan, la calidad de la tierra que poseen, los cultivos a los que se dedican, la cantidad de producto logrado, la infraestructura disponible, las posibilidades de comercialización que se les ofrecen, los precios del mercado para sus productos y la capacitación permanente.

Las instituciones públicas encargadas de apoyar la inversión productiva en el sector rural, tienen que mejorar los mecanismos financieros para la provisión de recursos y servicios destinados a cubrir las necesidades de operación de los productores rurales y coadyuvar con el desarrollo rural integral; dicha tarea resulta compleja porque significa una fuerte transformación en el quehacer de diversas instituciones del sector agropecuario. Proporcionar asistencia técnica, flujos financieros y servicios de apoyo a la producción y a la comercialización agropecuaria, como parte de la estrategia operativa dentro de las distintas cadenas agroalimentarias es vital; sin embargo, se tienen pocos avances en lo que se refiere a políticas de orden tributario y fiscal, con la finalidad de facilitar los procesos productivos en cada una de las actividades que se llevan a cabo en el campo mexicano.

La inversión pública en el agro debe ser de cuando menos el equivalente al Producto Interno Bruto PIB agropecuario y forestal; es necesario contemplar y precisar montos y acciones para el fomento de actividades estratégicas para la investigación, asistencia técnica y para la capacitación en el medio rural; efectuar acciones de

descentralización real, manejo y canalización de recursos; con el objetivo de que tanto las instituciones encargadas de brindar los apoyos de inversión al campo, como las organizaciones de productores tengan una participación responsable en el desarrollo sectorial. Se requiere subsidios específicos, por producto, productor y actividades, entregados directamente a través de mecanismos y controles sencillos de las instituciones bancarias, definir el monto de los apoyos, por medio de listados de productores donde se registren ingresos, tamaño de las parcelas, grado de mecanización, condición climática, recursos naturales disponibles y formas de producción.

Es importante que los subsidios apoyen el fomento de la actividad y el objetivo de sostener niveles de rentabilidad sin ser un factor de distorsión de precios. Se trata de capitalizar el campo, transformar sus condiciones de vida y trabajo. A mediados de los sesenta y hasta finales de la década pasada, en lugar de comer del campo, los mexicanos, se encargaron de comerse al campo, el gran problema es el deterioro de la infraestructura productiva y del equipamiento que hoy existe. Conviene buscar un repunte por medio de grandes inversiones utilizadas en forma racional y acompañadas de nuevas tecnologías y servicios que hagan posible el desarrollo rural integral.

Procurar la inyección de recursos al campo provenientes del sector privado, es fundamental generar un sentimiento de desarrollo nacional entre los inversionistas privados, además de elaborar proyectos viables para el desarrollo sostenido y sustentable, cuyo riesgo de operación sea compartido por todos los actores o agentes económicos que participen en tales proyectos. Es imprescindible que se instrumenten acciones políticas que tiendan a garantizar el acceso a recursos financieros por parte de los productores bajo condiciones crediticias que les sean favorables; se requieren

mejores controles en las operaciones del sector financiero, con la finalidad de mantener la estabilidad relativa en las tasas de interés para permitir la activación económica y la reproducción de la riqueza, de tal forma que los campesinos puedan recapitalizar al sector agropecuario y forestal.

5.3.-El desarrollo rural integral, sostenido, sustentable y una política de soberanía alimentaria.

La política sectorial debe estar orientada por objetivos que permitan el desarrollo integral del medio rural sin supeditarse a objetivos de eficiencia económica que marginen a la mayoría de los habitantes del campo nacional; agregar al quehacer gubernamental el compromiso supremo de no malgastar, enajenar ni dilapidar, los recursos naturales existentes en el territorio mexicano a costa del detrimento en el modo de vida de las generaciones futuras. El desarrollo rural integral significa establecer un conjunto de acciones políticas encaminadas a elevar la productividad, la eficiencia y la competitividad de la actividad agropecuaria y forestal, así como alcanzar de nueva cuenta la soberanía alimentaria del país, cuyo logro sólo es posible con el concurso del sector social (ejidatarios, comuneros, así como de las organizaciones de productores en sus diferentes niveles); de la iniciativa privada y del sector público, además de la reconstrucción permanente de la naturaleza.

Lo anterior no implica aislar al país de las relaciones económicas con el resto del mundo, sino por lo contrario potencializar el intercambio comercial a partir del fortalecimiento de los distintos sectores de la economía nacional, principalmente el sector primario, para lograr una economía fuerte y bien integrada a su interior,

estableciendo una serie de metas de seguridad alimentaria y de bienestar social, sustentadas en un modelo de producción nacional, complementado con la diversificación de intercambio de productos a nivel internacional, sin depender de un sólo mercado, sino del mayor número de mercados locales y regionales posibles.

En esta perspectiva cobra sentido el concepto de soberanía alimentaria para encaminar los esfuerzos de la sociedad mexicana a lograr la producción de básicos y otros productos esenciales a la reproducción humana (término que alude a elementos fundamentales relativos a la independencia e identidad nacional); así como la posibilidad de estructurar planes y programas de corto, mediano y largo plazo, encaminados a la defensa y mantenimiento de los recursos naturales, y de manera especial a la instrumentación de acciones para el cuidado y conservación de bosques y selvas; así como la puesta en marcha de planes y programas de conversión productiva que permitan la regeneración de suelos, mantos acuíferos y medio ambiente en general.

El fortalecimiento de la economía del país tiene como condición *sine qua non*, la instrumentación de políticas de apoyo al campo, para que a partir del desarrollo del sector primario, sea posible avanzar en la consolidación de las demás ramas de la actividad económica. De manera particular deben revisarse los resultados arrojados por los programas sectoriales y, en su caso, reorientar las acciones para no repetir los mismos errores del pasado. Es necesario instrumentar un modelo de desarrollo en el que participen activamente los distintos actores sociales y se comprometan con acuerdos claros y definidos en tiempo y forma, respecto de una posible reconversión productiva, una renegociación profunda y favorable a los productores en relación con la cartera vencida en las instituciones financieras, la revisión de los programas de apoyo crediticio para el campo, así como la definición de una política de precios de productos

agropecuarios que favorezca la capitalización del sector.

