

00422  
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y SOCIALES**

**CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS  
ENTRE EL MUNICIPIO Y EL EJIDO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(CIENCIA POLITICA)**  
P R E S E N T A :  
**ILDEFONSO CHRISTFIELD GRAYEB**



**ASESOR: PROF. JAVIER OLIVA POSADA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.**

**OCTUBRE 2003**

A



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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo vocacional.

NOMBRE: ILDEFONSO CHRISTFIELD

G. GRAYES

FECHA: 22 - OCTUBRE - 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

## Agradecimientos:

A DIOS mi Padre.

A mi amada Madre, señora Laura Grayeb Barranco.

A mis adoradas hijas Kenthia Citlalli y Laura Malinalli.

A mi querida esposa Evangelina Reyes Cruz y su familia.

A mis hermanos Emma, Dora, Mauricio, Héctor, Alejandro, Laura, y Edgar.

A Aldo y Toña (Que están en el cielo con Jesucristo)

A mis tíos, primos y sobrinos Christfield.

A mis amigos y a todos los que me han apoyado desinteresadamente, acompañado y conocido en el camino.

**"De todas las buenas cosas  
que se pueden disfrutar,  
sin duda la más hermosa  
es la familia... el Hogar".**

**AMEN.**

B

**CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE EL MUNICIPIO Y  
EL EJIDO.**

**Octubre de 2003.**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
MARCO GEOGRÁFICO.....	8
SITUACIÓN ACTUAL DEL CAMPO MEXICANO.....	14
HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	19
ORIGEN Y DESARROLLO DEL EJIDO.....	36
CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE EL MUNICIPIO Y EL EJIDO.....	58
LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO.....	63
EL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA, VERACRUZ.....	79
Medio Físico y Geográfico.....	80
Marco Histórico.....	82
Características Sociales.....	83
Aspectos Económicos.....	91
CONCLUSIONES .....	97
FUENTES.....	104

## INTRODUCCIÓN

El campo mexicano desde mediados del siglo pasado ha estado inmerso en una profunda crisis estructural resultado de una política gubernamental de transferencia de recursos hacia la industria y zonas urbanas, que descapitalizó las actividades agropecuarias y propició el saqueo y el desgaste de los recursos de las áreas rurales (agua, suelo, y bosques).

El sector rural enfrenta graves y complejos problemas como son la falta de inversión y créditos, el escaso y costoso financiamiento, y los aspectos perjudiciales de la apertura comercial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otros, que obstaculizan el desempeño de los productores rurales.

En el territorio mexicano, existen 27,605 ejidos y 2,337 comunidades que en conjunto suman 29,942 núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros se estima, poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional; ocupan una superficie de 103.5 millones de hectáreas, lo que equivale al 52 % del total del territorio, repartida entre 3.5 millones de personas. En ellos la mayoría de sus pobladores se encuentran en condiciones de extrema pobreza, falta de empleo, vivienda precaria, servicios deficientes e insuficientes, analfabetismo y deserción escolar, además de la cada vez mayor emigración campesina a los polos de desarrollo del norte del país y a los Estados Unidos de Norte América preferentemente; además de enfrentar las tentaciones o despojos de los terratenientes y narcotraficantes.

El municipio de Cazones en el Estado de Veracruz, presenta esas características además de la de los asentamientos humanos que poseen recursos naturales prodigiosos, pero que la enorme mayoría de la población vive en condiciones de pobreza extrema y falta de productividad.

Las tierras productivas que les fueron dotadas por el gobierno federal no han podido ser aprovechadas por falta de apoyos e interés de los gobiernos federal y estatal e inclusive municipal, lo que provoca que

los habitantes del municipio estén cada día más lejos de alcanzar el bienestar social y productivo.

Como la gran mayoría de los núcleos agrarios, donde viven ciudadanos constituidos en el régimen ejidal, a pesar de contar, algunas zonas, con prodigiosos y bastos recursos naturales, no han podido desarrollarse porque ni el gobierno federal ni el estatal han querido ni procurado el cumplimiento de los preceptos constitucionales<sup>1</sup> emanados de las luchas ancestrales de emancipación campesina que lo obliga a promover las condiciones para el desarrollo rural integral, generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, además de fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica.

La situación de rezago en que se encuentran los campesinos del país y particularmente los habitantes del municipio de Cazonos, me motivó a realizar esta investigación, la cual propone como medio para abatir el rezago social y productivo de los campesinos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, la instrumentación de mecanismos de organización de la sociedad rural que coadyuven al desarrollo social y productivo.

La presente investigación se realizó con la finalidad de determinar la importancia que tiene el promover la organización de la sociedad rural en figuras asociativas que permitan participar en las etapas de planeación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo productivo desde el municipio y vigilar el ejercicio del presupuesto asignado a la producción.

El análisis se realiza desde una perspectiva local tomando como ejemplo el municipio de Cazonos, Veracruz en el cual están enclavados 23 ejidos que cuentan con una población en condiciones de extrema pobreza, que no cultivan sus parcelas por falta de apoyo público, aunado a que se encuentran en cartera vencida con el Banco Nacional de Crédito Rural, además de ser proveedora de mano de

---

<sup>1</sup> Ver artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2002.



obra barata para los Estados Unidos de Norte América y Canadá, entre otros problemas.

La presente investigación comprende el análisis histórico de las figuras municipio y ejido, desde su implementación en México y su existencia constitucional, así como de testimonios que en las distintas etapas de la formación del estado mexicano se generaron justificando su origen y función, hasta llegar a las reformas constitucionales de 1992-2002, a una década de haberse reformado el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y declararse la conclusión del reparto agrario.

El estudio de caso, que se presenta en esta investigación, ejemplifica las condiciones de vida de la clase campesina que ha estado inmersa en los ejes de las erróneas políticas públicas implementadas por los distintos regímenes de gobierno federal y que a la fecha es necesario revertirlas con la organización y participación directa de los productores rurales en los programas de desarrollo municipales.

El municipio y el ejido son dos figuras importadas e implantadas por los conquistadores españoles para ejercer su dominación sobre los naturales mexicanos. A lo largo del devenir histórico, estas figuras, fueron cobijadas y adoptadas con ligereza por los protagonistas de los movimientos sociales que transformaron la historia de México, pero que no fueron fortalecidas; por el contrario, sólo continuaron utilizándolas como control político, social y territorial.

El municipio fue reconocido por los independentistas de 1810, considerado para los pueblos de Nueva España en la Constitución de Cádiz de 1812, aparece en las Constituciones de: Apatzingán en 1814; en la federalista de 1824; en la centralista de 1836; en la liberal de 1857; y en la socialista de 1917.

El ejido, por su parte, fue promovido por los revolucionarios de 1910 y elevado a rango constitucional en 1917, iniciando prácticamente el reparto agrario nacional que alcanzó más de la mitad de la superficie nacional.

Ambas figuras están reconocidas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, ambas ocupan un territorio que

comparten, población que también comparten y personalidad jurídica propia. Mientras el municipio es un ente de gobierno que representa y coordina las relaciones sociales como la célula social más cercana a su autoridad y administra los recursos del territorio que ocupa; el ejido, es una forma de propiedad de la tenencia de la tierra que tiene el propósito de explotarla para la producción primaria.

Resultado del reparto agrario - que concluyó oficialmente en el año de 1992 con las reformas al artículo 27 constitucional -, todos los municipios cuentan, en su territorio mínimo con la existencia de un ejido que paradójicamente no está sujeto a procurar su desarrollo productivo, provocando que los apoyos gubernamentales no lleguen, y cuando llegan, no es a tiempo. Mientras la población rural se encuentra en un alto grado de marginalidad.

En investigación trata de demostrar que para lograr el desarrollo rural de los núcleos agrarios y de la población campesina, es imperativo establecer como política pública, eslabonar la participación y atribuciones del ejido y el municipio a través de una figura ciudadana denominada Consejo Municipal para el Desarrollo Rural.

Para el cumplimiento de la anterior propuesta, estructuro la investigación partiendo de lo general a lo particular. En el primer capítulo establezco los datos referentes a la composición económica y potencial de México como país que alberga a más de 100 millones de habitantes, de los cuales 25 millones son ciudadanos del campo y viven en condiciones de extrema pobreza.

El capítulo denominado Situación Actual del Campo Mexicano presenta un análisis histórico de la repartición de la superficie nacional, en la cual se dota o reconoce a la sociedad rural de ejidos y parcelas en justa restitución de sus inmemoriales propiedades de tierra. Comienza con la Ley agraria del 6 de enero de 1915, expedida en Veracruz, por el Presidente Venustiano Carranza, que es cuando prácticamente da inicio el reparto agrario.

En éste capítulo señalo que el reparto agrario se realizó de manera preferente, porque mientras el Presidente Lázaro Cárdenas fincó su gobierno sobre las bases del beneficio a la clases obrera y campesina, otros como Miguel Alemán lo establecen sobre el

desarrollo industrial en detrimento de las condiciones de vida de los campesinos, frenando la dotación de tierra y el acercamiento de incentivos para la producción rural. Estos contrastes en los gustos de los gobernantes en turno, provocaron el abandono de las tierras de labor y retraso en el desarrollo de los núcleos agrarios.

El capítulo referente a la Historia y Evolución del Municipio en México, contiene datos referentes a la implementación del municipio en nuestro país, partiendo de la época de la conquista, pasando por los reconocimientos constitucionales en las distintas etapas históricas del país y que en la práctica sus atribuciones fueron letra muerta para los distintos regímenes de gobierno, incluyendo los revolucionarios y posrevolucionarios. El contenido se sustenta fundamentalmente en el análisis de todas las Constituciones que ha tenido nuestro país, partiendo de la de Cádiz de 1812 hasta la vigente de 1917 y sus reformas al 2002, y tiene el propósito de demostrar que en las atribuciones de los ayuntamientos, como órgano de gobierno del municipio, no se encontraban las destinadas a procurar el desarrollo rural, a excepción de la del gobierno centralista del General Santa Anna de 1836.

El apartado denominado origen y desarrollo del ejido, contiene información referente al *Calpulli*, por ser una figura prehispánica que más se asemeja a las funciones del ejido. Además se establecen los acontecimientos más relevantes de la lucha revolucionaria por la defensa y restitución de la tierra a las clases campesinas, hasta lograr elevarlo a rango constitucional en 1917. Se sustenta su investigación en los documentos históricos y planes revolucionarios, como el de San Luis, el de Ayala, el de Villa, y testimonios del Archivo General de la Nación.

En el cuerpo de la investigación establezco un capítulo que denomino la Importancia de la Planeación, en este, analizo los antecedentes de la planeación en nuestro país desde 1930 y la aplicación e importancia que le conceden los distintos gobernantes. Partimos del Plan sexenal de Lázaro Cárdenas, por ser el primer documento que se elabora como base para el ejercicio de gobierno, hasta el régimen de Ernesto Zedillo. Considero muy importante el contenido del presente porque encierra la propuesta de organización que hago para la sociedad rural y que está sustentada fundamentalmente en la

Constitución General de la República, básicamente en las leyes de Planeación, Agraria y la Municipal, así como las leyes estatales y municipales.

En el estudio de caso presento los resultados de la investigación de campo que realicé en el municipio de Cazones de Herrera, ubicado en la parte norte del Estado de Veracruz, en la región conocida como totonaca. En este se muestran las condiciones sociales y económicas en las que se desenvuelve una población campesina en 23 ejidos y que están asentados en una tierra prodigiosa y susceptible de explotación agrícola, ganadera y pesquera, población que lamentablemente adolece de los mecanismos de apoyo e incentivos para la producción que la ubica en condiciones de pobreza y marginación.

A manera de conclusión, estoy proponiendo con este estudio la constitución, con fundamento legal, de un Consejo Municipal para el Desarrollo Rural, como ente responsable de participar en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Rural, integrado por los representantes de los núcleos agrarios, por los pequeños productores rurales y por las figuras asociativas legalmente constituidas. Por parte de la autoridad municipal por el presidente municipal; por un síndico y por los servidores públicos representantes de las instancias de atención al campo de los gobiernos federal y estatal.

## **MARCO GEOGRÁFICO**

México es un país con un amplio y prodigioso territorio compuesto por 196.7 millones de hectáreas y ocupa una ubicación privilegiada en el continente Americano. Está rodeado por los océanos Pacífico y Atlántico; cuenta con extensos y ricos litorales y comprende cuatro enormes regiones: 1) la altiplanicie mexicana; 2) montañas y depresiones relacionadas con el sistema de las rocosas llamadas sierra madre; 3) la llanura costera del golfo de México, a la que se articula la península de Yucatán; y 4) la llanura costera del Noroeste, que junto con la península de Baja California cierra como mar interior el Golfo de California.

## MAPA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tiene una gran variedad climática; tropical en las zonas bajas, templado en las tierras planas de altitud moderada, y seco y desértico en las altiplanicies del Norte y Noroeste. Hidrográficamente está dividido en dos vertientes: las del Golfo, con ríos bastante caudalosos y navegables (Bravo del norte o Grande, Papaloapan, Grijalva, Usumacinta); y la del Pacífico, con ríos más cortos y de carácter torrencial (Lerma-Santiago y Balsas-Tepalcatepec).

El comercio y la industria constituyen la primera fuente de riqueza en cuanto a valor de producción. Cultivos de maíz, frijol, arroz, jitomate, papas, forrajes, caña de azúcar, cacahuete, ajonjolí, algodón, henequén, tabaco y café. Tiene una considerable e importante producción de ganado bovino; riqueza minera de plata, plomo, oro, y hierro; petróleo y gas natural; industrias de la construcción; de maquinaria, así como la alimenticia y la textil.

El sector turístico cuenta con modernos y naturales centros de atracción. El comercio exterior tiene una importancia relativa en la economía debido a su volumen (10.7% del PIB), se importa más y se exporta menos. El petróleo, y en menor medida los productos agrícolas (café, algodón, azúcar, entre otras), constituyen los principales rubros de la exportación en donde los Estados Unidos de Norteamérica es el principal cliente.

En el país están asentados mas de cien millones de habitantes que hablan como lengua oficial el español, una población mayoritariamente mestiza (55%), surgida de la fusión de las antiguas y aún presentes etnias indias y los españoles. El país está dividido geográficamente en 31 Estados, y un Distrito Federal.

#### Total de municipios por Entidad Federativa 2003

Entidad	Nombre	Municipios
01	AGUASCALIENTES	11
02	BAJA CALIFORNIA	5
03	BAJA CALIFORNIA SUR	5
04	CAMPECHE	11
05	COAHUILA	38
06	COLIMA	10
07	CHIAPAS	118
08	CHIHUAHUA	67
09	DISTRITO FEDERAL	16 <sup>2</sup>
10	DURANGO	39
11	GUANAJUATO	46
12	GUERRERO	77
13	HIDALGO	84
14	JALISCO	124
15	MÉXICO	124

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

<sup>2</sup> Corresponde a Delegaciones Políticas.

16	MICHOACÁN	113
17	MORELOS	33
18	NAYARIT	20
19	NUEVO LEÓN	51
20	OAXACA	570
21	PUEBLA	217
22	QUERÉTARO	18
23	QUINTANA ROO	8
24	SAN LUIS POTOSÍ	58
25	SINALOA	18
26	SONORA	72
27	TABASCO	17
28	TAMAULIPAS	43
29	TLAXCALA	60
30	VERACRUZ	210
31	YUCATÁN	106
32	ZACATECAS	57
<b>TOTAL NACIONAL DE MUNICIPIOS</b>		<b>2446</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De la superficie total del país el 89.6 % son tierras rústicas, 21.8 millones de hectáreas restantes, cuando menos una parte corresponde a terrenos urbanos, cuerpos de agua y desiertos; casi 175 millones de hectáreas están identificadas por tipo de propiedad; de éstas, 71.6 millones de hectáreas, 41%, es propiedad privada que poseen 1.4 millones de propietarios privados, con una extensión media de 50.8 hectáreas por propietario. El 58.6 %, 103.5 millones de hectáreas, corresponden a la propiedad social y está distribuida entre 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 29.3 hectárea.

De las 71.6 millones de hectáreas de propiedad privada la mayor parte es clasificada como superficie con pastos naturales o de agostadero y sólo una quinta parte, es decir, 13.9 millones de hectáreas, se registraron como tierras de labor; y de éstas, 80 % es superficie de temporal.<sup>3</sup> En el sector social, compuesto por los ejidos y comunidades, la situación es semejante del total de superficie del país, pues solo 22 %, poco más de 22.7 millones de hectáreas, es de labor.