5.4.-Lograr una conversión productiva con beneficio social.

El sector agropecuario y forestal no se puede pensar en una conversión productiva sin diferenciar las condiciones específicas de los distintos grupos de productores existentes en el país, pretender una reconversión en los niveles alcanzados en otros países, sin brindar las bases de apoyo técnico y económico es iluso. Ningún programa puede ser exitoso si no compromete la participación de los grupos campesinos y sus organizaciones en el diseño, definición de compromisos y acciones encaminadas a la vigilancia y control de los procesos de cambio, así como la determinación de montos de recursos fiscales y de inversión para impulsar el incremento de la productividad, infraestructura, tecnología, capacitación campesina y asistencia técnica, reuniones a nivel local, estatal, regional y nacional con cada uno de los actores que intervienen en el proceso para discutir y lograr acuerdos conjuntos en cuanto a productividad, los precios de los productos, plazos para el logro de metas y niveles de eficiencia planteados.

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

el referente a diversos proyectos integradores en el nivel regional y el de proyectos específicos a nivel de las comunidades, pueblos y municipios existentes en el país.

5.5.-Comercialización y abasto.

La comercialización de los productos agropecuarios y forestales constituye un cuello de botella que impide la capitalización del sector campesino, debido a la carencia de almacenes, equipo de transporte, crédito y falta de capacitación en los mecanismos comerciales, así como la dificultad para acceder a nuevos esquemas de actividad económica donde participen los campesinos organizados. La superación de dichas trabas, permitirá al sector social iniciar un proceso de capitalización eficiente que permita aumentar la producción, defender el ingreso del campesino, poner en marcha una política de comercio justo y cooperación para el desarrollo en materia agropecuaria y forestal, procurar una mayor competitividad en los mercados internacionales, a la par de una fuerte reordenación del mercado nacional con objetivos claros y de carácter prioritario en el terreno de la alimentación de los mexicanos.

La globalización de la economía, no debe derivar en la destrucción de determinadas áreas de producción agropecuaria, sino en procesos de reestructuración que permitan la participación de productos mexicanos en los mercados mundiales, impulsando la formación de empresas comerciales campesinas regionales para ofertar productos con la coordinación de entidades de servicios que sirvan de enlace entre el mercado de trabajo, productos y dinero; apoyen a los productores en la realización de estudios de mercado y en la elaboración de diagnósticos locales, estatales, regionales y nacionales para planear sobre nuevas bases la actividad rural, con énfasis en la selección de productos y variedades, control de la calidad, uso de tecnología y

organización para la producción, empaque y transporte, presentación del producto, precios competitivos y demás factores que respondan con mayor precisión a los requerimientos de los consumidores.

Los mercados distan mucho de poderse calificar sólo a partir de precios y volúmenes de producción comprometidos, requieren ser conocidos con detalle de acuerdo con las características de los consumidores y sus hábitos alimenticios; lo cual es válido para los mercados externos y nacionales, ya que aún dentro de los países pobres hay significativas estratificaciones de consumidores con marcadas diferencias en sus preferencias de productos del campo. Por ello se debe garantizar el acceso a créditos específicos y favorables para la construcción de bodegas y almacenes de la producción regional; cuya instalación sería supervisada por las organizaciones regionales, de tal manera que refleje las condiciones climatológicas adecuadas y garantice el buen estado de los satisfactores aportados por la producción regional.

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

El nuevo modelo de desarrollo agropecuario habrá de procurar créditos para la obtención y compra de bodegas en las principales centrales de abasto del país como la Ciudad de México, Estado de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Querétaro;

además de apoyar con capital de trabajo y otros recursos financieros a las estructuras comercializadoras de nivel regional, nacional e internacional (como en el caso de productos como el café, las hortalizas, las frutas tropicales y otros) dirigidas por los productores y sus diversas organizaciones, se requiere consolidar nuevas formas de comercialización en beneficio de los productores rurales con el incremento en sus ingresos, en otras palabras, el modelo debe colocar a los campesinos mexicanos en una posición ventajosa a lo largo de las diferentes cadenas productivas.

5.6.-El nuevo modelo y su política hacia el sector forestal.

El desastre forestal contrasta con la existencia de una riqueza y un potencial natural extraordinario en lo que se refiere a los recursos bióticos, y al desarrollo de experiencias que muestran que es perfectamente viable el establecimiento de empresas forestales eficientes y sustentables, en manos de ejidatarios y comuneros; es posible la asociación de dichos productores con los pequeños propietarios e incluso con los inversionistas, siempre y cuando éstos sean respetuosos del medio ambiente, y accedan a una explotación racional de recursos naturales. Durante mucho tiempo, las empresas privadas han explotado, saqueado y aprovechado de los recursos forestales, trasladando grandes ganancias a la actividad especulativa sin preocuparse por establecer una infraestructura adecuada de comunicaciones, capacitación, información, regeneración y desarrollo tecnológico silvícola e industrial, en muchos casos el establecimiento de la industria forestal es anárquico y no toma en cuenta el equilibrio con sus fuentes de abastecimiento, no tiene un compromiso de protección y fortalecimiento del medio ambiente.