### Total de Ejidos y Comunidades por Entidad 2003<sup>4</sup>

Clave de entidad	Nombre	Total de ejidos
01	AGUASCALIENTES	186
02	BAJA CALIFORNIA	327
03	CAMPECHE	382
04	COAHUILA	884
05	COLIMA	158
06	CHIAPAS	2007
07	CHIHUAHUA	979
08	DISTRITO FEDERAL	89
09	DURANGO	1098
10	GUANAJUATO	1501
11	GUERRERO	1245
12	HIDALGO	1166
13	JALISCO	1469
14	MEXICO	1204
15	MICHOACAN	1768
16	MORELOS	231
17	NAYARIT	403
18	NUEVO LEON	608

TESIS CON  
 PALLA DE ORIGEN

<sup>3</sup> La propiedad privada rural, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria Num. 12, 1999.

<sup>4</sup> Fuente: Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios. CINA. Secretaría de la Reforma Agraria, 2000.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

19	OAXACA	1521
20	PUEBLA	1159
21	QUERETARO	371
22	QUINTANA ROO	277
23	SAN LUIS POTOSI	1295
24	SINALOA	1279
25	SONORA	980
26	TABASCO	763
27	TAMAULIPAS	1335
28	TLAXCALA	240
29	VERACRUZ	3532
30	YUCATAN	731
31	ZACATECAS	764
<b>Total Nacional de ejidos:</b>		<b>29,942.</b>

En México existe un marcado predominio de los predios privados de menor extensión así como el de las pequeñas parcelas de propiedad social localizadas mayoritariamente en el centro y sur del país, mientras que los ejidos más extensos y la mayor parte de las tierras de propiedad privada, es decir, los predios más grandes, se localizan en los Estados de norte del país, con condiciones climáticas que se expresan en bajos índices de agostadero.

**ESTRUCTURA AGRARIA NACIONAL<sup>5</sup>**

Tipo de propiedad	Superficie en hectáreas	%	Número de sujetos	%	Promedio ha/sujeto
Privada	71'679,818	1.0	1'410,742	28.6	50.8
Social	103'290,099	59.0	3'523,063	71.4	29.3
Suma	174'969,917	100	4'933,805	100	35.5

<sup>5</sup> Fuente: VII Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, INEGI, 1994.

Esto quiere decir que en la actualidad el campo mexicano y su población presentan grandes contrastes, por un lado, está el campo del norte con una agricultura moderna, tecnificada, bien pagada, que produce para exportar, y por otro el campo del centro y el sur, el más grande, el que produce para sobrevivir, el que cobija a la mayoría de los aproximadamente 25 millones de mexicanos que habitan en el campo y que viven agobiados por el desempleo, por la economía de traspaso o de autoconsumo o la nula competitividad y la pobreza extrema.

## **SITUACIÓN ACTUAL DEL CAMPO EN MÉXICO**

A partir de 1915, con la expedición de la ley agraria del 6 de enero en Veracruz, en el gobierno de Venustiano Carranza (1915-1920), prácticamente da inicio el reparto agrario que se estableció con el propósito de terminar con el latifundio de las haciendas que eran la forma de propiedad dominante en el México rural desde la época de la colonia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 reconoce, en su artículo 27, el derecho de los campesinos demandantes de tierra de la que fueron despojados, a ser sujetos de dotación en ejidos y el reconocimiento de sus bienes comunales, así como a la pequeña propiedad. Ese artículo estipuló la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecieran de ellas. La expropiación con fines de restitución y dotación respetaría únicamente las propiedades legalmente establecidas que no excedieran de 50 hectáreas de tierra de primera calidad, reconociendo también la pequeña propiedad.

El reparto agrario se fue dando de manera paulatina y preferente, según el interés del presidente en turno; por ejemplo en el periodo de gobierno del Presidente Carranza se repartieron 381 mil 926 hectáreas, superficie menor a la extensión de algunas haciendas del norte del país, beneficiando a 77 mil 203 labriegos. Por el contrario, con el presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940 se dotaron a 775 mil 845 campesinos con 20 millones 135 mil 935 hectáreas. En ese

período, el campo presentó una significativa relevancia, creció y se desarrolló en la producción agrícola, ganadera y forestal. El campo transfirió recursos para el desarrollo general del país y permitió alimentar a una población en acelerado crecimiento y con mayores expectativas en sus niveles de vida.

En contraste, a principios de la década de los años cincuenta la estrategia económica cambió de rumbo, otras fueron las preferencias o prioridades del gobierno del presidente Miguel Alemán 1946–1952 los recursos públicos se destinaron preferentemente al desarrollo industrial, dejando al campo en completo abandono, en ese periodo se repartieron 5 millones 439 mil 528 hectáreas, beneficiando a 108 mil 625 campesinos<sup>6</sup>.

Para el año de 1992 con la reforma constitucional que transformó profundamente el régimen legal de la propiedad agraria, se declaró concluido el reparto de la tierra, hasta esa época se repartieron 103.5 millones de hectáreas, - equivalentes al 52 por ciento del territorio nacional -, beneficiando a 3.5 millones de personas entre ejidatarios y comuneros.

No obstante, de ese porcentaje impresionante de tierras repartidas, no se logró capitalizar al campo, ni impulsar inversiones en infraestructura, equipo, tecnología y capacitación; por el contrario, las inversiones en sistemas de riego disminuyeron, los créditos no llegaron y como los campesinos no contaban con medios propios, necesitaban el apoyo del gobierno para capitalizarse, al no obtenerlos se inició el decaimiento y una aguda disminución del ritmo de crecimiento del producto agropecuario; aunado al crecimiento demográfico que fue más acelerado que el crecimiento agropecuario.

A partir de la década de los años ochenta, con la inclusión de México a la globalización mundial de la economía y más tarde con la apertura comercial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, en el campo se vino presentando un severo deterioro de las condiciones económicas y sociales peor que en otros tiempos. Los apoyos para la producción por parte del gobierno federal fueron cada vez más escasos, la tierra dejó de laborarse y al agotarse el reparto

---

<sup>6</sup> Datos obtenidos de la Dirección General de Estadística del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización DAAC, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970.

agrario, se fue generando que esta se enajenara, se rentara o se traspasara al margen de la ley. La inversión privada también se volvió escasa y la pública insuficiente e inoportuna. El campo se descapitalizó, se agotaron los recursos renovables y se erosionaron las tierras y aguas, las organizaciones de campesinos y ejidatarios, perdieron iniciativa, fuerza y autonomía, la relación entre estos y el Estado se volvió populista, sus intermediarios lucraron y se apoderaron de la representatividad y poder político en su beneficio particular.

Las instancias públicas de apoyo al campo favorecieron la concertación económica y geográfica, la burocracia creció pero no la atención a los servicios; los precios de garantía - el apoyo más cuantioso que recibían muy pocos productores - trajo por consecuencia elevar el precio de los alimentos para los trabajadores y habitantes rurales más pobres que no tenían acceso a los subsidios urbanos; y el crédito y el seguro altamente concentrados no promovían ya la producción, la simulaban, el campo fue más un pretexto que un propósito.

Las oficinas federales responsables de la atención de los asuntos del campo y de la organización, capacitación, crédito, financiamiento, apoyo a la producción y comercialización agropecuaria, - no obstante que han sido muchas y que algunas estratégicas han sido liquidadas, como el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) y las Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA), entre otras -, en su gran mayoría han sido ineficientes y adolecen, en la práctica, de una política sectorial que permita, sistemáticamente, atender las necesidades de desarrollo de las unidades productivas y núcleos de población.

Además de la falta de apoyos a la producción, el campo padece una gran marginación social, según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1995, de 2.5 millones de viviendas ejidales y comunales, solamente dos terceras partes contaban con energía eléctrica; casi la mitad tenían agua entubada, sólo el 16 por ciento tenían drenaje y un 18 por ciento de estas viviendas tenían techos de lámina de cartón y pisos de tierra. Los mexicanos en situación de pobreza pasaron de 10.7 a 23.4 millones.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1994 y 1997 la pobreza y la indigencia en el campo mexicano, aumentaron cinco puntos. En 1995, de acuerdo a datos del INEGI, el 66 % de la población campesina recibía menos de un salario mínimo, cuando el costo de la canasta básica de una familia consistía en 2.5 salarios mínimos.

El crecimiento natural de la población y la falta de apoyos al campo han atraído problemas colaterales en el medio rural, los campesinos sin tierra, avocindados o desdoblados, ofrecen su fuerza de trabajo en condiciones inferiores a las garantías laborales consagradas por la Constitución y las leyes reglamentarias y por otro lado los trabajadores migratorios, fenómeno de envergadura nacional y que se está extendiendo aceleradamente en el Estado de Veracruz, ellos y sus familias, tienen que renuncian al derecho a la educación, a la salud y al disfrute de una vida digna, por no encontrar en sus lugares de origen alternativas de trabajo y bienestar social.

La crisis en el campo ha expulsado sistemáticamente a los jóvenes a negarles oportunidades de superación, falta de empleo, y medios de desarrollo personal, lo que los obliga a emigrar, como en el caso de los campesinos del municipio de Cazonos y otros muchos, a los polos de desarrollo del norte del país en el mejor de los casos, y otros que buscan en el país vecino del norte, lo que en el propio no encuentran.

Por otro lado, las organizaciones campesinas tradicionales e independientes, funcionaban y en muchos casos siguen funcionando como verdaderos muros de contención o piedras de tropiezo para la procuración de los apoyos a las necesidades de los habitantes del campo. En la práctica, estas Centrales Campesinas – que en sus documentos básicos establecen como objetivo la defensa de los intereses de la clase campesina –, no fueron, ni son defensoras de los intereses de los campesinos, por el contrario solo se han preocupado por aprovechar las plataformas que el sistema político ha ofrecido, tratan de controlar a los campesinos de acuerdo a los intereses de la política agraria gubernamental, como es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación Campesina Independiente (CCI), o utilizarles como grupo de presión a favor de símbolos y demandas como es la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinas (CIOAC) entre otras.

Las organizaciones o centrales campesinas encontraron acomodo únicamente para satisfacer sus intereses personales a cambio de que los líderes ocuparan cargos en el gobierno federal o en los estatales y municipales, alcanzando "premios" como los de representación popular en el Senado de la República, el Congreso legislativo - federal y locales -, alcaldías y cargos en la comuna municipal a cambio de permitir la negligencia y abandono de políticas públicas, así como aceptar dádivas de parte de los gobernantes en turno a fin de acallar los gritos incesantes de los campesinos que han luchado históricamente en busca de una vida digna. Estos dirigentes campesinos se convirtieron en "necesarios representantes permanentes" de los sentimientos y lucha campesina, que los lleva a ocupar cargos o en la administración pública, que les impide preocuparse de las causas que los llevaron a tan importante misión nacional.

Las múltiples causas del rezago social y productivo en que viven en mayor escala los campesinos del sur y sureste del país, y la falta de voluntad y las erróneas políticas públicas de algunos gobiernos, han provocado la imperativa necesidad de emprender acciones que permitan superar estas condiciones improductivas y de extrema pobreza. Con la presente investigación propongo algunas alternativas de atención que son resultado del análisis y estudio aplicado en el municipio de nombre Cazones que se encuentra enclavado en la parte norte del Estado de Veracruz, en la región de la cultura totonaca.

Esta investigación trata de demostrar que como alternativa para superar el rezago en que se encuentran los núcleos agrarios, es necesario abrir los espacios de participación social que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias de Planeación, Agraria y Desarrollo Sustentable; así como la que reglamenta el artículo 115 sobre Desarrollo Municipal.

Sostengo que es necesario que la sociedad civil, dedicada a la producción primaria, participe desde el ámbito municipal en la planeación, asignación de recursos, seguimiento y rendición de cuentas de los programas diseñados para el desarrollo rural, a través de una figura asociativa reconocida, denominada Consejo Municipal para el Desarrollo Rural.

Para ello, en el siguiente capítulo realizo un análisis histórico y evolutivo del municipio, titulado "Historia y Evolución del Municipio en México" en el cual efectúo un análisis sustancioso a partir de la implantación del ayuntamiento en este país, por el conquistador Hernán Cortés; continuando con la legislación que en materia municipal se aplicó desde la Constitución española de Cádiz, escudriñando las leyes mexicanas que se establecieron desde el movimiento de independencia, con la Constitución de Apatzingán, hasta llegar a la Carta Magna de 1917 y sus subsecuentes reformas.

Este apartado muestra que la legislación no fue aplicada, sino más bien fue soslayada por los distintos gobernantes en turno. Que existieron provocadas lagunas legales y políticas de los distintos regímenes de gobierno para negarse a atender las necesidades de la población campesina en el rubro de la organización para la producción. Es decir, que hubo importantes intentos, en las distintas épocas de la formación del Estado mexicano, para otorgar funciones específicas a los ayuntamientos para procurar la atención del desarrollo del campo y sus habitantes, a partir del municipio. Sin embargo, no se contó con la voluntad política o fuerza suficiente para atender ese mandato, por no convenir a los intereses de los poderosos de entonces.

## **HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

La necesidad de contar con los otros y de apoyarse con ellos lleva a la persona a formar comunidades. La primera de ellas es la familia, pero no basta por sí misma para el pleno desarrollo de la persona, entonces se agrupa formando barrios, aldeas y municipios.

El municipio proviene del latín *municipium*, de *munus* = oficio y *capere* = tomar. Es presentado como la división administrativa menor que comprende un núcleo de población y un territorio circundante.

El municipio surge como primera forma de organización de la sociedad civil que, al agruparse, se constituye en un Estado, y éstos a su vez, se reúnen en una confederación de estados dando origen a una Nación.

Aristóteles en su obra la política dice: hay en todos los hombres, por naturaleza, un instinto sociable; por eso, el que fundó la primera *polis* (Ciudad-Estado de la antigua Grecia), fue el mayor de los benefactores. Ese instinto social es la necesidad de agruparse.

En el antiguo imperio romano, el municipio era utilizado para denominar la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes, y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma; es decir, era una ciudad sometida a Roma que limitadamente se le reconocían derechos como ciudad romana, aunque gobernada por sus propias leyes.

“En la Edad Media, el municipio español con raíces romano-germánicas, adquiere relevancia gracias al auxilio que presta a los reyes en su lucha contra la nobleza. La doctrina española caracterizó al municipio como una comunidad natural que el derecho y el Estado deben reconocer, ya que en atención al orden y al tiempo es anterior al Estado”.<sup>7</sup>

En México, la idiosincrasia, la cultura, el talento, la sensibilidad y la organización política de los habitantes de lo que fue el Valle del Anáhuac - y otras culturas de la llamada meso América -, tenía una orientación a integrarse poblacional y comercialmente para obtener mejores formas de gobierno y de generación y distribución de sus riquezas, es decir, en lo político y en lo económico lograron convivir defendiendo su cultura y respetando a otros pueblos.

“La historia registra la organización de los *calpullis* o barrios de los mexicas, en las organizaciones tribales de las culturas México-Zapotecas, Totonacas y en los clanes de la civilización Maya que se caracterizaban por ser unidades económicas, autosuficientes y con gobierno propio”.<sup>8</sup>

“La presencia de grupos organizados de parientes entre los Aztecas, entre los Mayas y en general entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana parece confirmada por la existencia de una institución que,

<sup>7</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XI, Editorial Porrúa, México, 2000.

<sup>8</sup> Castro Melgarejo, Reynaldo, *Transparencia en el Origen y Destino de los Recursos Públicos Desde los Municipios Para Consolidar la Gobernabilidad Democrática*, Ediciones Luciana, México, 2001.



difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de las nahuas la denominación de *calpulli* que era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o anual era el mismo. Por ello cada *Calpulli* tenía un dios particular, un nombre, una insignia y un gobierno".<sup>9</sup>

El gobierno del *calpulli* era ejercido por un consejo en el que recaía la autoridad suprema y era integrado por los ancianos del *calpulli*, ellos elegían a los funcionarios responsables de llevar a ejecución sus decisiones. El *Teachcauh* tenía a su cargo la administración comunal del *calpulli*, así como del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres, del orden, la justicia y el culto a sus dioses y antepasados, era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu.

Para el año de 1519, cuando Hernán Cortés arribó a las playas de Chalchihuecan, hoy La Antigua, en Veracruz, se llevan a efecto dos actos de características simbólicas: primero la quema de las embarcaciones que éste robo de Cuba y el segundo y quizá el más importante para sus ambiciones de conquista, fue la fundación del primer ayuntamiento dentro del continente americano. Con la conquista del territorio mexicano por los españoles, y por la violencia con que trataron, agredieron y agravaron a los naturales mexicanos, que los llevó a perder su poder y sus territorios; Así como a pagar tributos y diezmos a extranjeros, se cancelan las formas de organización indígena dando paso a la imposición de un poder llamado ayuntamiento.

El ayuntamiento es el órgano administrativo del municipio y es el responsable de organizar determinados servicios necesarios por razón de vecindad de los ciudadanos, es decir, es la corporación compuesta de un alcalde y varios concejales - conocidos también como cabildos -, para la administración de un municipio.

---

<sup>9</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena. Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Los cabildos tenían facultades para redactar las ordenanzas para que los habitantes de las ciudades contaran con facultades legislativas, - aunque los textos de estas debían someterse a la aprobación de los virreinos para poder admitirse -.

Con el establecimiento de la figura municipal, Cortés logró crear un espacio territorial y de autoridad reconocido por el centro del poder de entonces, que era la Corona Española y con ello ser designado por sus incondicionales como la máxima autoridad, lo que le permitió ejercer el poder político y apoderarse de las incalculables riquezas naturales de la nación y de las vidas de los indígenas mexicanos.

A pesar de haberse establecido desde la época de la conquista, el municipio encuentra su primer antecedente constitucional con influencia en México en la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812, en Cádiz España, cuando ya México había iniciado la guerra de independencia y en España se vivía la invasión napoleónica y la abdicación del rey Fernando VII.

“La Constitución de Cádiz, ofreció a los dirigentes como Miguel Hidalgo y José María Morelos – precursores de la independencia de México -, una alternativa ordenada y mucho más atractiva que la guerra, la de constituirse en Ayuntamiento con gobierno propio a condición de acreditar población y recursos materiales suficientes, es decir, el otorgar derecho de vecindad, el ser reconocido como vecino del pueblo, que significaba el derecho y deber de participar en los tequios y de usar los recursos agrícolas de tierra, agua y bosques”.<sup>10</sup>

El derecho de Ayuntamiento les permitía elegir autoridades con jurisdicción sobre una región, además representaba el reconocimiento de gobierno y recursos materiales propios. Con este hecho, El municipio fue capaz de retener a sus pobladores, además de asimilar a los orillados y vecindados, provocando con ello que entre 1812 y 1814 se presentara una amplia y espontánea proliferación de ayuntamientos en el territorio mexicano.

---

<sup>10</sup> Hernández Chávez, Alicia, *Tradición Colonial y Nuevo Orden Político*, Fondo de Cultura Económica 1993.

La constitución de Cádiz abordó el tema del municipio, en su artículo 309, mismo que señala: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde (presidente del ayuntamiento) o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos". Los siguientes artículos establecen las funciones de los ayuntamientos:

**Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:**

**Primero. La policía de salubridad y comodidad**

**Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.**

**Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios<sup>11</sup> conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.**

**Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.**

**Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común.**

**Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos (huérfanos) y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.**

**Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.**

**Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.**

---

<sup>11</sup> Como propios se conocían las heredades, dehesas, casas u otros bienes de una ciudad, villa o pueblo; como arbitrios los derechos que en defecto de propios imponía un pueblo con la competente autorización sobre ciertos géneros o ramos, y cuyo producto se destinaba a sufragar los gastos municipales. (Franco Huerta, Eutiquio, Archivo General de la Nación, catálogo del grupo documental propios y Arbitrios).

Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Establecía en su Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

El Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

“El municipio después de Cádiz, ya no sería una corporación autónoma del resto de las autoridades de España, sometida solamente a la máxima voluntad del rey – como lo fue hasta antes de las reformas borbónicas –, ni una entidad de gobierno equiparable a cualquier otra de las instituciones políticas de la monarquía, con la única obligación de rendir cuentas sobre el uso de propios y arbitrios – como ocurrió a partir del reinado de Carlos III–, sino que se convertiría en parte del poder ejecutivo del nuevo estado que intentaba fundar la constitución gaditana, como un instrumento más del aparato administrativo”.<sup>12</sup>

Otros antecedente constitucional del reconocimiento del ayuntamiento en México se encuentra en: La Constitución de Apatzingán de 1814, su artículo 208 establecía “En los pueblos, Villas y Ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.

<sup>12</sup> Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno Local, Poder Federal. La Contienda por la Formación del Estado Mexicano*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. 1998.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 establece:

“Artículo veintiuno, Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 de próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente”.

El artículo 54 de éste mismo reglamento señalaba “Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detallados en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía, de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos; velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio, sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos; sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y alumbrado; sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación; sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos”.

En el año de 1824 se lleva a efecto el Pacto Federal en el cual el territorio mexicano se reacomoda dando origen al segundo reparto nacional en entidades federativas, esta conformación encontró su fundamento político y social en los municipios independientemente de que en ese tiempo se ignorara su fuerza política y económica ya que respondía más a los intereses de los poderosos en las regiones del país que al objetivo fundamental del federalismo.

La importancia histórica que ha tenido el municipio se debe al haberse conformado como la institución político-social que favoreció el nacimiento de una nueva unidad que dio identidad a un territorio dotado de rasgos comunes con usos y costumbres que unificaron a

sus pobladores. Aunque el ayuntamiento no haya sido dotado de facultades suficientes que le permita atender de manera directa las necesidades del desarrollo de la población campesina.

Para el año de 1836, restaurada la República centralista con Antonio López de Santa Anna, se suscriben el 30 de diciembre las leyes Constitucionales, las cuales establecían: Artículo dieciséis del capítulo sexto dictaba la forma popular de elegir a los ayuntamientos y determinaba “que el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría de acuerdo con las juntas departamentales respectivas con anuencia del Gobernador”.

El artículo 18 referente a las responsabilidades de los prefectos establecía:

Toca a los prefectos:

I.- Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

II.- Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.

III.- Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

Artículo 22.- “ Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos”.

El artículo 25 de éste mismo apartado señalaba las funciones de los ayuntamientos de la siguiente manera: “Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad; cuidar de las cárceles, de hospitales y casas de beneficencia, que no sean fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los

propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos”.

Después del derrocamiento del General Santa Anna en 1855 por el General Juan Álvarez, se eligieron diputados al Congreso Constituyente, que habría de elaborar una nueva Constitución. Sin embargo, antes de que ésta se hubiera redactado, se promulgaron varias leyes que indicaba ya el rumbo que tomarían las reformas del gobierno. Estas leyes son conocidas como las leyes de Reforma.

La primera de estas leyes fue la llamada "Ley Juárez", promulgada el 22 de noviembre de 1855, por medio de la cual se reorganizó la administración de la justicia ya que retiraba a los tribunales militares y eclesiásticos el derecho de conocer los asuntos civiles dejándoles sólo el de los penales; Además, permitía a los tribunales ordinarios juzgar a los eclesiásticos en los delitos comunes. Esta ley produjo protestas de clero y de los conservadores.

La llamada "Ley Lerdo", del 25 de junio de 1856 que desamortizó los bienes inmuebles pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas y además prohibió a éstas adquirir o administrar bienes raíces, con excepción de los edificios indispensables para sus fines. Esta ley se expidió con el fin de impedir que la iglesia siguiera poseyendo grandes propiedades y continuara concentrando el poder económico.

Estas leyes fueron ratificadas por el Congreso y entre las conquistas de esta nueva Constitución destacaron el incluir un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad, la ley y la sociedad misma. Una innovación fue el capítulo 3º, que estableció la libertad de enseñanza, con lo que su impartición no quedó restringida a la Iglesia. Además se reafirmaron otras garantías y libertades que existían ya en la Constitución de 1824, tales como la de pensamiento, la de imprenta, de asociación, de correspondencia.

Después de largos y acalorados debates protagonizados por los grupos liberales y conservadores, el 5 de febrero de 1857 se proclamó la nueva Constitución.

Las clases conservadoras del país se opusieron a ésta Constitución. La Iglesia declaró que era ilícito jurarla, y conminó a los fieles con severas penas espirituales si así lo hacían y prepararon algunos levantamientos contra el gobierno dando inicio la guerra de Reforma, en la cual dos partidos se disputaban la supremacía: el Conservador, que se oponía a la Constitución de 1857, y el Liberal, que defendía la legalidad representada por la Constitución y por el derecho de Benito Juárez a ocupar la presidencia.

Las leyes de Reforma en lo fundamental estaban dirigidas a destruir el poder económico del clero a impedir su intervención en asuntos civiles. Entre otras cosas establecían la "Nacionalización de los bienes eclesiásticos", haciendo que ellos pasaran a poder de la nación. También separaban a la Iglesia del Estado, suprimía comunidades religiosas y toda clase de cofradías y congregaciones. Decretaban además el traslado de libros y obras de arte de los monasterios suprimidos a los museos y bibliotecas nacionales, se establecía la libertad de cultos y el matrimonio como contrato civil, se fundó el registro civil y se secularizó a los cementerios.

Con el triunfo de los liberales sobre los conservadores, las leyes de reforma pasaron a formar parte de la Constitución de 1857. Sin embargo los resultados a largo plazo no fueron tan satisfactorios como se esperaba, ya que la promulgación de estas leyes permitió que las riquezas del clero fueran concentradas por las clases con poder económico surgiendo el latifundismo compuesto por una clase fuerte de terratenientes, en tanto que el campesino siguió sin tierras y viviendo como peón de las haciendas.

"El Estado nacional surgido de la Guerra de Independencia no se consolidó sino con la Guerra de Reforma. Más que un poder nacional había multitud de poderes locales. El poder y el control sobre la población emanaban de la propiedad de la tierra. El poder local se expresó a través de la figura de los caciques, quienes en algunos de los casos más conocidos eran militares que por diferentes vías se



habían convertido en terratenientes de su lugar de origen y que, en tanto militares, participaban de la vida política del país”.<sup>13</sup>

Es así como mediante la revolución de Ayutla y las leyes de reforma, fue posible establecer la República Federal liberal y la Constitución Política de 1857. Los Estados soberanos de la unión cedieron una parte significativa de sus competencias, reservándose como su esfera de atención todo lo concerniente a su gobierno interior. Sin embargo, se omitieron las atribuciones del municipio, quedando sin definición clara sus competencias constitucionales. Además - en el periodo de 1860-1870 -, todas las legislaturas estatales promulgaron sus constituciones particulares sin precisar las funciones municipales; lo que ocasionó que el municipio y su ayuntamiento, que eran ya una realidad insoslayable, diseminados en todo el país, se encontraran privados de reconocimiento institucional.

Además del estado de cosas hasta aquí presentado, “el problema de la tierra - que no se reduce y limita a su propiedad, sino a los recursos globales de la agricultura como son: tierra, agua, bosques, trabajo, pastos, asignación de esos bienes y circulación de sus productos -, toma fuerza debido a la incalculable apropiación y concentración de esta en unas cuantas manos provocando una fuerte connotación política-social. Las demandas de la población sobre los recursos de la tierra tienen también que ver con las demandas por el control político que sobre ello desean ejercer los jefes de familia de la comunidad, en consecuencia, en todas las proclamas de movimientos municipalistas y de círculos políticos del periodo 1880-1910, se repetían una y otra vez, y se exigían, no sólo derechos sobre los recursos económicos sino también libertad de elección, de autonomía municipal, respeto a los derechos constitucionales de asociación y de petición”.<sup>14</sup>

Para el año de 1910 las diferentes y generalizadas manifestaciones de protesta que se presentaron reflejaron las contradicciones del sistema social imperante que llevó a los obreros, artesanos y campesinos a sublevarse en contra del gobierno dictador e iniciar la Revolución Mexicana enarbolando consignas de reivindicación de sus derechos sociales y sobre la tenencia de la tierra pero soslayando la regulación de las atribuciones del municipio.

<sup>13</sup> Reina, Leticia, *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*. Editorial. Siglo XXI, México, 1986.

<sup>14</sup> Ver Hernández Chávez Alicia, *La Tradición Republicana del Buen Gobierno*. P.120.

Hacia 1914, en el gobierno de Venustiano Carranza, con el decreto del 25 de diciembre en el puerto de Veracruz, por primera vez se expone la idea del municipio libre, en este decreto - que reformó la constitución de 1857 -, textualmente establecía: "Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política al Municipio Libre".

Las reformas propuestas en la convención revolucionaria de 1914, con Carranza y las fuerzas zapatistas y villistas, consistían fundamentalmente en: "La destrucción del latifundismo; creación de la pequeña propiedad; devolución de los ejidos a los pueblos; creación de bancos agrícolas para fortalecer la agricultura y el establecimiento de escuelas de agricultura y de estaciones de experimentación agrícola; construcción de vías de comunicación; protección de las explotaciones mineras y petroleras; así como la adquisición, por parte del Estado, de una parte de los productos mineros y petroleros, declaración de que serían expropiados por causa de utilidad pública los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales y vías de comunicación; la prohibición de monopolios; reformas a la legislación sobre sociedad anónima; revisión de las tarifas ferrocarrileras; implantación del voto directo; suspensión del Senado, de la Vicepresidencia de la República y de jefaturas políticas; adaptación del parlamentarismo como sistema de gobierno; soberanía de los estados; libertad económica y política de los municipios; reconocimiento legal de uniones y sociedades de obreros; reconocimiento al derecho de huelga y de boicot; derecho a la educación; pensiones de retiro y accidentados de trabajo; reglamentación de las horas de trabajo y de seguridad en talleres y minas; supresión de las tiendas de raya y del sistema de "vales"; protección a los hijos naturales; legislación del divorcio; reformas al derecho común; educación laica; reorganización del ejército nacional y regularización de la hacienda pública".<sup>15</sup>

Con estos propósitos de gran trascendencia social resalta la importancia de otorgarle a las comunidades la autonomía de gobierno dentro de los módulos generales fijados por la Constitución al erigir el municipio libre.

<sup>15</sup> Rososky, Mirta y otros, Archivo General de la Nación, Catálogo del grupo documental Convención Revolucionaria (inédito).

Elevado el decreto de Carranza de 1914, sobre el municipio libre, a rango superior en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 – Carta Magna que a la fecha nos rige no obstante que su establecimiento dejó más de un millón de muertos a lo largo del territorio nacional -, se define, norma y da orden a la función del Estado Mexicano en materia municipal.

El artículo 115 de la Carta Magna corrobora este postulado al imponer a los estados la obligación de organizarse conforme a los principios de una República.

Por otro lado, en los artículos 41 y 115 párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que existen tres tipos de competencias, Federal, Local o Estatal y Municipal, las cuales se llevan a cabo a través de los órganos de los gobiernos respectivos:

**Competencia Federal.-** Los artículos 39, 40, 41 y 49, determinan que se ejerce a través de los poderes de la unión o del Supremo Poder de la Federación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**Competencia Local o Estatal.-** Los artículos del 115 al 122, determinan la estructura y funcionamiento de las entidades federativas, dividiendo el poder público del Estado para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**Competencia Municipal.-** El artículo 115 establece que la organización política y administrativa de los estados debe estar en función de la institución municipal, denominada ayuntamiento.

Como se ha establecido en este capítulo, desde la época colonial, la principales atribuciones de los ayuntamientos era: Administrar y controlar las relaciones sociales de los habitantes de los municipios; procurar el abastecimiento de agua para la población; fijar precios a los productos; controlar la calidad de las mercancías vendidas; administrar propios, hospitales y escuelas; velar por la paz, la moral y las buenas costumbres; controlar la cárcel de la ciudad; además, construir obras públicas; realizar festejos; autorizar el ejercicio de ciertos oficios como barberos y maestros y era el derecho de ejercer justicia en primera instancia.

En el período independiente y durante la reforma los ayuntamientos mantuvieron en general las mismas funciones, pero eliminaron las relacionadas con la procuración de la agricultura por parte del ayuntamiento, y no es sino hasta 1917, producto del movimiento Revolucionario que el municipio es reconocido, pero solo como instancia administrativa.

Con las reformas al artículo 115 del año de 1999, el municipio es reconocido como nivel de gobierno estableciéndose que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”, anteriormente a esta reforma se establecía “...cada municipio será administrado por un ayuntamiento...”, la diferencia estriba en la palabra gobernado y administrado. Con ésta reforma se reconoce al municipio como orden de gobierno, con un marco competencial exclusivo.

Desde 1917 al año 2000, han habido 10 reformas constitucionales al texto original del artículo 115. La primera fue en 1928, después la de 1933, siguiendo las de 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987 y 1999, evolucionando al lograr significativas modificaciones que se han traducido en reconocerlo hasta 1999 como el tercer nivel de gobierno, dejando el carácter administrativo y simple con que hasta antes de esa reforma fue considerado.