El modelo actual no regula los impactos negativos de las empresas forestales,

y propicia indirectamente, la destrucción de las selvas en beneficio de la actividad ganadera, y la colonización en áreas tropicales, sin la orientación y apoyo adecuado para lograr un uso racional y sostenido de los recursos, ya que la explotación indiscriminada de los bosques y selvas impacta de manera negativa a la regeneración del medio ambiente; además de seguir la ruta errática establecer procedimientos inoperantes, inseguros y que fomentan la corrupción y el saqueo de los recursos forestales de la nación. Por ello, la propuesta que aporta una de las organizaciones campesinas que más se ha preocupado por generar proyectos productivos viables, autosustentables y respetuosos del medio ambiente, (UNORCA), reconoce que la política para el desarrollo forestal tiene que considerar la relación ancestral que existe entre los hombres y sus recursos naturales, lo que significa una profunda interdependencia del hombre y su medio, por lo que el modelo debe tener presentes los siguientes aspectos:

" a) La existencia de un significado territorial y patrimonial del que depende la identidad y la vida misma de las comunidades campesinas que la habitan, así como de sus culturas; comprender que no se trata sólo de un recurso económico, sino también ecológico y cultural, que da arraigo y ocupación remunerada a los pobladores.

b) Los numerosos usos de los recursos forestales benefician a toda la sociedad y no sólo a los habitantes de los bosques y selvas, su enorme capacidad para la retención de importantes volúmenes de agua que sirven al cultivo y al abastecimiento de zonas rurales y de las principales ciudades; su eficacia ecológica en la regeneración y protección de suelos; su capacidad para absorber gases contaminantes, con lo cual se evitan terribles desastres atmosféricos de dimensiones planetarias.

c) La existencia de largos plazos de crecimiento y recuperación del recurso forestal

limitan las posibilidades de inversión económica y con ello, las acciones de regeneración y cultivo de recursos maderables.

d) El aprovechamiento forestal es uno de los usos de los recursos naturales de las comunidades, por lo que se reconoce que se éste se encuentra ligado con ellas a partir de una concepción Integral de manejo de recursos.

e) Considerar a los bosques no sólo como depositarios y bancos productivos de madera, sino como espacios inmensamente ricos en otro tipo de productos, como la producción de materias primas medicinales, fauna, fibras y otras sustancias necesarias para la vida y el desarrollo".¹

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

¹UNORCA. Una propuesta para el movimiento campesino. Ed. Fundación Friedrich Ebert (Representación en México). México. 1991. P. 30.

5.7.-Los indígenas en el nuevo modelo.

La presencia de la población indígena en México es significativa, pues representan, según el censo general de población de 1990, cerca del 10 por ciento del total de habitantes que existen en el país; los indígenas pertenecientes a las 56 etnias en el país integran un universo de alrededor de 10 millones de personas,² que se ubican bajo el signo de la indianidad. Durante más de 300 años estuvieron sometidos por el colonaje y una esclavitud sin precedentes y 200 años por intereses particulares diferentes a los de los diversos grupos indígenas del país. Es notorio que a través del tiempo, sobrevivan y resistan los embates de una cultura que lo único que les ofrece es marginación, pobreza, humillación y olvido, ante lo cual, los grupos autóctonos intentan caminos alternativos en la búsqueda de su desarrollo, basados principalmente en su concepción respecto de la tierra y de los recursos que de ella se derivan, así como del conjunto de costumbres, tradiciones y formas de organización social, económica y política.

El nuevo modelo del sector rural debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a mantener su identidad, costumbres, formas de vida, lengua, estructuras y estrategias de organización social y productiva; donde el gobierno cumpla el mandato constitucional, en el sentido del respeto a la identidad y patrimonio de los pueblos indígenas; es importante que el conjunto de las instituciones gubernamentales involucradas con el medio indígena cuente con traductores e intérpretes, que las leyes y documentos oficiales sobre cuestiones agrarias y agropecuarias existan en las lenguas de esos casi 10 millones de mexicanos; de tal forma que se evite la mercantilización y se promueva el estudio, desarrollo, preservación y difusión de las culturas, usos y

²XI Censo General de Población y Vivienda. INEGI. México. 1990.

costumbres de los pueblos indígenas, así como el cuidado y protección de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico, científico y cultural; al igual que las formas de organización económica y social de los pueblos indios.

5.8.-La reorganización de las Instituciones del sector agropecuario.

La situación del campo mexicano, exige una serie de acciones en apoyo a los productores y sus familias, con el compromiso y participación del gobierno en el desarrollo rural. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece un Sistema Nacional de Planeación Democrática, para el logro de los objetivos nacionales y la coordinación entre las distintas instituciones gubernamentales, de la misma manera se define que la integración del Plan Nacional de Desarrollo debe ser producto de las consultas populares, reuniones de trabajo entre las diversas instituciones y las propuestas elaboradas por las distintas organizaciones sociales, las cuales serán llevadas a la mesa de discusión, en este caso, del gabinete agropecuario.

El gobierno intenta dar respuesta a los problemas rurales mediante la reorganización y reorientación del quehacer de las instituciones del sector, tales como:

-Secretaría de la Reforma Agraria.- Se busca su transformación y mejora en la obtención de resultados, es decir, incrementar su eficiencia y eficacia, a partir de reconocer la importancia que tiene en la formulación de políticas y líneas de acción encaminadas a regularizar la situación jurídica de las distintas formas de propiedad rural; también se pretende lograr una buena coordinación entre las instituciones del sector agrario, definiendo los programas operativos de cada dependencia, así como las

metas y líneas de acción correspondientes, lo cual requiere de una enorme voluntad política para cristalizar las propuestas en acciones concretas y contundentes para la solución de los problemas agrarios que vive el país..

-Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.- Se crea con la finalidad de brindar apoyo en materia de capacitación, organización y elaboración de proyectos a los núcleos agrarios; para que los productores puedan acceder a un mejor nivel de vida, y capitalizar el sector agropecuario y forestal; en otras palabras, se considera que el INDA habrá de contribuir mediante sus acciones a sentar las bases del nuevo piso que requiere el campo mexicano para acceder a un nuevo estadio, a un escenario en el que se respete y considere la identidad de cada uno de los actores sociales del enorme mosaico cultural por el que se integra la nación mexicana.

-Registro Agrario Nacional.- Se propone su reestructuración con el objetivo de que se adecue a las necesidades actuales y cuente con modernos sistemas de registro e inscripción, en los que se señalen todo tipo de actos que tengan por objeto la creación, modificación, o extinción de derechos y obligaciones en materia agraria; para garantizar el control y la seguridad documental en la tenencia de la tierra.

-Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.- Se plantea lograr su reorganización, y redefinir su universo de trabajo, además de pretender elevar su eficiencia, para dar respuestas claras y efectivas a las demandas de regularización de la tenencia de la tierra ejidal en zonas urbanas, mediante los procedimientos expropiatorios requeridos.

Procuraduría Agraria.- Se propone su consolidación institucional, el fortalecimiento de su quehacer a partir de la excelencia en la prestación de los servicios que brinda, y de cumplir cabalmente con las funciones y atribuciones que le corresponde, para garantizar el respeto de la legalidad en materia agraria, así como la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Los objetivos anteriores se pretenden lograr a partir de una capacitación permanente, así como del ejercicio de una administración de la Institución cuyo eje principal sea el apoyo al personal de la Procuraduría para su desarrollo profesional, así como un apoyo claro y consistente para el personal de carrera que realiza las funciones sustantivas de la Institución.

En esta fase de consolidación institucional debe efectuarse un balance de los resultados obtenidos, en función de las metas que se han impuesto alcanzar en los distintos programas de la Institución. es decir, se sugiere hacer un recuento de todo lo logrado y de lo que no se ha alcanzado, derivando con ello cuáles son las fortalezas y las debilidades propias de la Institución, así como las alternativas de solución que se propone para cada uno de los supuestos problemáticos. Se propone de igual forma revisar la situación particular de cada uno de los colaboradores de la Institución, para precisar si se cumple o no con las funciones que le corresponde desarrollar según lo establecido en los manuales de organización y procedimientos de la Procuraduría, así como en el ejercicio de las funciones y atribuciones que le son propias a la Institución, de acuerdo con lo que dispone la Legislación Agraria.

Es importante que al interior de la Procuraduría se haga un análisis del tipo de relaciones interinstitucionales en las que se es partícipe, así como de las atribuciones que se han podido ejercer en el tiempo que lleva operando esta Institución, señalando el grado de efectividad en el desarrollo de dicha actividad, así como puntualizando

cuáles son las atribuciones que aún no se han ejercido y cuáles son los motivos por los cuales no se ha avanzado en este terreno. Es menester que se haga una reflexión acerca de las características propias de la Institución en cuanto los asuntos que le corresponde atender, el tipo de sujetos agrarios, actores sociales, económicos y políticos con los que trata o debe tratar de manera cotidiana y el grado de fuerza que se imprime a la Procuraduría para garantizar el buen funcionamiento de la misma.

Se propone revisar si existe o no voluntad política por parte del Estado para avanzar en la búsqueda del desarrollo del medio rural, o si dicha voluntad se encuentra limitada y en función de otras variables, tales como los intereses económicos a nivel nacional, regional y microregional; los intereses políticos, los cuales pueden ir desde los intereses de la Presidencia de la República hasta los intereses de grupos de poder a nivel local. Finalmente, es preciso que se revise la situación que actualmente guarda el Servicio Profesional Agrario, ya que éste debe ser reconocido como garante del quehacer Institucional, puesto que implica la profesionalización de los servidores públicos, así como un compromiso ineludible con la honestidad y el respeto de la legalidad, lo cual debe estar por encima de los intereses de grupo, cualquiera que este sea.

-Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.- Se pretende lograr su reorganización, definiendo sus funciones y señalando las formas de coordinación interinstitucional en las que debe participar dicho Fideicomiso.

También resulta necesario que se establezca una coordinación entre las Secretarías de Estado que inciden en el sector rural, tales como SAGAR, SEMARNAP, SEDESOL y la SRA; puesto que durante mucho tiempo la participación gubernamental en el campo ha sido muy dispersa y sin un proyecto de desarrollo rural integral, por lo

que resulta necesario que se definan las fronteras del quehacer de cada institución en el medio rural, con la finalidad de poder realizar acciones de carácter complementario que contribuyan al mayor grado de organización y producción de los campesinos del país. De igual forma es necesario abrir el debate con todos los sujetos sociales interesados en relación con la efectividad y logros alcanzados por los programas gubernamentales, como el PROCAMPO y el PRODUCE.

5.9.-Consolidación de la Procuraduría Agraria en el campo.

Desde su creación, a la Procuraduría Agraria se le identifica como una Institución de servicio social, en apoyo a las demandas de los campesinos, siempre que les asista el derecho y que sus acciones se lleven a cabo dentro de la legalidad, funciones son la defensa de derechos de los sujetos agrarios - ya sean, ejidos comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros o posesionarios- y tiene una diversidad de atribuciones entre las que se destacan:

-La conciliación de intereses como vía preferente para la solución de conflictos que se presenten entre los sujetos agrarios.

-El arbitraje que puede ejercer la Procuraduría, cuando así lo soliciten las partes en conflicto, en cuyo caso la Institución juega un papel de "amigable componedor" y decide la solución a la controversia.

- La representación legal ante los Tribunales Agrarios u otra instancia de carácter judicial.
- La orientación y asesoría a los sujetos agrarios, respecto de posibles conflictos ó de actos jurídicos entre sí, con el Estado ó con terceros.
- Las funciones de inspección y vigilancia, de los diversos asuntos en materia agraria, así como en relación a las quejas y denuncias que presenten los sujetos agrarios en contra de autoridades por actos u omisiones que pongan en riesgo sus derechos campesinos.
- La facultad de emitir recomendaciones a las autoridades que no cumplan con sus obligaciones y que pongan en peligro los derechos de los sujetos agrarios.
- La posibilidad de hacer denuncias ante el ministerio público, en relación a actos que se consideren constitutivos de delito.
- Realizar acciones en materia de capacitación y divulgación de la legislación agraria entre los núcleos ejidales y comunales.
- La obligación de emitir opinión respecto a la conveniencia ó no de los proyectos de constitución de sociedades mercantiles ó civiles, a las que se aporten tierras de uso común de los núcleos agrarios.