En la actualidad el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; Es la institución política – jurídica que constituye el nivel de gobierno más cercano a la población y posee: Territorio, capacidad jurídica, capacidad política y capacidad administrativa.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República, el municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por el presidente municipal, el síndico único, regidores de mayoría relativa y de representación proporcional. Es el cuerpo colegiado y deliberante responsable de administrar los recursos del municipio y tiene a su cargo la procuración de los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines;
- Seguridad pública y tránsito; y
- Las demás que las legislaturas locales determinen.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones que establezcan a su favor.

Los municipios están facultados para:

Formular, administrar y aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Participar en la creación de sus reservas territoriales.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Otorgar licencias y permisos para construcción.

Sin embargo, pese a las reformas que ha tenido el artículo 115 de la Constitución General de la República, el municipio no ha sido fortalecido, por el contrario ha sido marginado y sometido en lugar de respetar sus atribuciones y dotarlo de recursos para su desarrollo político, democrático, económico y social.

"El valor de la última reforma al artículo 115 Constitucional de 1999, no se traducirá en mayor bienestar y desarrollo para los habitantes de los municipios por el hecho de haberse aprobado, ya que sólo fortalece las atribuciones y recursos de la autoridad municipal".<sup>16</sup>

Mauricio Merino al respecto señala "los municipios pasaron de ser representantes de la soberanía del monarca a la condición actual de precarios administradores de servicios públicos insuficientes, fue un gobierno perdido en el trayecto del siglo pasado que ya no se

<sup>16</sup> Castro Melgarejo Reynaldo, P. 16.

recuperaría más tarde: Lo doblegaron las instituciones construidas por los imperativos del Estado Nacional Mexicano".<sup>17</sup>

La anterior aseveración es sostenida porque en la práctica la gran mayoría de los municipios rurales del país se encuentran en condiciones de extrema pobreza, en un gran rezago y alejados de las políticas públicas que les permitan alcanzar, aparte del desarrollo social, el desarrollo rural integral.

El abandono a la población campesina desde los municipios no es privativo de los gobiernos pos-independientes, reformistas y revolucionarios, sino que ha sido desde que se instauró el municipio en nuestro país. Ya Luis Cabrera en 1912, señalaba: "Ni los pueblos ni los municipios tenían personalidad jurídica propia lo que les impedía poseer tierras o siquiera participar de su administración".

Mauricio Merino, señala que: "Durante el proceso de formación del Estado mexicano, el municipio cumplió un papel ambiguo pero a la postre favorable al predominio del centro, mientras asistía al derrumbe de sus propias posibilidades de desarrollo y a la creciente restricción de sus ámbitos de autonomía. Ese proceso sin embargo, no fue ajeno a la evolución de otras instituciones, no se dio al margen de la legalidad, ni contradijo el orden prescrito. Más bien fue parte de un ciclo que comenzó con la implantación misma de los ayuntamientos como representantes de la Corona española, que pasó luego por la etapa liberal, especialmente con las ofensivas de la República restaurada, y que no concluyó sino hasta la Revolución mexicana, cuando el municipio, fue definitivamente separado de la propiedad ejidal".<sup>18</sup>

La necesidad de organización de la sociedad para su convivencia y desarrollo han sido derrotados que a lo largo de la historia nos muestran que fue necesario reunirse en grupos, clanes, tribus, hasta formar pueblos ciudades y países, que al asentarse en un territorio, se presenta el sentimiento de posesión y de arraigo hacia el factor tierra y que despertó y ocasionó la codicia y ambición que han terminado en guerras, en dominaciones, invasiones y defensa del espacio.

<sup>17</sup> Merino Huerta, Mauricio, Gobierno local. Poder nacional la Contienda por la Formación del Estado Mexicano, El Colegio de México 1998.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Con la invasión, conquista y dominación del territorio mexicano por Hernán Cortés y no por la Corona española, las formas de tenencia de la tierra y de organización social de los pueblos mesoamericanos sufre transformaciones radicales. Se adecua el *Calpulli* para implantar el municipio y más tarde se constituye el ejido.

Pero al implantarse el municipio, también dentro de sus atribuciones se reconoce que se debe procurar la agricultura en la localidad, sin embargo al paso del tiempo este mandato se convirtió en letra muerta - aunque hubo varios intentos por devolverle al municipio el desarrollo rural -, ello no ha sido posible por la falta de voluntad política y de conocimiento sobre la materia de los gobernantes en turno.

Es imperativo enlazar a la población rural con la autoridad municipal para que de manera planeada, sean los responsables de establecer acciones para lograr el desarrollo del campo desde el municipio. Para ello se debe aprovechar las distintas figuras organizativas de los productores rurales, como, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, Sociedades de Solidaridad Social y las Organizaciones de Productores Privados, pero fundamentalmente la del núcleo de población denominado ejido.

El siguiente apartado tiene el propósito de justificar la importancia de proponer al ejido como figura asociativa y sujetos del desarrollo productivo del municipio, debido a que más de la mitad del territorio nacional se encuentra repartido en esa forma de posesión en la tenencia de la tierra a lo largo y ancho de todo el país y la población se encuentra enclavada en todos los municipios existentes en México.

Con el tema analizo la evolución histórica que han tenido los núcleos agrarios, llamados ejidos y comunidades, respecto de la tenencia de la tierra de la que fueron despojados y los alcances que en materia agraria han logrado, es decir, el ejido cuenta con territorio, población y gobierno, pero su autoridad inmediata, que es el ayuntamiento, está impedida legalmente para atender sus demandas de producción.

## ORIGEN Y DESARROLLO DEL EJIDO EN MÉXICO

El ejido, proviene del termino latino *exite* o *exitum* que significa salida. En la literatura clásica española se le menciona como lugar de belleza donde la gente suele juntarse a tomar descanso o donde los pastores apacientan sus ganados.

“En un principio el ejido significó nada más que tierras situadas a la salida de los pueblos, pertenecientes al común donde pastaba el ganado de los vecinos. Tenía generalmente la figura regular de un cuadrado de una legua por lado, 4,200 metros”.<sup>19</sup>

Se entiende por ejido a una porción de “terreno contiguo a un pueblo que se destina a eras (pieza pequeña de tierra destinada al cultivo de hortalizas o de flores), y donde suelen reunirse los ganados”.<sup>20</sup>

Actualmente se concibe al ejido como el conjunto de tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del gobierno federal de las tierras que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados.

La palabra ejido se refería, originalmente, a las tierras comunales que se encontraban a la salida de los pueblos y que servían para el usufructo colectivo (para ganado y recolección de madera), y éste era el significado que tradicionalmente se le daba en México, antes de la reforma agraria.

El concepto ejido se refiere a la comunidad de campesinos (ejidatarios) que han recibido en dotación tierras y el conjunto de tierras que les corresponden para su aprovechamiento. Su patrimonio esta formado por tierras de cultivo (área parcelada), otras para satisfacer necesidades colectivas (uso común) y otras más para urbanizar y poblar (fundo legal), principalmente.

El Ejido en México es una figura jurídica que alberga a un núcleo de población dedicada a las actividades agropecuarias, forestales o de

<sup>19</sup> Hinojosa Ortiz José. *El Ejido en México, análisis jurídico*. Artículo publicado por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1983.

<sup>20</sup> Concepto tomado de la [Enciclopedia textual permanente Salvat](#), año 2000.



pesca, tiene su origen, igual que en el municipio, en el *calpulli* y se le atribuye a la organización de la propiedad o posesión de la tierra. En la época prehispánica, con el pueblo Azteca, la propiedad territorial estaba dividida en tres grupos: las tierras del Rey; las de los nobles sacerdotes y guerreros; y las tierras de las comunidades o barrios.

Las tierras del Rey eran las de mejor calidad y las más próximas a los núcleos de población, eran cultivadas por los vasallos, quienes debían pagar tributo que consistía en frutos de la agricultura.

Las de los nobles o guerreros, que se adquirían por donaciones hechas por los monarcas en recompensa de los servicios hechos en la guerra; esta propiedad tenía como restricción no poder ser enajenada a los plebeyos, por el contrario, solo a otros nobles.

Las tierras de las comunidades o de los barrios, eran las formas de propiedad que se asignaban a las comunidades y éstas eran el *calpulli* y el *altapetlalli*.

Las del *calpulli* pertenecían a cada barrio y significaba la institución social náhuatl fundada en el parentesco o la amistad. Se daban en posesión, dividiéndola entre los que habitaban el barrio. Los poseedores no podían enajenarlas, pero gozaban de ellas por toda la vida; el poseedor no podía dejar su porción a sus herederos, si alguna de las casas o linaje del barrio desaparecía, las tierras volvían al *calpulli*. Sólo las podían recibir las personas titulares de ellas, ningún miembro podía entrar en otro, ni intervenir en sus tierras; sólo por excepción podía arrendarse a otra persona y se perdía la posesión por no cultivar su porción durante dos años consecutivos si existiera negligencia de su parte.

Las del *altapetlalli*, eran tierras comunales pertenecientes a los pueblos, carecían de cercas y su gozo era general y los productos se destinaban para sufragar los gastos públicos así como al pago de tributos y eran trabajadas colectivamente.

También existieron las tierras públicas como el *tecpantlalli*, cuyos productos eran para sufragar los gastos de conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios de *Tlacatecutli*.

Las tierras *milchimalli* sus productos eran destinados para satisfacer los gastos y mantenimiento del ejercito.

El *teotlalpan*, sus productos se destinaban al culto religioso.

El *pillalli*, eran posesiones de los *pipiltzin* con las facultades de transmitir las por herencia a sus descendientes.

El *tecpillalli*, se otorgaban a los señores *tecpantlaca* que servían en los palacios y,

El *tlatocallalli*, tierras cuyos productos eran destinados a sufragar los gastos del consejo de gobernantes.

Mas tarde, en la época de la colonia la propiedad de los indios sufrió rudos ataques, la totalidad de las tierras laborables les fue arrebatada brutalmente y no fue posible hacer la distribución sin lesionar la propiedad indígena. Los primeros repartos que se hicieron fue el relativo a las propiedades de los reyes, príncipes, guerreros y nobles de mayor alcurnia, pues por ser quienes poseían las tierras de mejor calidad, les fueron arrebatadas rápidamente.

Sin embargo, la propiedad de los indígenas de clases inferiores, les fue reconocida por la Corona. Lucio Mendieta y Núñez<sup>21</sup>, señala que: "la propiedad más respetada fue la que pertenecía a los barrios, por su carácter social y porque además cuando se empezó a legislar sobre la materia se ordenó que se respetase la propiedad de los indios, cuyas bases fueron las mismas que tenían antes de la conquista".

"La legislación colonial quiso ser benévola con los indios conquistados, la cual además de la concesión de ejidos ordenó la devolución y respeto de sus tierras, actos que en apariencia trataban de curar las heridas de la dominación violenta pero que más bien disfraizó una política prudente que pretendía asentar a la población indígena en congregaciones o poblados a fin de conservarla para utilizarla como mano de obra indispensable para la supervivencia de los conquistadores y su prole".<sup>22</sup> Las tierras les fueron reconocidas a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>21</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario en México*. Editorial Porrúa, México 1985.

<sup>22</sup> Hinojosa Ortiz, José, *op. cit.* P. 23.

través de instrumentos legales denominados títulos primordiales, expedidos por las autoridades de la Corona Española.

Como ejemplo referimos a la comunidad de Milpa Alta, hoy delegación del mismo nombre, localizada al sur de Distrito Federal, que es un asentamiento de población inmemorial, prehispánico y que tiene en su poder - custodiados por personajes notables del lugar -, títulos primordiales que avalan el reconocimiento y protección de la propiedad de las tierras de los indígenas Chichimecas. También, algunos de estos testimonios se encuentran en el Archivo General de la Nación.

En los documentos primordiales se reconoce a los habitantes de Oxtotepec - hoy San Pablo Oxtotepec -, como a los primeros que se establecen en la región sureste del Valle de México ya que se supone venían de avanzada de las familias chichimecas que poblaron esta zona por el año de 1240 d.C., fecha en que llegaron de Amecameca asentándose en los siguientes lugares que recibieron el nombre Náhuatl de Tepetlacohtenco, Xaxahuaco, Tlacomulco, Tlacooyocan, Tototepec, Tepeoztopa, Ocohtenco y Texcalpa.

Sin embargo, estas nueve familias no formaron un solo pueblo, ya que vivían en total desorganización y sin reconocer un jefe común que ejerciera el mando por todos y naturalmente carecían de la fuerza que concede la cohesión. Para el año de 1409 una segunda corriente migratoria que venía del lago de Tenochtitlán, al mando del guerrero de nombre Hueyitlahuilanque (gran jalador), descendiente de la nobleza azteca, derrota a las tribus chichimecas y las somete a su dominio. Una vez instalado como único jefe procedió a la organización de su imperio y a la integridad del territorio conquistado. Distribuyó a su ejército en cuatro barrios de la actual cabecera de Milpa Alta y en los pueblos de San Antonio Tecomitl, San Juan Ixtayopan y el de Tulyehualco (los dos últimos pertenecen actualmente a la delegación Tlahuac), y a las tribus sometidas de origen Chichimeca en distintos puntos, fundando los pueblos hoy conocidos como: San Pablo Oxtotepec, San Pedro Atocpan, San Lorenzo Tlacooyucan, Santa Ana Tlacotenco, San Juan Tepenahuac, San Francisco Tecoxpa, San Jerónimo Miacatlán, San Agustín Ohtenco y el barrio de la concepción en la cabecera de Milpa Alta.

Después de la toma de la gran Tenochtitlán por los conquistadores españoles en 1521, los representantes de los pueblos enviaron, en diciembre de 1528, ante los conquistadores españoles, a emisarios con la finalidad de conseguir el reconocimiento de su territorio. Y para el 29 de julio del año de 1529, llegó a tierras milpaltenses el primer enviado del Virrey portando el documento en el que se les reconoce el derecho a los habitantes de las comunidades de Milpa Alta de sus tierras, montes, aguas y usufructos de los mismos.

Otro hecho significativo que resalta el valor de los documentos primordiales fue el inicio del levantamiento revolucionario de Emiliano Zapata, debido a que él era el custodio o depositario de los valiosos documentos de propiedad de la tierra comunal, y que al sentirse amenazados y despojados por los acaparadores de tierra y acechados por el gobierno federal, se levanta en armas en defensa de las tierras comunales de Anenecuilco.

En la época de la colonia 1519–1821 la propiedad de la tierra quedó distribuida o más bien repartida en: propiedad individual, intermedia y colectiva.

La tierra de propiedad individual se distribuía en:

Mercedes reales que era la de los españoles, que prácticamente se convirtieron en latifundistas, pues omitieron a su favor fijar límites a la tenencia de la tierra de propiedad individual, por lo que sin barrera alguna el acaparamiento se inició desde los primeros tiempos de la colonización. Les era entregada para sembrar y su calidad dependía de los servicios prestados. Se otorgaba inicialmente en forma provisional para entregarse en forma definitiva si se cumplía con los requisitos de trabajarla y hacer morada en ella.

Las tierras de peonería, eran aquellas que se concedían a los soldados de infantería.

Las de caballería, aquellas extensiones que se concedían a los conquistadores o soldados a caballo.

Las suertes, era un solar de labranza que se entregaba a cada uno de los colonos de una capitulación, se daban a administrar a la gente que venía a auxiliar a los españoles.

Las de confirmación, las que recibían las personas físicas o morales, por mercedes reales y obtenía la titulación de sus derechos.

Las tierras de prescripciones, que se concedían a todos aquellos poseedores sin título legítimo siempre y cuando hubieran permanecido en ella durante 5 años de buena fe o 15 de mala fe.

Las tierras de propiedad intermedia eran las de:

Las composiciones, cuando los españoles se habían posesionado de ellas sin tener autorización y las cultivaban. Solicitaban se les titulara a su favor a través de ésta figura.

Las capitulaciones, eran aquellas extensiones de tierra que se entregaban a los individuos para que formaran regiones, si las cultivaban y las conservaban se les titulaba a su favor.

Las reducciones de indígenas, fueron agrupamientos de indígenas con el propósito que no viviesen dispersos y someterlos a la enseñanza de la religión católica.

Las tierras de propiedades colectivas como:

El fundo legal que eran terrenos concedidos por el Rey en los cuales se asentaba la población de una pequeña ciudad y se construían en él iglesias y edificios públicos, era conocido también como el "casco del pueblo".

El ejido en las Leyes de Indias se establecía que eran los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones que tengan comodidad de aguas y montes, entradas y salidas, labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado sin que se revuelva con otros de españoles.

Las tierras llamadas dehesa eran aquellas extensiones de tierra dedicadas a la ganadería.

Las denominadas propios eran tierras cuyos productos se destinaban para sufragar gastos públicos.

Las de común repartimiento, eran de carácter comunal y se sorteaban entre los habitantes para que se cultivaran.

Los montes, pastos y aguas, eran de carácter general y por lo tanto su uso y disfrute era para todos los habitantes.

A los pueblos indios se les concedió únicamente lo necesario para su subsistencia, según el estado social que guardaban, sin dejarles un excedente que les permitiera progresar. Esta tierra fue mermando porque la propiedad privada de los españoles tendió a absorber las tierras comunales en perjuicio de los pueblos, dando lugar a que las tierras ya de por sí divididas, se acumularan en pocas manos, dejando sólo para los indígenas las tierras consideradas "mal país".

Silvio Zavala, en su libro *Apuntes de Historia Nacional* establece: "el clero poseía en la Nueva España fuertes capitales impuestos sobre propiedades rústicas. No era acreedor exigente: asegurado el dinero mediante hipotecas, aguardaba pacientemente el hundimiento total del propietario o su restablecimiento económico. La iglesia se había convertido de éste modo, en la fuente principal del crédito agrícola".<sup>23</sup>

"Muy dura fue la existencia del nativo durante las primeras décadas posteriores a la conquista. Trato inhumano, castigos injustos y explotación brutal. Se le obligó a trabajar catorce horas diarias en las minas y en los campos de que se apoderaron los vencedores; se le exigió con la espada a convertirse al catolicismo medieval del español de entonces, y a construir con sus manos, su sudor y su sangre, los templos, humildes o soberbios de los nuevos dioses".<sup>24</sup>

En éste clima de opresión y despojo, de extrema pobreza y del mal reparto agrario en que vivían los mexicanos, fue gestándose una de las luchas más importantes de la historia de México: La Guerra de Independencia.

La guerra de independencia, esbozó un programa destinado a reformar las bases del Estado colonial: democratización de la agricultura, libertad de comercio e industria, supresión de estancos y gravámenes hacendarios, libertad de los esclavos, supresión de

<sup>23</sup> Zavala, Silvio. *Apuntes de Historia Nacional 1808-1974*. Setseptentas, Edit. Diana, México 1981.

<sup>24</sup> Silva Herzog, Jesús. *Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana 1910-1917*. Fondo de Cultura Económica, México. 1981.

tributos personales, accesos de los hijos del país a los altos empleos civiles, eclesiásticos y militares. Además del asunto agrario que fue una de las principales causas que determinaron el inicio de la conflagración de independencia aunado a las condiciones sociales en que vivían los naturales del país.

Don Miguel Hidalgo y Costilla, en sus primeros actos legislativos y en su calidad de generalísimo de América, expide el 5 de diciembre de 1810 el primer decreto agrarista, donde resumidamente ordena a los jueces y justicias del distrito, procedan a la entrega de las tierras a sus naturales para su cultivo y que en lo sucesivo no puedan arrendarse, "pues es mi voluntad, dijo, que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".

Don José María Morelos y Pavón al asumir la jefatura de la lucha por la independencia, después del fusilamiento de su noble iniciador, sus ideales sociales, particularmente los relacionados con el problema de la tenencia de la tierra y las grandes masas desvalidas, fueron más radicales y apegados a la realidad nacional que los del cura Hidalgo. Su pensamiento en materia agraria es categórico cuando dice: "que se inutilicen todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria; y no que un sólo particular tenga mucha extensión de tierra infructífera, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza como gañanes o esclavos cuando pueden hacerlo como propietario de un terreno limitado"

Pese a los principios libertadores, la independencia no la consumaron los insurgentes que la iniciaron, por lo que el indio y el mestizo, continuaron arrastrando su dura existencia de parias. Los nuevos gobernantes que se ocuparon de los problemas de la tierra lo hicieron bajo el enfoque equivocado, pensaban que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el suelo y no en una mala distribución del suelo entre los habitantes como era la realidad, por lo que se dedicaron a expedir leyes de colonización, que dan origen de nueva cuenta al acaparamiento de tierras, pero ahora en manos de la iglesia.

“El proceso de desamortización de las tierras comunitarias, que si bien apuntaban en primer lugar contra las propiedades inútiles acaparadas paulatinamente por la iglesia católica, se volvió uno de los principales conflictos rurales cuando fue utilizado también para romper los privilegios de las corporaciones municipales”.<sup>25</sup>

La gran concentración y acaparamiento de la tierra en pocas manos prácticamente desde la conquista, el despojo que sufrieron las tribus establecidas en distintas regiones del territorio mexicano y el trato esclavizante que sufrieron los naturales, dieron suficientes motivos para que surgieran levantamientos armados, por parte de la población campesina en distintos lugares del país, por ejemplo:

La lucha agraria en defensa del sistema tradicional de las tierras comunales, se inició en 1825 con el levantamiento de los indios yaquis en el Estado de Sonora; Otras reacciones se produjeron en 1834, en Ecatezingo, en el Estado de Hidalgo; en 1836, en Oaxaca y en 1840 aparecieron los primeros síntomas de lo que más tarde se convirtió en la conocida “guerra de castas” en el Estado de Yucatán.

Entre 1841 y 1844 hubo varias rebeliones en defensa de las tierras comunales, en el Estado de Guerrero y más tarde en Puebla y Oaxaca. En la Meseta central de México, ocurrieron levantamientos entre 1846 y 1864, particularmente en la zona de San Luis Potosí. En esa región el “Ejército Regenerador” formado principalmente por campesinos decididos a obtener justicia por su propia mano, proclamaron, en mayo de 1849, el Plan de Río Verde, precursor de la posterior legislación sobre la Reforma Agraria.

“A veces las rebeliones ocurrían en contra de la usurpación de las tierras y en otras ocasiones se debía al establecimiento de ciertas formas de gravámenes”.<sup>26</sup>

En la época de la Reforma hubo un intento importante para legislar en relación con la tenencia de la tierra. En el Plan de Ayútlá de 1855, se expide la Convocatoria para la instalación del Congreso Constituyente

---

<sup>25</sup> *Idem*, Merino Huerta, Mauricio, p. 114.

<sup>26</sup> Véase Jean Meyer, *Mexique, mouvements paysans et problèmes agraires de 1820 à la Révolution Enquête sur mouvements paysans et problèmes agraires de la fin du 18<sup>e</sup> Siècle à nos jours*, Comisión Internationale d'Historie del Mouvements Sociaux et des Structures Sociales, París, 1968.



y el antecedente preciso para darle a la propiedad una función social en la histórica propuesta de Ponciano Arriaga, la cual fundamentalmente formula medidas para remediar los grandes abusos introducidos en el derecho de la propiedad, él propuso:

- 1.- Poner límites a la propiedad;
- 2.- Fraccionamiento de los latifundios; y
- 3.- Dotación de tierra a núcleos rurales de población.

Sin embargo, la enorme mayoría de la superficie del país seguía estando en manos de los españoles, criollos y eclesiásticos, por ello fue que contra los altos índices de concentración de tierras en poder de la iglesia, que ascendían a no menos de la mitad de los bienes raíces del país, se dictaron las leyes de reforma, las cuales vinieron a desamortizar y poner nuevamente en circulación las grandes propiedades, aunque sus resultados no fueron del todo satisfactorios, desde el punto de vista de la más justa distribución de la tierra, pues los campesinos vieron pasar las propiedades agrícolas de manos de la iglesia a manos de los pudientes, que eran los que contaban con los recursos suficientes para comprarlas en subasta.

Los altos índices de concentración de la propiedad rural en tan pocas manos, se recrudecieron durante los años de 1877-1911, época denominada o mejor conocida como el porfiriato. En ese entonces el 97 % de la superficie cultivable del país estaba en manos de 835 familias; y el 3 % restante era propiedad de los pobladores y pequeños propietarios. Las causas que originaron este acaparamiento, que alcanzó cifras extravagantes, fueron los resultados de las acciones de las compañías deslindadoras, así como el acaparamiento de la propiedad comunal de los indígenas.

Los servicios de las compañías deslindadoras fueron usados en la obra de colonización realizada en esta etapa, que para la adquisición de tierras se hizo a través de dos medios, primero el deslinde de los terrenos baldíos y nacionales con el objeto de titularlos a particulares y, en segundo lugar, ponerlos a disposición de los colonos.

En los albores del siglo XX la vida de los campesinos del país no podía ser más deplorable, por lo que se fue gestando un sentimiento de rechazo y rebeldía en contra del gobierno opresor de Porfirio Díaz,

dando pie al levantamiento armado de 1910. La Revolución Mexicana, iniciada por Francisco Indalecio Madero, derrocó al dictador, e implementó el régimen democrático con el lema "Sufragio Efectivo, No Reelección".

El movimiento armado de 1910 fue de índole político, pues se buscaba la no-reelección de Porfirio Díaz, pero para los campesinos, por las condiciones en que vivían poco importaba quien fuera el Presidente de la República, ellos solo vieron en su lucha una oportunidad para salir de la miseria, reaccionando así contra la opresión social y la adversidad de su destino, la lucha fue agraria y a causa de la injusta distribución de la tierra y el escandaloso acaparamiento de la propiedad en unas cuantas manos, fue por las paupérrimas condiciones sociales y económicas en que vivían, nutriéndose desde los orígenes de éste movimiento un profundo anhelo de justicia social.

Los revolucionarios de 1910, en busca de soluciones al grave problema del latifundio, lucharon para reconstituir la situación territorial indígena que existía antes de la conquista, y para manifestar su inconformidad elaboraron planes, programas, manifiestos, protestas e iniciaron movimientos que evidenciaron y presionaron al gobierno de Porfirio Díaz hasta derrocarlo. Algunos de los planes y medios de protesta fueron:

En 1903 con el Programa y manifiesto del partido liberal se organizó el "Club Liberal" en la Ciudad de México, con los mismos fundadores del Club Liberal Ponciano Arriaga de San Luis Potosí de 1899, al que se unieron los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio Villarreal, Librado Rivera y Rosario Bustamante y Juan y Manuel Sarabia, entre otros más. Estos publicaban tres periódicos de oposición cuyos artículos "eran pequeños dardos arrojados sobre el sólido edificio del porfirismo", como lo decía Jesús Silva Herzog, pero que contribuyeron a mantener vivo el descontento entre la población, y también a preparar los gérmenes ideológicos del movimiento revolucionario.

En el año de 1906, con el lema de "Reforma, Libertad y Justicia" expiden en *Saint Louis*, Missouri, el Programa del Partido Liberal, que contiene los principios bases de la Reforma Agraria y la

reorganización y robustecimiento del poder municipal, se constituye como el programa liberal que proclama las primeras reivindicaciones netas y claras en materia social.

El Plan de San Luis es expedido el 5 de octubre de 1910, por Francisco I. Madero y reúne en él un programa político-social para combatir y derrocar al gobierno de Porfirio Díaz. En el tercer párrafo señala "Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en lugar de ser representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

Pero fue el aspecto agrario que plantea el tercer punto del plan lo que logró remover el malestar de las masas sociales, las cuales sintiéndose aludidas se interesaron por la causa y se lanzaron a la Revolución, este establecía: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que éstos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de éste plan, los antiguos propietarios indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo"

El 28 de noviembre de 1911, se expide el Plan de Ayala ante la inconformidad de los revolucionarios sureños por la falta de atención y respuesta de Madero a las cuestiones agrarias. En este se proclama

la Reforma Agraria, y es suscrito por los generales Eufemio y Emiliano Zapata, Otilio Montaño, Jesús Morales y otros; En dicho plan se critica la política maderista, por no haber cumplido con las reivindicaciones agrarias ofrecidas para derrocar a Porfirio Díaz.

Emiliano Zapata, expresa de manera concreta el pensamiento y los sentimientos del hombre de campo respecto a la cuestión agraria, donde resumidamente declara:

- La restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos.
- Establecimiento de bases para la dotación de tierras.
- Sanciones para los caciques y científicos que se opongan al Plan de Ayala.
- Implantación de la parte procedimental en materia agraria.

El Plan de Ayala – dice Mauricio Merino -, defendido por Emiliano Zapata Salazar, fue el punto de arranque de una auténtica rebelión agraria, cuyas orientaciones marcarían el curso del proceso revolucionario y la fuerza de la demanda zapatista, no sólo en su autenticidad sino en su simpleza; el Plan pedía la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojados, y veía en los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y de Francisco I. Madero, el obstáculo principal para ver satisfecha esa demanda.

“El Plan de Ayala fue concebido para realizar los siguientes postulados o desiderata:<sup>27</sup>

I. Satisfacer un principio de justicia social al dar al indígena y al mestizo sin recursos y poco evolucionado, una modesta parcela que le asegure el sustento y la independencia económica, amparando a la vez su dignidad como hombre.

II. Armonizar el interés individual con el familiar y el colectivo, al prohibir la enajenación de la parcela, concebida como inalienable patrimonio hogareño, y al exigir el cultivo de aquella como obligatorio, so pena de perderla.

---

<sup>27</sup> Díaz Soto y Gama, Antonio. La Cuestión Agraria en México. Ediciones El Caballito. México 1976.

III. Atender al otro gran objetivo de la reforma agraria – la finalidad económica o de utilidad general - ya que, en vez de destruir el rancho que por su extensión no llegue a latifundio, se prescribe en dicho Plan de Ayala, la coexistencia con el ejido de esas otras formas de explotaciones, a fin de aprovechar en bien del progreso agrícola, el hombre pujante, la libre iniciativa y las innegables facultades creadoras de los agricultores natos y de los hombres de empresa.

IV. Producir y mantener la armonía entre los diversos factores de la producción agrícola; ya que al ejidatario se le ofrece, en forma de salarios que los pequeños y medianos terratenientes les cubran como remuneración por su trabajo, el indispensable complemento de la bien escasa producción que en la minúscula parcela se obtenga.

V. Conseguir que la gran masa de capital representada por los cuantiosos fondos que pequeños y medianos propietarios dediquen al pago de salarios en sus fincas, opere como lo haría en cierto sentido, una institución refaccionaria; ya que en esa forma los que allí trabajen como braceros, se harán de recursos para impulsar los trabajos y perfeccionar los métodos de cultivo en las parcelas que dentro de cada ejido posean.

VI. Realizar así, armónicamente, los dos grandes fines de la reforma agraria: Justicia social para la raza indígena y satisfacción plena de las exigencias de la colectividad nacional, necesitada de una producción agrícola que llene cumplidamente las necesidades de la población consumidora y de la industria del país.”

Ley agraria del villismo.- Francisco Villa en el norte del país, expidió una ley en materia agraria en León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915 en la que sintetiza las aspiraciones de un gran sector social en materia de tierras. Dicha ley ofrece el fraccionamiento de latifundios, pues afirma expresamente que la concentración agraria es el motivo mismo de la revolución.

“Muy distinto era, y es, en verdad la concepción agraria de los hombres del Norte, comparada con la manera como los del Sur entendían el problema... Para el Sur la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de Ayala, traducción fiel del pensamiento suriano...

Para los norteros – desde San Luis Potosí, Jalisco y Zacatecas hacia arriba -, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de gran número de pequeñas propiedades con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso. Se aspiraba, por lo tanto, no a la parcela paupérrima del ejido, sino a la posesión de una unidad agrícola que mereciera el nombre de rancho... Más individualista el nortero, más ajeno a la concepción comunal del antiguo *calpulli*, más deseoso de ejercitar en plenitud las funciones de libre propietario, exigía él, para sí, una porción de tierra de regular extensión que le perteneciese en pleno y completo dominio, sin las restricciones o taxativas que impone la estructuración de la tradicional comuna indígena, y en vez de pedir por lo tanto la reconstrucción de ésta, como lo quería el suriano, aspiraba a poder explotar y cultivar a sus anchas el lote de terreno que en el reparto agrario se le asignare, con el derecho, inclusive, de poder venderlo o enajenarlo o imponerle los gravámenes que la adquisición de fondos o la contratación de préstamos exigiese”.<sup>28</sup>

**Plan de Veracruz.-** Este plan es expedido en el puerto de Veracruz por Venustiano Carranza en el año de 1914, y en su contenido propone la restitución de las tierras a los pueblos, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad, por medio de leyes creadas para cumplir ese propósito.