La Procuraduría Agraria se encuentra limitada para cumplir con el conjunto de atribuciones que la Ley le señala, ya que por una parte, el personal con el que cuenta resulta insuficiente, según se puede observar en función de la magnitud de los problemas que prevelacen en el campo, los cuales parecen no aminorar, sino por el contrario, tienden a complicarse conforme transcurre el tiempo; por el lado del universo de trabajo de la Institución, es importante remarcar que es un universo muy grande, pues implica

la atención a un número aproximado de 30 mil núcleos ejidales y comunales, en los que existen alrededor de 3.5 millones de sujetos agrarios con problemáticas muy distintas y variadas de acuerdo a cada una de las regiones del país; para la atención de tal universo de trabajo la Procuraduría Agraria únicamente cuenta con 1200 visitantes y abogados agrarios, y un número aproximado de 2000 becarios campesinos.

En un primer momento se pensó en que la Procuraduría Agraria tendría que ser una Institución que conociera los problemas que vive el campo mediante una interrelación constante entre los campesinos y el personal de la Institución, por ello es que se decidió instalar oficinas en las ciudades pequeñas y medias, además de considerar que el personal constituido por los visitantes y abogados agrarios serían quienes estuvieran adscritos a tales oficinas, denominadas Residencias y Delegaciones, para que a partir de esos centros de operación pudieran realizar visitas periódicas a los ejidos y comunidades con la finalidad de conocer la problemática existente y de brindar los servicios que la Procuraduría les ofrece de manera gratuita.

El planteamiento anterior implicaba contar con estructuras pequeñas en cuanto a su personal, principalmente en lo que refiere a oficinas centrales, sin embargo, el fenómeno del cambio de Procuradores Agrarios (hasta la fecha han sido ya cuatro) trajo consigo el saturamiento de las áreas administrativas de la Institución, concretamente en Direcciones Generales como la de Personal, Recursos Financieros, Recursos Materiales e Informática, lo cual ha tenido graves implicaciones puesto que significó la creación de un ambiente poco propicio para el trabajo, con personal poco capacitado, sin un compromiso social con los campesinos, con una marcada ignorancia del quehacer institucional y en ocasiones, con prácticas poco profesionales e incluso al viejo estilo del servilismo y la corruptela; todo lo anterior, en detrimento de la imagen y los objetivos

institucionales, pues se llegó a privilegiar los compromisos personales y de grupo canalizando recursos originalmente destinados a los objetivos y funciones sustantivas de la Procuraduría.

Además de la problemática referida con anterioridad, para la Procuraduría Agraria se presenta el fenómeno avasallador del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el cual resta mucha energía a la Institución e implica un fuerte desgaste y ocupación de tiempo por parte del personal de la Institución. Existe un fenómeno de indefinición de funciones en relación con las acciones en pro de la organización productiva en el medio rural, lo cual se convierte en una falta de atención a los problemas de organización de los campesinos, por tal motivo el modelo alternativo debe proponer que se establezca el mayor grado de coordinación entre las Instituciones del sector y se definan programas de atención para la organización productiva en los que incida cada una de las dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Procuraduría debe garantizar que su personal tenga claros los objetivos institucionales, además de conocer y participar en la elaboración de las metas anuales, así como para el presente sexenio, de igual forma es necesario que la Institución realice los programas de actualización y especialización del personal, para poder cumplir con los compromisos gubernamentales establecidos, profundizar en las acciones de defensa de los derechos de los sujetos agrarios ante las instancias correspondientes; jugar un papel más consistente y participativo en la búsqueda de soluciones a los problemas del agro, para lo cual es recomendable fortalecer su relación con otras instituciones, así como con los núcleos agrarios y sus organizaciones; fortalecer su actuación institucional con la finalidad de que cumpla en forma cabal con todas y cada una de sus atribuciones

y pueda participar de manera coordinada y sistemática con el resto de las dependencias del sector, en la operación de los diversos programas de gobierno.

CONCLUSIONES.

1.- Ante el agotamiento de las acciones del reparto agrario, el Estado Mexicano requiere de una política hacia el campo que sea coherente y congruente con la nueva realidad; es conveniente redefinir la actuación de la Procuraduría Agraria en aras de una mayor contribución al desarrollo rural integral, en corresponsabilidad con los propios sujetos agrarios.

2.- Las acciones de los gobiernos en turno (de 1970 a la fecha) sólo sirven para que los grupos financieros y políticos hegemónicos en el país, tengan garantizada una mayor concentración de riqueza y una escandalosa concentración del poder; olvidándose de cumplir con el mandato constitucional en el sentido de procurar la impartición de justicia a todos los niveles y el desarrollo para el conjunto de la sociedad mexicana.

3.- La situación actual que se vive en el país, sobre todo en el campo, obliga a realizar una profunda reforma económica, política y social que beneficie a las mayorías nacionales y que saque de la postración a los campesinos, apoyando en verdad a los productores con programas de capacitación, organización para la producción, administración de recursos y fomento a la inversión.

4.- Hasta hoy, el proceso de modernización que el gobierno realiza no resuelve en lo fundamental los graves problemas del sector rural, el empobrecimiento es cada vez mayor, alcanza a más millones de mexicanos y pone en tela de juicio la viabilidad del proyecto que impulsa la clase dominante.

5.- La política neoliberal plantea la necesidad de grandes unidades productivas, así como de fuertes sumas de inyección de capital, lo cual deja abierta la posibilidad del fenómeno de la concentración de tierra en pocas manos; además de no generar un proceso de redistribución de ingreso y aumentar la polaridad de por sí ya abismal entre riqueza y pobreza, con lo cual deja sin resolver los problemas de justicia agraria.

6.- De continuar la actual tendencia de la política neoliberal hacia el campo mexicano es posible que se incremente el nivel de conflicto social, como respuesta del sector campesino a la falta de canales de comunicación con el gobierno, así como a la ausencia de acciones reales de apoyo a los productores rurales, principalmente los de menores recursos, en su gran mayoría ejidatarios y comuneros.

7.- La Administración Pública Federal requiere garantizar el cumplimiento de los objetivos de gobierno plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante una política sectorial integrada, coordinada, organizada y congruente, que defina con precisión el quehacer de cada una de las Instituciones participantes del sector, en este caso, resulta imprescindible contar con un Programa Sectorial Agrario, surgido de las necesidades reales de los habitantes del medio campesino -en el que exista una participación corresponsable entre el Estado y la Sociedad- el cual pueda ser ejecutado de común acuerdo por las Dependencias Públicas competentes, con el apoyo de las instituciones privadas, garantizando no caer en la descoordinación, duplicación de funciones, burocratismo, corrupción y falta de organización, que tanto daño hacen al desarrollo del país.

8.- El gobierno en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) necesita poner en marcha programas que tiendan a erradicar del medio rural los fenómenos de acaparamiento de tierra y de productos, corrupción, burocratismo, caciquismo e injusticia agraria, que tanto daño hacen al país, y que en definitiva, limitan las posibilidades del desarrollo rural.

9.- Las acciones de gobierno que se efectúan a través de la Administración Pública en sus tres niveles sólo pueden tener acierto, si reconocen la existencia del amplio mosaico cultural que caracteriza a la sociedad mexicana y si respetan las formas de organización de los distintos grupos campesinos, así como las decisiones que éstos toman.

10.- Para que la actuación de la Administración Pública en cada uno de sus niveles sea la más acertada, se requiere una política sectorial coherente, congruente y acorde con las necesidades objetivas de las regiones y microregiones del país, una coordinación adecuada para impactar favorablemente al medio rural, una efectiva reorganización y reestructuración de las Instituciones del sector agropecuario; instrumentar programas regionales en los que participen las distintas Instituciones, tanto públicas como privadas y una mayor contribución del poder público y la sociedad civil al desarrollo rural integral.

11.- El Gobierno de la República debe establecer programas prioritarios en el campo, apoyar la constitución jurídica de figuras para la producción rural, potenciar la organización económica y social de los núcleos agrarios, regularizar la tenencia de la

tierra y los programas de apoyo a la producción, revisar y modificar los programas PROCAMPO y PRODUCE, puesto que la situación actual de los campesinos exige que exista una política diferenciada y acorde a cada región que sea adecuada a las necesidades manifiestas de los productores del país.

12.- La actuación de las Instituciones públicas debe ser organizada, coordinada y sistemática, de manera seria y comprometida con un proyecto de desarrollo rural integral, con programas a nivel nacional, regional y microregional, supervisados por la Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); así como con el resto de las Instituciones Públicas que tienen alguna relación con el desarrollo social, en otras palabras, también se necesita de la participación y el esfuerzo de Instituciones Públicas como la Secretaría de Educación Pública; de Comunicaciones y Transportes; de Energía y Minas; de Instituciones de Crédito y de Salubridad y Asistencia. Las dependencias deben realizar sus funciones con espíritu de servicio social, en un marco de respeto a los derechos, formas de organización, usos y costumbres de la población campesina.

13.- La Procuraduría Agraria requiere fortalecer su presencia en el campo mediante una serie de acciones, tales como la profundización y consolidación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, la elaboración de los Reglamentos Internos de Ejidos y Comunidades, la elaboración e inscripción del Libro de Registro de Titularidad de Derechos Agrarios, la capacitación a los campesinos

tierra y los programas de apoyo a la producción, revisar y modificar los programas PROCAMPO y PRODUCE, puesto que la situación actual de los campesinos exige que exista una política diferenciada y acorde a cada región que sea adecuada a las necesidades manifiestas de los productores del país.

12.- La actuación de las Instituciones públicas debe ser organizada, coordinada y sistemática, de manera seria y comprometida con un proyecto de desarrollo rural integral, con programas a nivel nacional, regional y microregional, supervisados por la Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); así como con el resto de las Instituciones Públicas que tienen alguna relación con el desarrollo social, en otras palabras, también se necesita de la participación y el esfuerzo de Instituciones Públicas como la Secretaría de Educación Pública; de Comunicaciones y Transportes; de Energía y Minas; de Instituciones de Crédito y de Salubridad y Asistencia. Las dependencias deben realizar sus funciones con espíritu de servicio social, en un marco de respeto a los derechos, formas de organización, usos y costumbres de la población campesina.

13.- La Procuraduría Agraria requiere fortalecer su presencia en el campo mediante una serie de acciones, tales como la profundización y consolidación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, la elaboración de los Reglamentos Internos de Ejidos y Comunidades, la elaboración e inscripción del Libro de Registro de Titularidad de Derechos Agrarios, la capacitación a los campesinos

en relación con los derechos y las obligaciones que tienen en materia agraria, la asesoría y capacitación en relación con la constitución de figuras jurídicas para la producción rural y para el mejor aprovechamiento de los recursos con los que cuentan, en tales acciones se requiere la participación directa y organizada de los campesinos, a lo largo de todo el proceso administrativo, desde la definición de políticas, hasta la evaluación de resultados, pasando por la organización, coordinación y ejecución de acciones, con la finalidad de garantizar la procuración de justicia agraria en el país y coadyunar al desarrollo rural integral que reclama la sociedad campesina de México.

14.- El quehacer de las Instituciones gubernamentales y en particular de la Procuraduría Agraria, debe efectuarse con estricto apego a derecho, reconociendo y respetando las características pluriétnicas y pluriculturales de los habitantes del país.

15.- Las políticas de fomento e inversión al campo demandan ser elaboradas y operadas en un marco de desarrollo económico, social y cultural con amplio sentido de libertad y justicia, lo que significa una reorientación del sistema financiero y de las políticas de la banca de desarrollo en sentido tal que favorezca la realización de proyectos productivos y de obras públicas en beneficio de todos los habitantes del medio rural.