**Ley del 6 de enero de 1915.-** Esta ley fue el cumplimiento al ofrecimiento del plan de Veracruz, expedido por el primer jefe de la revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza. Significa en materia agraria, el paso de mayor trascendencia en nuestro país, porque aquí el legislador aspiró por vez primera a proporcionar medios de vida a millares de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico y cultural.

Los puntos esenciales de esta ley son:

“Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechos por las autoridades de los estados en contravención a lo dispuesto por la ley del 25 de junio de 1856;

---

<sup>28</sup> Idem. p. 29.

**Declara igualmente nulas, todas las composiciones, concesiones y ventas de éstas tierras hechas por autoridad federal igualmente a partir del primero de diciembre del año de 1870;**

**Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales en el periodo de tiempo antes indicado, si con ello se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas;**

**Para la resolución de todas las cuestiones agrarias crea una Comisión Nacional Agraria;**

**Establece la facultad de que jefes militares, previamente autorizados, puedan dotar o restituir ejidos provisionalmente a los pueblos que lo soliciten".**

**El artículo 27 de la Constitución Política de 1917.- Esta Constitución es expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917 y el artículo 27 eleva a la categoría de ley Constitucional, la ley del 6 de enero de 1915. Contiene, como antecedentes, los planes y programas de la revolución de 1910, recoge los principios fundamentales en materia agraria, proclama las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano. Este artículo es el más revolucionario de toda la constitución, porque resalta un importante programa de reformas sociales, convirtiendo en estatutos de la más alta jerarquía jurídica, ya que en los tres primeros párrafos establece una doctrina en materia de propiedad, cuando la dota de un carácter profundamente social, carácter que surge precisamente de los principios que en materia de dotación y restitución de la riqueza territorial, justicia agraria y protección al sector campesino alentaron al revolucionario de 1910 ante la inequitativa distribución del suelo y la notoria injusticia que entonces prevalecía en el campo mexicano.**

**El hecho de haber dotado de un carácter social a la propiedad, posibilitó al Estado el imponer a la propiedad privada las limitaciones y deberes que le permitan cumplir con los fines individuales y sociales que de acuerdo a esta concepción debe tener la propiedad. Por lo que llegan a coexistir, por vez primera, la propiedad privada y la propiedad social, representada ésta última, por ejidos y comunidades;**

cerrándose la etapa del latifundismo y abriéndose otra a partir de 1917, que es la del reparto agrario que culminó en 1992 con la reforma al artículo en comento y la expedición de la ley agraria, cuya tendencia ahora, es la de lograr un desarrollo rural integral, dotando al campo de los medios para explotar la tierra adecuadamente.

Las reformas de 1992 han sido muy cuestionadas en su contenido, por lo que me propongo expresar aquí las argumentaciones a favor y las contra argumentaciones respectivas, para sacar una conclusión en el sentido de conocer si con estas reformas, el Estado ha cumplido con el precepto del artículo 27 y permiten al campesino transformar su estatus de miseria y abandono en que actualmente se encuentra, así como cambiar su entorno por otro que se refleje en mejorar las condiciones de vida y producción rural.

Las argumentaciones indican que para la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional, fueron consultados los estudiosos y conocedores de la situación del campo mexicano y que se aplicaron distintos elementos como el diálogo con los grupos y organizaciones involucradas en el campo, se realizó un debate público en los medios de información, así como la aplicación de los procedimientos legislativos requeridos.

Se argumentó que en el campo viven y trabajan la cuarta parte de los mexicanos, pero el valor de lo que ellos producen es apenas la tercera parte del producto nacional. Que casi las tres cuartas partes de los mexicanos que se encuentran en extrema pobreza viven y trabajan en el campo. Se estableció y documentó – en la iniciativa de reforma - que el ordenamiento jurídico previo se cumplía de manera limitada y distorsionada, que muchas de las iniciativas y reacciones de los campesinos quedan al margen de la ley. Se destaca que repartir la tierra ilimitadamente no podía cumplirse, pero que generaba incertidumbre y amenaza sobre quienes la poseían, fueran ejidatarios o pequeños propietarios.

La tierra ejidal se vendía, rentaba y traspasaba al margen de la ley y en perjuicio de los ejidatarios; la incertidumbre agraria acentuada por la intervención discrecional de autoridades administrativas incidía de manera categórica sobre la inversión, la frenaba y elevaba sus riesgos; la inversión privada se volvió escasa y especulativa; surgió la



llamada agricultura minera que extraía y depredaba los recursos de la tierra con urgencia y violencia, como si fuera una veta mineral; la inversión pública era, es y será insuficiente para cargar sola con el peso del desarrollo del sector agropecuario. Por consecuencia el campo se descapitalizó, se acabaron los recursos no renovables y se erosionaron las tierras y aguas. El capital de la naturaleza se dilapidó en la incertidumbre, la irresponsabilidad, el anonimato y la impunidad.

La organización de campesinos y ejidatarios, sometida por la ley a autoridades administrativas, perdió iniciativa, fuerza y autonomía. La relación entre los campesinos y el Estado se volvió clientelar y populista, sus intermediarios lucraron y se apoderaron de la representatividad y poder político en su beneficio particular. La participación política del campo descendía en proporción y calidad, hasta quedar como un apéndice de otros intereses y sectores.

El propósito eminente de la política agropecuaria y la autosuficiencia, se fue perdiendo a partir de 1970. Los sistemas públicos de apoyo al campo favorecieron la concertación económica y geográfica. La burocracia creció pero no la atención de los servicios. Los precios de garantía, el apoyo más cuantioso que recibían muy pocos productores, trajo por consecuencia o acabó por elevar el precio de los alimentos para los trabajadores y habitantes rurales más pobres que no tenían acceso a los subsidios urbanos. El crédito y el seguro altamente concentrados no promovían la producción, la simulaban, el campo fue más un pretexto que un propósito.

La ley fue buena en su momento pero en el umbral del siglo XXI se había vuelto espontánea, sobrevivió a su tiempo y circunstancias. Debió haber cambiado antes; pero eso no sucedió por muchas y muy complejas razones ajenas a la demanda y a las aspiraciones campesinas. Con esto se concluye que los parches y remiendos ya no alcanzaban para cubrir las desgarraduras, era indispensable un cambio profundo y radical.

En éste marco la reforma del año 1992 al artículo 27 Constitucional terminó con el reparto agrario, esto es con la obligación ilimitada del Estado de "dotar de tierras y aguas suficientes conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de considerárseles la extensión que necesiten".

El reparto había dejado de cumplir su función de redistribución de la riqueza nacional. El reparto permanente despertaba expectativas e ilusiones que se convirtieron en desaliento y frustración. También alimentaba falsas representaciones y estructuras mediadoras que luchaban con el conflicto y la tranquilidad. No se repartía riqueza y oportunidad, se extendía y prolongaba la pobreza, restricción e incertidumbre.

Ante la terminación ineludible del reparto agrario es necesario preguntarnos cual será el destino de los campesinos sin tierra, que de acuerdo al censo de población de 1990, asciende a más de un millón de productores rurales que carecen de título o derecho propio sobre la tierra, aunque se mantengan sus derechos a salvo para recibir las tierras.

Con las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, los trabajadores rurales son reconocidos como vecindados con derechos de propiedad sobre el solar que ocupan y también con derechos para participar a través de la junta de vecinos en las discusiones que se refieren a su lugar de residencia. De manera igualmente importante pueden acceder legalmente, por cesión de derechos o reconocimiento de asamblea a tierras ejidales.

Tanto en el ejido y la comunidad como en la propiedad rural existe el minifundio, se considera como limitante para el desarrollo y el bienestar del campo y sus trabajadores. Anteriormente ésta situación no podía solucionarse, pero a la luz de la nueva ley se permite la fácil y expedita compactación de la tierra. Con la voluntad de los ejidatarios y su asamblea, se rompe el muro jurídico del minifundio y se abre la posibilidad de su superación estructural conforme se dan las asociaciones y la traslación de derechos.

El ejido y la comunidad, se elevaron como formas de propiedad. El ejidatario en lo particular, tenía una posesión precaria y vulnerable sobre su parcela. Podía ser privado de la misma si la rentaba o no la trabajaba directamente, por dejarla ociosa por 2 años, o igual por intereses y hasta capricho del comisariado o alguna autoridad administrativa.

El parcelero no invertía mucho en el mejoramiento de su tierra, ya que la hacía más codiciada e insegura. Con la certificación de los derechos ejidales producto de las reformas de 1992, los ejidatarios adquirieron certeza sobre su parcela y estímulos para mejorarla. Ahora el ejidatario puede rentar, trabajar en mediería o aparcería o asociarse de cualquier otra forma, también puede ceder sus derechos o adquirir el de otros ejidatarios siempre y cuando no rebase los límites permitidos por la ley.

Lo límites constitucionales para la propiedad privada no fueron modificados por la reforma al artículo 27 en 1992, permanecen en los mismos términos establecidos desde 1947.

Lo que sí permite la nueva legislación son las posibilidades de asociación para cumplir en condiciones con los propósitos sociales del desarrollo equitativo, que propicien una eficaz y justa conjunción de los factores de la producción, lo mismo para los ejidatarios que para los propietarios.

También facilita la formación de sociedades mercantiles para la producción agropecuaria, ya que este tipo de figura asociativa estaba prohibida en la legislación anterior con el objeto de prevenir las corporaciones propietarias de los "bienes de manos muertas", la iglesia y los grandes latifundios. Ahora la sociedad mercantil, en sus diversas modalidades, es la organización económica y flexible dotada del marco legal que la regula y permite la conjunción eficiente de las escalas y los factores de la producción.

Se establece la adopción del dominio pleno para las parcelas ejidales.- Esta posibilidad existe y la decide y autoriza exclusivamente la asamblea de ejidatarios, nunca el parcelario en particular, previos requisitos y procedimientos especiales.

Las reformas jurídicas de 1992 pueden ser consideradas como el primer paso para romper con la exclusión y el deterioro en el campo mexicano. Es la semilla de un proceso prolongado que permite atender y superar problemas reales, tareas posibles y caminos verdaderos.

Aquí terminan las argumentaciones establecidas en los consideraciones de la propuesta de ley para la reforma del Artículo 27 constitucional de 1992. Paso ahora a las contra argumentaciones respectivas, para concluir con la confrontación en campo y apreciar y constatar la eficacia o no de las mismas.

Las contra argumentaciones refieren que a principios de la década pasada, en 1992, las reformas al artículo 27 constitucional concluyeron con el reparto agrario. Según su exposición de motivos, dicha reforma se propuso dar seguridad y certidumbre a la tenencia de la tierra y ofrecer un nuevo marco jurídico para fundar un régimen flexible y otorgar a los campesinos la libertad de gestión, hasta entonces usufructuarios y no propietarios de la tierra.

Como eje central de una estrategia de incorporación de los ejidos a la agricultura comercial, la reforma partió de un doble supuesto que ha resultado falso. Se pensó que muchos ejidos adoptarían un régimen de propiedad individual, y asignarían las parcelas a los ejidatarios para su libre circulación en el mercado, que los campesinos serían sujetos de crédito y podrían adquirir y compactar varias parcelas, que harían factibles economías de escala, que podrían asociarse y adoptarían un esquema de agricultura comercial. Pero la respuesta de los ejidatarios a la posibilidad de privatizar las parcelas es muy variada, en muchos casos han decidido conservar la propiedad social en otros han arrendado y aún vendido sus tierras.

La gran transformación prevista en las argumentaciones que justificaron la reforma del 27 no ha ocurrido, no se han establecido, ni menos se han consolidado la agricultura comercial y los ejidatarios no han reglamentado la nueva situación ni han procedido a capacitarse intensivamente para que puedan adaptarse a ella y obtener los beneficios esperados.

Por otro lado, la concertación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suponía el despliegue de una estrategia previa para asegurar la viabilidad del sector productivo nacional. Dicha estrategia, debería haber incluido en el campo la modernización de los sistemas de producción, el establecimiento de mercados eficiente y equitativo de insumos y productos, la capacitación de los productores, en fin, la rehabilitación financiera del sector.

Frente a ésta situación, el programa "Alianza para el Campo", diseñado para apoyar a los productores agropecuarios ha sido insuficiente. La cuantía de los recursos que implica es muy limitada, en contraste con las necesidades que deben atenderse. La variedad de sus programas y la estructura de los apoyos que presta hacen que, en la práctica, funcione como un instrumento de apoyo a las unidades agropecuarias modernas, comerciales y financieramente viables. Su operación descentralizada ha hecho posible adaptar el programa a las muy diversas condiciones locales. Sin embargo, ese criterio descentralizador debe ser llevado a la definición misma de las acciones que merecen apoyo prioritario.

México es un país donde sus pobladores rurales viven en extrema pobreza, donde sus campesinos no tienen los medios para trabajar sus tierras, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios ya no se dedican a la producción de alimentos sino a emplearse como mano de obra barata emigrando del campo a la ciudad, realizan actividades que genera la industria, en la formación de cinturones de miseria en las grandes urbes, alquilarse como jornaleros en el norte del país o la mayoría de las veces en los Estados Unidos de Norte América y Canadá, viviendo en un municipio, cuyo ayuntamiento no es capaz, por limitaciones legales, falta de presupuesto y también por falta de voluntad política, de procurar los niveles mínimos de bienestar de la población y de fomentar el desarrollo rural.

Pese al fin del reparto agrario, en algunos casos los expedientes de la restitución de las tierras comunales continúan siendo asunto incumplido, de rezago, aún prevalecen resoluciones presidenciales sobrepuestas; la mayoría de los añejos conflictos por la tierra no tienen solución; sólo por la vía agraria. Las resoluciones y las sentencias de los Tribunales Unitarios, Colegiados de Circuito y Superior Agrario, no siempre se apegan a derecho; existen sentencias de la Suprema Corte de Justicia a favor de los campesinos esperando aún respuesta.

En fin, la irregularidad en la tenencia de la tierra de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, posesionarios y vecindados está muy lejos de resolverse; la organización económica de los campesinos, tan o más importante que el reparto de la tierra, continúa siendo una de las asignaturas pendientes; la formulación de

programas integrales de desarrollo rural sustentables para cada uno de los poblados rurales y la integración de fondos regionales o municipales que los hagan posibles, ni siquiera aparecen en la visión del gobierno.

Históricamente el municipio y el ejido, han tenido caminos distintos, pese a existir en la misma superficie territorial. Han demostrado falta de operatividad, cada uno por su lado ha sido utilizado sólo para fines de interés político de los gobernantes en turno, cada régimen de gobierno le ha dado desde su fundación una interpretación y una connotación de uso distinta y no precisamente para lo que fueron creados. Sin embargo ha habido importantes acciones para su activación, como las reformas, para el caso del municipio, al artículo 115 constitucional a partir de 1983 y para el caso del ejido las del artículo 27 de 1992. Pero ello lo explico en el siguiente apartado.

## **CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE EL MUNICIPIO Y EL EJIDO.**

El municipio y el ejido, son dos figuras distintas pero no distantes. Los conquistadores españoles, en plena decadencia de su imperio, importaron e implantaron el municipio y al mismo ejido al cual le reconocieron y respetaron la existencia de raíces propias, de identidad y funcionalidad como una forma de tenencia de la tierra y de organización para la producción del campo.

“Los municipios hicieron posible la expansión territorial del Estado español permitiendo, a la vez, resolver el problema básico de convivencia con las comunidades indígenas, al colocarlas bajo la vigilancia - con el método del repartimiento y las repúblicas de indios - de autoridades burocráticas concentradas en los gobiernos locales. Los municipios cumplieron una doble función de igual relevancia: Permitieron arraigar el dominio territorial y organizaron a la población conquistada”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Merino Huerta, Mauricio. P 39.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, ambos cuentan con nombre propio domicilio, capacidad e idoneidad y patrimonio; Por lo que tanto el municipio como el ejido son personas morales sujetas de derechos y obligaciones; con nombre, capacidad y patrimonio propio. Pero el municipio, a diferencia del ejido, goza de autonomía.

Poco se ha podido hacer para considerar dentro de las obligaciones del municipio, la atención y participación de la población rural para el desarrollo de los ejidos. El municipio se rige por el artículo 115 y los ejidos por el artículo 27 de la misma Constitución con facultades paralelas que no llegan a unirse, pese a que la población habita un mismo territorio.

En base a sus antecedentes históricos, a excepción de los pensamientos de los insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla y de José María Morelos y Pavón, para los liberales no había una identidad clara entre los despojos que sufrieron los pueblos y la capacidad de los ayuntamientos para participar en un posible reparto, lo primordial era crear la pequeña propiedad individual, para lo cual proponían la expropiación de todas las tierras improductivas y su reparto, quien quiera que lo solicitara, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Soslayaron el apartado noveno del artículo 321 de la Constitución de Cádiz que a la letra dice "estará a cargo de los ayuntamientos: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso".

En el gobierno centralista de Antonio López de Santa Ana, en el artículo 25 de la sexta ley de las "Leyes Constitucionales de 1836" se establecía: "...Promover al adelantamiento de la agricultura, industria y comercio...".

Sin embargo, al triunfo definitivo de los liberales sobre los conservadores se presenta una ofensiva contra del municipio, respecto de sus funciones, sobre todo al desconocer la necesidad de atender el desarrollo de la agricultura, además de establecer como una estrategia de triple alcance las funciones del ayuntamiento los cuales estaban sujetos a la estricta vigilancia de los jefes políticos que se habían convertido en la verdadera autoridad para la vida de las comunidades de México, en ese entonces hasta se vendían al mejor

postor los cargos de alcalde o de ediles. En esas funciones se establecía:

Primero.- La aplicación cada vez más estricta de la nueva legislación administrativa municipal, supervisada por los jefes políticos;

Segundo.- Una errática política de reconocimientos jurídicos de los pueblos y de creación de nuevos ayuntamientos; y

Tercero.- Mediante la política de desamortización de la propiedad colectiva, en busca de la pequeña propiedad privada que permitiría el desmantelamiento de los recursos municipales.

El municipio llegó al siglo XX, debilitado en todos sus frentes. Sus limitadas atribuciones quedaban formalmente señaladas por las Constituciones locales y cubrían, en general, cinco áreas distintas:

- 1.- Preparar los procesos electorales.
- 2.- Cobrar los impuestos que ordenaba la legislatura local.
- 3.- Cuidar de la policía.
- 4.- Administrar los establecimientos de instrucción primaria, y
- 5.- Vigilar el funcionamiento de servicios públicos y bienes comunes.

En la Revolución mexicana, las ideas referentes al municipio fueron consideradas como tema secundario. Ninguno de los documentos fundamentales de las fracciones revolucionarias – examinados entre 1906 y 1914 –, le concedió un sitio privilegiado. De ahí que para esa instancia de la vida política nacional, la Revolución no haya significado más que un cambio en las formas de control que acuñaron los liberales del XIX.<sup>30</sup>

Hacia finales de 1912, un grupo de diputados dirigidos por Luis Cabrera, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que ligaba explícitamente el problema agrario con el municipal. El texto de la iniciativa decía:

---

<sup>30</sup> Merino Huerta, Mauricio.op.cit. P. 214.



**"Artículo primero.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.**

**Artículo Segundo.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesiten, o para aumentar la extensión de los existentes.**

**Artículo tercero.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los gobiernos de los Estados y oyendo a los ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate para resolver sobre la necesidad de reconstitución o dotación y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubieses constituido anteriormente dichos ejidos.**

**Artículo cuarto.- Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o los formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del gobierno federal, y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.**

**Artículo quinto.- Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como la condición jurídica de los ejidos formados".<sup>31</sup>**

Las respuestas a las demandas sociales que habían girado en torno a los municipios, de acuerdo con los postulados de la convención revolucionaria promovida por Venustiano Carranza en 1914, eran la anulación de las jefaturas políticas, implementadas por los liberales, y la elección directa de los ediles, era porque el problema agrario había sido despachado con agilidad, a partir de las propuestas que dirigió

---

<sup>31</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, tomo 1, año 1, dic. 3 de 1912.

Molina Enríquez, en las que el municipio quedó definitivamente al margen, separado de la reforma agraria, por tanto, de la vida económica de los pueblos.

El municipio quedó circunscrito al espacio administrativo que ya le habían otorgado los liberales: Con funciones de policía, registro civil y comercial y elegir autoridades con jurisdicción sobre la región. El tema del debate del constituyente de Querétaro de 1917, en consecuencia, se concretó a los medios de financiamiento para una instancia así definida, y no se volvió a hablar de la importancia de precisar el sentido de la vida comunitaria que encerraban los municipios. Tampoco se tocó el tema de sus posibilidades como institución política colocada al otro extremo del poder central. No se recordó su influencia en los tiempos de la colonia, ni se le concedió un papel diferente al de la mera dotación de servicios.

La concepción del desarrollo del país se trasladó hacia el gobierno de la República y, con ella los municipios quedaron vacíos de contenido. Ni los pueblos ni los municipios tenían personalidad jurídica propia, lo que les impedía poseer tierras o siquiera participar de su administración.

Por otro lado, el campo mexicano llega al siglo XXI con mujeres y hombres que viven de forma muy parecida a la del siglo XIX. En todos los años de vida independiente, no se ha tenido la capacidad para darle a ese importante componente de México, un lugar primordial en la añeja aspiración de modernidad y de progreso compartido.

El campo mexicano históricamente ha padecido abandono, utilización y aprovechamiento político, enajenación del sufragio, pero sobre todo por la falta de voluntad y de una legislación que permita que los campesinos a través de su estructura social constituida en ejidos, tengan la capacidad, en su municipios, de intervenir, planear y coordinar las acciones de desarrollo rural productivo y atención a sus necesidades elementales de vida digna.

Hasta aquí he dado seguimiento al desarrollo histórico del municipio y el ejido, así como la posibilidad de enlazar esta dos figuras como entes que tienen existencia en común, sobre todo por compartir territorio y población, pero que adolecen de la voluntad política para

otorgarle atribuciones al municipio y reconociendo derechos al ejido para que juntos participen en su desarrollo y crecimiento.

Existe el marco legislativo adecuado para lograr que la sociedad rural, de manera organizada, y a través de las figuras organizativas actuales puedan participar en su progreso. Para lograrlo, es necesario legislar en relación a la ley de participación ciudadana y la aplicación de la ley de planeación considerada en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contenido del siguiente capítulo de la presente investigación, establezco la importancia de la participación de la ciudadanía en la atención de los problemas que atañen a su convivencia social y productiva, y sostengo que para lograr el desarrollo productivo de la sociedad rural, es imperativo considerar la participación organizada de los ciudadanos en las acciones de gobierno, que permita a los ejidos y pequeños productores rurales, ser parte de la planeación, conocimiento de la asignación de recursos y de fondos, del seguimiento y ejecución de los planes, programas y proyectos, así como de la vigilancia en la transparencia del ejercicio del gasto público de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal.

## **LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

La planeación se considera como factor básico, aunque no esencial del proceso de desarrollo nacional. En México, se incorpora la idea de planificación alrededor de los años treinta y aparece como una actividad intelectual que se proponía explorar el futuro. También significa un medio para la optimización racional de los recursos que asegure el cumplimiento de los objetivos determinados por el gobierno y la sociedad.

Ortega Blake<sup>32</sup> define a la planeación como: "El proceso de adaptación de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas

---

<sup>32</sup> J. Arturo Blake, *Diccionario de Planeación y Planificación*. Editorial Edicto, México, 1982.

para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos".

La Ley de Planeación en el artículo tercero señala: "Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la Planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".(Diario Oficial de la Federación 21/05/2002).

Los antecedentes jurídico-administrativos de la planeación en México, se remontan a 1930, cuando el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley General de Planeación de la República, (Diario Oficial 12/06/1930).

Se crea el Consejo Nacional Económico para coordinar el proceso de planeación de las distintas dependencias gubernamentales y realizar investigaciones sobre asuntos de carácter económico y social, encausando así la intervención del Estado en la economía por la vía legal.

Para la elaboración del Primer Plan Sexenal 1934 - 1940, el Presidente Abelardo Rodríguez, en 1933, convocó a sus colaboradores y al Partido Nacional Revolucionario, para que apoyaran a Lázaro Cárdenas en su propuesta de gobierno.

El Plan Sexenal pugnó por reestructurar la Administración Pública con el objeto de realizar la reforma agraria y las obras de riego para el mejoramiento social y económico de los campesinos y los obreros. A pesar de que este Plan fue realizado en medio de la gran crisis económica mundial de 1929; el Estado rescató el manejo soberano de las actividades básicas que estaban en poder extranjero, el reparto agrario y la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo fueron

factores que dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno y establecieron las bases del desarrollo industrial.

El segundo Plan Sexenal fue durante el periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho 1941–1946, se formuló como programa de gobierno y se proponía continuar con el programa agrario, ampliando a la vez, el crédito barato para el campo, las obras de riego y las vías de comunicación, así como impulsar la colectivización de la tierra. Sin embargo no se trató de un Plan de Desarrollo propiamente dicho en el sentido de proponerse el crecimiento económico, sino mas bien respondía a pronunciamientos políticos, debido a que no era obligatoria su elaboración y tampoco se le asignaba la responsabilidad a ninguna dependencia, no se precisaban metas, ni se disponía de recursos para su elaboración.

En 1947, durante el periodo gubernamental de Miguel Alemán Valdés, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya finalidad fue controlar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las inversiones y erogaciones del gobierno federal, destinadas para tales fines. Como consecuencia de esa legislación, se introduce la necesidad de programar la actividad gubernamental atendiendo a criterios sectoriales y conforme a la estructura de la Administración Pública Federal.

Con Alemán, el gasto público tuvo una fuerte orientación hacia las obras de infraestructura y la inversión estatal. Se preparó un proyecto de inversiones del gobierno federal para el periodo 1946– 1952, creándose en 1950, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Es en esta época cuando se adopta el modelo económico conocido como “desarrollo estabilizador”, el cual se caracterizó por un vigoroso crecimiento industrial, a costa del crecimiento de la agricultura. Se basó en la captación de recursos externos para impulsar el desarrollo interno del país, provocando un importante incremento de la deuda pública.

En el periodo de Adolfo Ruiz Cortínez 1952–1958, se destaca la creación en 1954 de la Comisión de Inversiones, cuya finalidad fue la de elaborar el Programa Nacional de Inversiones para el sexenio y que cuatro años mas tarde fue absorbido por la Secretaría de la

Presidencia, creada para elaborar el Plan General del Gasto Público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como los programas especiales del gobierno.

La administración de Ruiz Cortínez, enfrentó un periodo de crisis económica (inflación-devaluación), muy severa. Se acentúa el crecimiento demográfico y se acelera la emigración de sectores de la población rural hacia las ciudades en proceso de industrialización, situación que motiva una gran demanda de servicios público por parte de la población emigrante.

En la década de los cincuentas, la acción gubernamental distó mucho de ser eficiente y coordinada respecto a la planificación del desarrollo, se dejó a lo coyuntural la creación de comisiones, empresas e instituciones, provocando desperdicio de recursos y duplicidad de funciones.

Durante la administración de Adolfo López Mateos 1958–1964, se establece el Plan de Acción Inmediata, conforme a los acuerdos derivados de la Reunión de Punta del Este, donde se promovieron los lineamientos de la Alianza para el Progreso. En ese plan se atendieron los resultados económicos a corta plazo y una amplia concepción de los programas nacionales, de reforma institucional y de mejoramiento social. En este periodo es marcada la tendencia de disminuir el gasto público destinado al crecimiento económico y se aumenta el concerniente al gasto social y administrativo.

En el periodo de Gustavo Díaz Ordaz 1964–1970, se elabora el Plan de Desarrollo Económico y Social y se continúa con la práctica de la programación sectorial, vinculando las actividades de la iniciativa privada, con el objeto de que el Estado fuera el rector de la economía nacional. La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, inicia la reorganización de la Administración Pública Federal, atendiendo los aspectos de programación y presupuestación, en ese sexenio da inicio la etapa de desarrollo programado, perfeccionando los sistemas de programación, ejecución y control del gasto público. Debido a una serie de obstáculos de tipo jurídico y de falta de coordinación institucional, el 1962, es creada la Comisión Intersecretarial, integrada por las Secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público, con

el objeto de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del país.

Con el régimen de Luis Echeverría Álvarez 1970–1976, la política económica se basa en la reducción de la deuda pública, redistribución del ingreso, modernización del sector agrícola y la racionalización del desarrollo industrial. El sector público se caracterizó por la creación de múltiples organismos del ámbito paraestatal.

En los Estados de la Unión se crearon de 1971 a 1975 los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES), debido a que la tendencia centralista ocasionaba mayores problemas, creándose la Comisión de Desarrollo Regional con la finalidad de lograr un crecimiento económico más equilibrado en el interior del país.

Aunque no prosperó, en 1975 se elaboró una iniciativa de Ley de Planeación, que se proponía crear un Consejo Nacional de Planeación que hiciera participar a todas las entidades de la Administración Pública Federal, tanto en su elaboración como en su ejecución.

Esta iniciativa concebía a la planeación no como una tarea técnica, sino mas bien como política, que estuviera de acuerdo con las prioridades nacionales y que coincidiera la reforma administrativa con el proceso de planeación y programación.

La Secretaría de la Presidencia, en los lineamientos para el programa de Desarrollo Económico y Social 1974–1980, señala que “más que los recursos técnicos y financieros, es el apoyo popular lo que garantiza el éxito de todo plan”.<sup>33</sup>

En la administración de José López Portillo se inicia la reorganización del marco jurídico de la planeación, a través de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Deuda Pública. “El sistema nacional de planeación, pretende lograr la mayor congruencia entre el Plan Global y los Planes Sectoriales, los operativos anuales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, así como la creación de los

---

<sup>33</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Editorial Porrúa, México, 1981.

sectores programáticos dentro de un marco general, coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.<sup>34</sup>

López Portillo establece su programa de gobierno en tres puntos básicos con especial atención en los alimentos y energéticos:

- La Reforma Política.
- La Reforma Administrativa, y
- La Alianza para la Producción.

En las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982, se definen mecanismos de concertación entre los tres niveles de gobierno, así como la sectorización de la Administración Pública Federal, que ya se integraba con casi mil entidades paraestatales, según su giro o actividad. Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se abre una nueva era en materia de planeación, ya que tenía por objeto elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

La importancia política y económica de esa Secretaría fue tal, que de ella surgieron tres presidentes de la República, exceptuando a Ernesto Zedillo y al actual Vicente Fox. No obstante desaparece en 1992, cuando las funciones de la planeación son asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y parte de las atribuciones referidas al desarrollo regional, las asume la Secretaría de Desarrollo Social.

“En casi todos los gobiernos de la posguerra mundial, se hace cada vez mas evidente la necesidad de recurrir a la planeación de las actividades del Estado, incluyendo, por supuesto, la inversión y el gasto público, a efecto de inducir cambios económicos y sociales que beneficien a la población”.<sup>35</sup>

Miguel de la Madrid Hurtado 1982–1988, llega a la Presidencia en medio de una severa crisis económica y con el propósito de hacer frente a la situación de emergencia pone en marcha el Programa

<sup>34</sup> Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982.

<sup>35</sup> Rives Sánchez, Roberto *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*. INAP, México, 1984.



Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), a efecto de proteger el empleo y la planta productiva así como el combate a la inflación. Para superar la crisis, implanta la política de ajuste neoliberal - que a la fecha continúa -, y no obstante el reconocimiento que hace a la crisis interna y externa que hace en el Plan Nacional de Desarrollo, la planeación no garantiza el éxito de su gobierno, pero sí proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentarla.

El Plan 1983-1988, establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática y, en este periodo a la planeación se le añade el término democrática, además se reforma el artículo 25 constitucional, en donde se establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional", y en el 26 se señala que "El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad de crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación".

La nueva Ley de Planeación, se promulga el 5 de enero de 1983 y tiene por objeto encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo. Además que establece las bases para que el Ejecutivo Federal, conduzca la planeación nacional y coordine las actividades de las entidades federativas.

Dentro de ese contexto, desaparecen los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), que se encargaban de la planificación a nivel local, para transformarse en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), como los órganos encargados de la planeación en los estados de la República, integrándose por representantes de los sectores público, privado y social. Se establece en la Ley de Planeación que mediante estos Comités, los gobiernos estatales coordinen acciones con la federación, a través de la firma de Convenios de Desarrollo Social, que tiene a cargo la Secretaría de Desarrollo Social y es precisamente en el seno de éstos comités donde se efectúa su seguimiento. Por otro lado se decide también la aplicación de los recursos a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Los resultados de la aplicación de la reforma a la ley de planeación, si bien es cierto que en algunas entidades la participación de diversos sectores de la población, en los procesos de planeación, fue amplia e imprimió racionalidad al manejo de los recursos estatales, la realidad fue que la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Estatal, no crearon la cultura de la planeación, ni se aplicó la metodología que asegurara el cumplimiento de las metas en los programas institucionales, ni tampoco resultó lo suficientemente democrática la participación ciudadana como lo pretendía la ley.