16.- La acción colectiva no es para mañana, ni para el próximo siglo, es para hoy, con decisiones firmes para lograr gobiernos a todas las niveles, que representen a la gente, no al capital corporativo y también con una acción tenaz para evitar toda política o medida que signifique retroceso para la sociedad, monopolización y corporativización

de la economía, venta y desnacionalización del patrimonio nacional, especulación nociva, desempleo, mal uso del ahorro interno, más endeudamiento externo, destrucción de empresas productivas medianas y pequeñas, degradación del salario y disminución de los niveles de vida.

17.- La sociedad mexicana y la Nación reclaman mayor participación social organizada, a partir de las demandas de los distintos sectores sociales, con las propuestas y alternativas políticas elaboradas por el conjunto de la sociedad, en un sentido de desarrollo nacional, donde las bondades de la actividad económica permeen a los sectores sociales más empobrecidos y al grueso de la clase trabajadora del campo y la ciudad con el objeto de lograr el desarrollo social del país.

A N E X O S .

ANEXO 1.
MEXICO, EL RETIRO DE APOYOS PARA EL SECTOR
AGROPECUARIO. AÑO 1994 EN COMPARACION CON 1988.

	1988	1994	Varia- ción. (%).
Crédito de avío, ejercido por Banrural para Superficies de riego (miles de nuevos pesos)	1 337 582	1 242 381	-62.8
Crédito de avío ejercido por Banrural para superficies de temporal (miles de nuevos pesos).	5 168 207	369 837	-92.8
Superficie de riego habilitada por Banrural (miles de hectáreas).	1 505	651	-56.7
Superficie de temporal habilitada por Banrural (miles de hectáreas)	5 765	409	-92.9
Participación del sector primario en el otorgamiento de crédito de la banca de desarrollo (en porcentaje)	12.7	6.7	-47.2
Superficie asegurada de riego (miles de hectáreas)	1 514	294	-80.5
Superficie asegurada de temporal (miles de hectáreas)	4 714	163	-96.5
Ventas de semillas certificadas (toneladas)	80 139	18 837	-76.6
Servicio de asistencia técnica (miles de hectáreas)	14 235	5 800	-59.1
Gasto federal en ciencia y tecnología agropecuaria (miles de nuevos pesos)	488 935	381 246	-21.7
Participación del sector agropecuario en el gasto federal en ciencia y tecnología (en porcentaje)	13.7	7.0	-48.9

Fuente: Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria.
 Núm. 1, Oct-Dic. 1995. Pág. 76.

MERCO CONSTRUCTIVA AGRARIA Y RECURSOS HUMANOS DE LA
 PROCURADURIA AGRARIA EN SU ESTRUCTURA TERRITORIAL
 AÑO DE 1993

DELEGACION	NO. MUNICIPIOS	SUPERFICIE #M2	NUCLEOS AGRIAROS	EJECUTADOS Y COMANEROS	ABUNDADOS	RECURSOS HUMANOS		TOTAL
						VALIDADOS	RECAHOS CAMPELUS	
AGUASCALIENTES	9	9 528 00	160	15 732	3	7	18	26
BAJA CALIFORNIA	4	70 113 00	227	18 219	3	10	22	35
BAJA CALIFORNIA SUR	4	73 877 00	100	8 042	1	5	12	18
CAMPECHE	9	53 795 00	369	36 475	2	15	31	49
COAHUILA	33	128 538 80	578	28 107	3	20	42	55
COLIMA	10	5 455 00	153	13 056	1	5	12	18
CHAPAS	111	23 867 00	2 072	248 007	9	70	168	253
CHIHUAHUA	97	247 087 00	953	125 518	3	40	82	125
DISTRITO FEDERAL	16	1 338 70	43	32 830	3	9	18	29
DURANGO	26	81 330 10	709	108 482	3	25	54	82
GUANAJUATO	48	30 588 00	1 485	87 950	3	42	98	131
GUERRERO	75	63 784 00	1 223	199 154	5	40	84	129
HIDALGO	64	20 887 00	1 147	185 868	3	43	82	125
JALISCO	124	78 971 00	1 389	132 517	8	40	82	128
MEXICO EDO	121	21 841 80	1 238	289 780	5	50	104	158
MICHOCAN	112	58 880 53	1 825	205 181	3	54	118	173
MORELOS	33	4 811 00	239	47 583	3	15	31	49
NAYARIT	20	27 335 00	401	87 353	3	15	32	50
NEVOLEON	51	81 482 80	808	34 141	3	18	34	53
OAXACA	870	85 384 80	1 917	422 812	7	75	160	242
PUEBLA	217	33 818 05	1 148	188 785	3	41	84	128
QUERETARO	18	11 788 00	350	34 330	2	10	22	34
QUINTANA ROO	7	40 800 00	287	28 737	2	9	20	31
SAN LUIS POTOSI	56	82 848 00	1 285	134 383	3	38	80	118
SINALCA	19	98 082 00	1 283	134 045	5	37	78	119
SONORA	70	184 834 00	951	87 881	3	34	70	107
TABASCO	17	24 651 00	781	53 482	3	18	38	60
TAMAULIPAS	43	78 828 00	1 371	75 174	3	34	70	107
TLAXCALA	44	3 814 00	240	38 471	2	9	19	28
VERACRUZ	207	72 815 78	3 920	257 188	7	81	170	258
YUCATAN	108	38 340 00	727	113 427	3	24	50	77
ZACATECAS	58	75 040 00	775	88 821	3	24	50	77
LAGUNA	1A	51 835 18	878	88 550	3	19	38	59
BRIGADAS DEL PROCEDE						50		50
TOTAL	2402	1 892 858 53	29 908 0	3 551 245	110	1077	2034	3181

FUENTE 10 INFORME DE LABORES PROCURADURIA AGRARIA
 MEXICO 1992-1993

BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR CAMIN, H. El cambio mundial y la democracia en México. Ponencia presentada durante los trabajos del "Coloquio de Invierno". México. Ciudad Universitaria. 19 de febrero de 1992.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estudio introductorio", de la obra El Estudio de las Políticas Públicas. En Seminario: El Nuevo Papel del Servicio Público en México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México. Febrero de 1995.
- ALMADA, Carlos F. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Memoria. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1990.
- ARISTOTELES. La Política. México. Ed. UNAM 1961.
- BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1992.
- BONFIL BATALLA, Guillermo "El México Profundo". En Estructura y condiciones sociales en el agro. (Selección de textos). Módulo 3. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1991.
- BURNS-STALKER. La Administración Actual. Ed. Tavistock. Gran Bretaña. 1960.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR CAMIN, H. El cambio mundial y la democracia en México. Ponencia presentada durante los trabajos del "Coloquio de Invierno". México. Ciudad Universitaria. 19 de febrero de 1992.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estudio introductorio", de la obra El Estudio de las Políticas Públicas. En Seminario: El Nuevo Papel del Servicio Público en México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México. Febrero de 1995.
- ALMADA, Carlos F. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Memoria. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1990.
- ARISTOTELES. La Política. México. Ed. UNAM 1961.
- BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1992.
- BONFIL BATALLA, Guillermo "El México Profundo". En Estructura y condiciones sociales en el agro. (Selección de textos). Módulo 3. México. Ed. Procuraduría Agraria. 1992.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1991.
- BURNS-STALKER. La Administración Actual. Ed. Tavistock. Gran Bretaña. 1960.

- CARRILLO LANDEROS, Ramiro Metodología y Administración. México. Ed. Limusa. 1982.
- Constitución Política Mexicana. México. Ed. Porrúa. 1994.
- CROZIER, Michel. El fenómeno de la Burocracia. Ed. Seuil. Francia. 1963.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. El actor y el sistema. Ed. Seuil. Francia. 1977.
- DELGADO MOYA, R El ejido y su reforma constitucional. México. Ed. PAC. 1994.
- Diccionario Jurídico Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1993.
- ENGELS, F. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado". En Obras Escogidas. Tomo II. México. Ed. Moscú. 1955.
- FERNANDEZ VEGA, A. "La élite de empresarios en México". México. La Jornada. 2 de abril de 1991.
- FUENTES, Carlos. "El fin del sistema mexicano, en medio del desplome, la injuria de los crímenes y la corrupción". En Proceso. México. 11 de diciembre de 1995.
- GIL, Javier. La reforma del sector agropecuario. Los agentes, las políticas, los instrumentos. México. Ed. Instituto Nacional de Capacitación del sector agropecuario. 1992.

- GILLY, Adolfo. "Nuestra caída en la modernidad". En Revista Nexos. México. Enero de 1986.
- GONZALEZ C. Pablo y AGUILAR C. Héctor. (Coordinadores). México ante la crisis. México. Ed. Siglo XXI.
- GONZALEZ C. Pablo. La crisis del Estado y la democracia en el sur. Ponencia presentada en el "Coloquio de Invierno". México, Cd. Universitaria. 13 de febrero de 1992.
- GONZALEZ P. Enrique., "La reforma del Estado". En Revista Nexos. Núm. 146. México. Febrero de 1990.
- GRAMSCI, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado moderno. México. 1975.
- HELLER, Herman. Teoría del Estado. México.
- HOBBS, Thomas. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1945.
- JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Tomo I. México. Ed. Porrúa.
- KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. México. Ed. UNAM. 1978.
- Ley Agraria. En Diario Oficial de la Federación. México. 26 de febrero de 1992.
- KLIKSBERG, Bernardo. Hacia un nuevo paradigma en gestión pública. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México. Noviembre de 1989.

- LARCON, J. y LEITNER, R. Estructuras de poder e identidad de la empresa. Ed. Nathan. Francia. 1979.
- LAUFER, R. Management Public, Gestion et legitimité. Francia. Ed. Dalloz. 1980.
- LAUFER, R.
PARADEISE, C. El Príncipe Burócrata. México. Ed. Trillas. 1988.
- LOCKE, Jhon. Ensayo sobre el gobierno civil. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1941.
- MAQUIAVELO, N. El Príncipe. México. Ed. Porrúa. Colección "Sepan Cuántos". 1994.
- MARQUEZ AYALA, David. "El reto global por el futuro". La Jornada. México. 8 de enero de 1996.
- MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. México. Ed. Porrúa. 1977.
- PEREZ C., Juan. "Pragmatismo agropecuario vs. dogmatismo académico". La Jornada. México. 22 de agosto de 1995.
- PEREZ, Germán y LEON, Samuel. (Coordinadores). 17 ángulos de un sexenio. Ed. Plaza y Valdéz. México.
- Plan Nacional de Desarrollo. (1983-1988). Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo. (1989-1994). Poder Ejecutivo Federal. México. 1989.

- PLATON. Diálogos. México. Ed. Porrúa. 20 edición. 1984.
- POLIHIO. Historias. Libro VI. Madrid. Ed. Gredos. 1981.
- "Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria". En Diario Oficial de la Federación. México. 30 de marzo de 1993.
- ROUSSEAU, J.J. El contrato social. México. Ed. Porrúa. 1969.
- SAN AGUSTIN. La ciudad de Dios. Capítulo IV. México. Ed. Porrúa. 1984.
- SIMON, Herbert. El comportamiento Administrativo. España. Ed. Aguilar. 1972.
- SIMON, H. y MARCH J. Teoría de la Organización. Ed. Ariel. España. 1977.
- SODI DE LA T., Demetrio. La rectoría económica del Estado. La Jornada. México. 19 de mayo de 1989.
- TOCQUEVILLE, Alexis de La Democracia en América. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1957.
- WARMAN, A. Primer Informe de Labores del Procurador Agrario. México. Ed. Procuraduría Agraria. 29 de marzo de 1993.
- WARMAN, A. De la incorporación subordinada a la concertación en el campo mexicano. En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Ed. UNAM. Año 2, Núm. 6, Sep-Dic. 1987.

WEBER, Max.

Economía y Sociedad. Tomo II. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1972.

WOLFE, A.

Los límites de la legitimidad. Contradicciones Políticas del capitalismo contemporáneo. México. Ed. Siglo XXI. 1980