La administración de Carlos Salinas 1988-1994, plantea la necesidad de perfeccionar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el propósito de encausar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Se sustenta en cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación:

1. La obligatoria, referida básicamente a las acciones de la Administración Pública Federal.
2. La de coordinación, que trata de las actividades entre la federación y los Estados para la planeación.
3. La de inducción, que tiene por objeto motivar conductas compatibles en los tres niveles de gobierno, y
4. La de concertación, que se refiere a la negociación con los grupos sociales.<sup>36</sup>

En el Plan Nacional se precisa que se impulsará la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación, dentro de un marco de respeto absoluto a la autonomía de los estados. Así mismo mediante los Convenios Únicos de Desarrollo, se establecerá la coordinación para la ejecución de los programas de desarrollo local y regional.

Salinas de Gortari propone en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, tres acuerdos nacionales básicos:

1. El acuerdo para la ampliación de la vida democrática.
2. Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios, y
3. Acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

---

<sup>36</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En el último acuerdo se considera la creación de empleo, protección del nivel de vida de los trabajadores y atención a las demandas de bienestar social (salud, alimentación, abasto, vivienda), especial importancia se le da a la erradicación de la pobreza extrema a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), "orientado a mejorar el nivel de vida de los indígenas, de los campesinos y de los pobladores marginados de las colonias populares".<sup>37</sup>

Ninguno de los acuerdos fueron cumplidos totalmente y en materia de planeación los resultados fueron adversos, la mayor parte de la legislación existente siguió siendo centralista, escasa, obsoleta, dispersa y desvinculada de la realidad.

Los fracasos de los Planes de Desarrollo parecen depender de la definición de la voluntad política de los gobernantes, en los tres niveles de gobierno, de la incongruencia entre la política económica y la realidad social y de la ausencia de legítimos operadores y organizaciones sociales, además de la rigidez legal y la burocratización de las dependencias encargadas de su funcionamiento.

En el ámbito municipal, el gobierno es la instancia que se encuentra más cercana al ciudadano y a través de la cual se gestionan, acuerdan y resuelven las necesidades y los problemas directos y cotidianos de la comunidad. En este sentido, la planeación constituye uno de los principales instrumentos para el desarrollo integral del municipio y que deberían de utilizar los ayuntamientos para dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mayor aprovechamiento de sus recursos disponibles; Toda vez que planificar no es otra cosa que coordinar y orientar las acciones que realiza el gobierno y la sociedad.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad y encuentra su marco jurídico en las siguientes bases:

---

<sup>37</sup> Diario Oficial de la Federación del 06/11/1988.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Constitución Política del Estado (del que se trate).
- Ley Estatal de Planeación y/o Ley de Asentamientos Humanos.
- Ley Orgánica Municipal y/o Código Municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación, establece que planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

En el artículo 26 se fijan las bases para el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cual se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno.

Y en el artículo 115, se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo.

La Ley de Planeación es el ordenamiento jurídico que establece y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo; las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios; y la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

Para el caso de la presente investigación, estoy considerando la legislación correspondiente al Estado de Veracruz, establecida en el ámbito estatal y municipal.

Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave. Señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al Ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema; dispone también que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurran los distintos sectores de la población; y en ella se instituyen las facultades del gobierno del

Estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

**Ley Estatal de Planeación.** En ella se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatal y municipal, así como las bases para que el Ejecutivo del Estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

**Ley Orgánica Municipal.-** Determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos.

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, para lo cual existen los siguientes mecanismos de coordinación:

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas: Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación; elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo; proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el Estado y los municipios; y evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el Estado.

El COPLADE esta integrado por:

- Un presidente, que es el gobernador del Estado.
- Un coordinador general, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador.
- Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal.

- Representantes de los sectores social y privado.
- Secretarías estatales.
- Presidentes municipales.

EL COPLADEM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del Ejecutivo estatal por Ley del Congreso Local. Encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo y es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

EL COPLADEM se integra por:

- Un presidente, que es el mismo presidente municipal.
- Un coordinador, que es designado por el presidente municipal.
- Un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADE del Estado.
- Los representantes de las dependencias de la Administración Pública Federal y estatal.
- Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, designados por el presidente municipal.
- Representantes de los sectores social y privado.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa por medio del cual se concretan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo. El convenio contiene diversos programas mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno.

Otro de los instrumentos de colaboración entre los distintos niveles de gobierno es el Convenio de Coordinación Estado-Municipio y es celebrado por el gobierno estatal con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. Los convenios se ejecutan de manera coordinada en los rubros de:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

La fase más importante de todo el proceso de coordinación e integración interinstitucional de la planeación se encuentra en el Plan Municipal de Desarrollo y es donde radica el éxito o fracaso de todo ejercicio de gobierno municipal.

El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio.

En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos que el ayuntamiento elaborará para el periodo de un año de administración municipal. Es el documento que refleja - de ahí su importancia -, el acuerdo de las voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio.

Sin embargo, aún imperan las históricas y arcaicas, relaciones entre los municipios, los Estados y la Federación, que se han regido por una escala estricta de arriba hacia abajo, es decir, la planeación y el diseño, instrumentación y ejecución de los programas de gobierno para su aplicación municipal, se lleva a efecto de manera vertical y no horizontal como legalmente debería hacerse.

Es necesario fortalecer el federalismo con una estrecha coordinación intergubernamental y una decidida participación de la sociedad rural en los asuntos de su competencia, en forma horizontal, donde la voz de la sociedad no sólo sea escuchada, sino también atendida y corresponsable de su desarrollo.

A partir de 1983, con las reformas al artículo 115 constitucional, el paso hacia la democratización y descentralización del país abrió a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que asumen la responsabilidad principal. Como señala Allison M. Rowland<sup>38</sup> "Las fronteras básicas de los espacios de responsabilidad y poder municipal están definidas por las constituciones federales y estatales, así como por otras leyes y reglamentos pertinentes".

Sin embargo, existe un amplio rango de ambigüedad sobre la manera en que los tres niveles de gobierno pueden y deben coordinar sus esfuerzos para alcanzar un desarrollo municipal que por una parte esté de acuerdo con las prioridades de cada administración municipal y, por la otra, cumpla también con las normas y objetivos de los estados y la federación.

El problema de la coordinación intergubernamental surge del hecho de que en los sistemas federales cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Estas funciones pueden ser compartidas o exclusivas de cada una de las instancias, dependiendo de la organización particular del sistema. Los valores distributivos, son los últimos que se consideran como determinantes en la asignación de tareas gubernamentales.

Si tomamos en cuenta las prioridades de la reforma del Estado mexicano en las últimas décadas, tienen mucho sentido las reformas descentralizadoras al Artículo 115 de la Constitución de los Estados Mexicanos en 1983 y 1999. Algunos de los objetivos claves de esta reforma han sido hacer eficientes los procesos de gobierno, fomentar la democracia y ampliar la participación de los ciudadanos.

---

<sup>38</sup>Allison M. Rowland. *Los municipios y la Coordinación Intergubernamental*. CIDE. 1999.



Mientras la teoría federalista recomienda la asignación de la responsabilidad de ciertas tareas gubernamentales a niveles específicos, existen otros ámbitos en los que la coordinación entre las varias acciones públicas no sólo son deseables sino necesarias para la prestación de los servicios públicos. Para las tareas gubernamentales en que distintos órdenes de gobierno comparten responsabilidad por un servicio complejo, la coordinación intergubernamental es necesaria y fundamental.

En nuestro país, que históricamente ha sufrido un centralismo fuerte, el nivel de gobierno encargado del desarrollo de la comunidad rural y fomento productivo, no ha sido capaz de cumplir con sus obligaciones ya que los niveles locales son los que generalmente tienen más información y conocen de las condiciones y necesidades de la población por la cercanía física con las autoridades municipales, la coordinación intergubernamental y la participación de la sociedad civil, podría ser la clave al mejor cumplimiento de algunas de las tareas del Estado por medio de activar el sistema de planeación del desarrollo local y regional.

Bajo tal sistema, los municipios determinan y vigilan la ejecución de trabajos de la federación y del estado en la jurisdicción municipal, asegurando que se realicen en acuerdo con las preferencias locales. Estas preferencias, en su turno, están ratificadas por un proceso de consenso local expuesto en el plan de desarrollo municipal elaborado con la participación de los actores sociales. El avance en la solución de los problemas depende de una mayor participación social. Es a través de una colaboración más cercana entre gobierno y sociedad que se pueden enfrentar, en condiciones mejores, los retos actuales.

Los planes locales están acotados por lo establecido en los planes estatales y el Plan Nacional de Desarrollo, así como en las leyes y reglamentos nacionales. De ésta manera, la coordinación intergubernamental aprovecha la planeación para contribuir al objetivo de facilitar el uso "racional" de los escasos recursos públicos y tomar un punto de vista de largo plazo.

El sistema de coordinación intergubernamental está organizado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este sistema prevé una estructura de instituciones en los niveles municipales y estatales para

elaborar los planes, por un lado, y servir de enlace con los otros niveles de gobierno, por el otro.

A nivel municipal el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) pretende hacer el desarrollo económico del municipio por medio de la integración de la participación de los actores locales (las organizaciones sociales y privadas), en la planeación local, así como hacer éste proceso compatible con los planes de los niveles estatales y federal.

Existe también otra institución a nivel municipal, el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) que tiene una función muy parecida a la del COPLADEM, y en algunos casos los ayuntamientos no distinguen entre los dos. Sin embargo, los CDM no son parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), sino una organización creada para ayudar en algunas decisiones de gasto del Ejecutivo Federal, por medio de los convenios de Desarrollo Social del ramo 33 en las áreas locales.

Una verdadera descentralización implica el incremento de los papeles de los municipios en muchos ámbitos del gobierno. Es una reasignación de las tareas gubernamentales en donde cada nivel de gobierno asumirá distintas funciones de acuerdo con el objetivo de maximizar la eficiencia y la gobernabilidad.

El avance democrático será más rápido si los ciudadanos se van integrando y preocupando en el encargo gubernamental, manteniendo claramente diferenciadas las esferas pública y privada, es decir, la participación ciudadana que no releva al gobierno de su responsabilidad, sino que permite que éstas sean identificadas, sean aplicadas y tengan seguimiento de manera efectiva.

Es imperativo incorporar a la ciudadanía en el proceso de planeación de gobierno, en prevenir la calendarización de las acciones. La participación e instrumentación de éstas acciones, es una forma más en que la aportación ciudadana puede mejorar la eficiencia de la gestión en el cumplimiento de sus requerimientos.

Para activar el campo y hacerlo productivo, es ineludible fomentar la participación de la sociedad rural, que los productores rurales sean los

sujetos de las políticas públicas, los responsables de planear y definir su rumbo, hacer realidad el fortalecimiento de la vida política, social, cultural y del desarrollo sustentable y sobre todo que, sean los campesinos quienes formulen los programas de desarrollo rural en el municipio; en los ejidos, uniones de ejidos, en las microregiones y regiones y que dispongan de canales de expresión y tarea de sus sentidas y ciertas demandas.

Es necesario ofrecer a los campesinos, a los trabajadores y originales propietarios de la tierra, una palanca orgánica propia, voz para expresar sus demandas, capacidad para procurar sus intereses y peso político para obtener mejores condiciones de vida. Los problemas de los campesinos sólo pueden ser resueltos por los propios campesinos, pero para ello se necesita que el Estado asuma las responsabilidades de la rectoría del desarrollo nacional que la Constitución le atribuye y que, en consecuencia propicie las condiciones para impulsar el campo desde el municipio.

## **EL MUNICIPIO DE CAZONES DE HERRERA VERACRUZ Y SUS EJIDOS.**

El presente capítulo contiene el estudio de caso, realizado en el municipio de Cazonés en el Estado de Veracruz, y es resultado de la investigación de campo aplicada durante el año 2001. Está estructurado con información del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), y con entrevistas con habitantes, ejidatarios, pequeños propietarios y algunos integrantes del ayuntamiento, principalmente el regidor de asuntos del campo, así como con información documental proporcionada por la oficina de archivos del propio municipio.

Contiene la ubicación geográfica, los aspectos históricos de los asentamientos humanos y las principales características socioeconómicas actuales que denotan el grado de marginalidad de su población campesina. Pretende servir como sustento para comprobar lo establecido en los temas referidos con antelación sobre la necesidad de establecer figuras asociativas de los agricultores para participar, - como órganos independientes ante el gobierno municipal - , en la planeación y ejecución de las acciones necesarias y procurar el

desarrollo productivo de los ejidos y pequeñas propiedades rurales del municipio. Presenta el rostro de un asentamiento humano con origen prehispánico, que fue testigo de la evolución histórica y de los principales sucesos que trastocaron la convivencia social, económica, cultural y política de una nación que no ha podido ofrecer a sus habitantes originales la riqueza que de ella emana y lograr que alcancen a satisfacer sus necesidades elementales de existencia.

### **Medio físico y geográfico.**

El municipio se localiza geográficamente en la parte norte del Estado de Veracruz, en las coordenadas 20° 42' de latitud norte y 97° 18' de longitud oeste de México, su altitud promedio sobre el nivel del mar es de 10 metros. Tiene una superficie de 106.11 Kilómetros cuadrados y limita con los municipios de Tuxpan en la parte Norte, al Oeste con Tihuatlán, al Sur con el de Papantla, al Suroeste con Poza Rica y una importante fracción al Este es litoral del Golfo de México. A una distancia aproximada por carretera de 321 kilómetros con Jalapa, capital del Estado y a 250 con el puerto de Veracruz.

El municipio se divide en 45 localidades entre las que destacan: La Unión (km.31), Manlio Fabio Altamirano ( km.25 ), Barra de Cazones, Rancho Nuevo, Plan de Limón, y por supuesto La villa de Cazones. Lo riega el río que lleva el mismo nombre que nace en la Sierra norte del estado de Puebla y desemboca en el Golfo de México, formando la Barra de Cazones.

Se encuentra situado en el sureste de la región Huasteca, siendo su suelo en general regular; se caracteriza por no presentar rocas distintas y se parece a la roca que le dio origen con tonalidades claras y susceptibles a la erosión

## Cazones de Herrera



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es de clima cálido-húmedo y subhúmedo, con precipitación anual de 1135 mm. pero uniformemente repartida, siendo los meses de julio a octubre de mayor precipitación, con presencia de norte caracterizado con bajas temperaturas (mínimas 8 °C), precipitación (38.7 mm mensual) y alta humedad relativa (91%) durante los meses de diciembre, enero y febrero; se presenta un corto periodo de sequía (31.7 mm mensual) que ocurre entre abril y junio y la temperatura media mensual es de 25 °C.

En la región sur y suroeste del municipio, dividida por el río Cazones, se encuentran terrenos con la mayor proporción de pendiente y de pobre calidad; la fracción norte y noroeste se caracteriza por suelos agrícolas de mayor fertilidad y profundidad, sin pendientes pronunciadas y un drenaje excelente. Esta característica importante que divide el río Cazones ha dado la pauta de un mayor desarrollo en la agricultura en la región norte y noroeste, y la ganadería en la región sur y suroeste.

Los ecosistemas que coexisten en el municipio son el de selva alta perennifolia con especies como el ojite, chicozapote, cedro, chaca, orejón, uvero, ceibo, higuierón, jobo, anona, coyol, palma, espinos y nopal. Y una gran variedad de animales silvestres entre los que se encuentran: Conejo, mapache, tlacuache, tejón, armadillo, coyote, pato, y grulla, de entre otras.

## Marco Histórico<sup>39</sup>

La ocupación del territorio de Cazones<sup>40</sup> es muy antigua, corresponde en un principio a la cultura tolteca o periodo posclásico, del cual fueron influenciados los pueblos totonacas en donde se efectuó un gran florecimiento cultural, ubicándose en los años 900 a 1200 d. c.. El desarrollo, construcción y florecimiento del Tajín, corresponde a los años 800 a 1500 d. c.. Esto dio paso a grupos toltecas que partieron en una diáspora hacia todas direcciones, época en que *Papantecutli* (el Señor Papan), emigrara con un grupo totonaco hacia el oriente de diversos ranchos hasta formar Papantla, población que fuera parte más tarde de la provincia de Hueytlalpan o Totonacapan del norte, siendo unos de sus puertos marinos Tecolutla y Cazones.

En el siglo XIV, llegaron a éstas tierras comerciantes teochichimecas, provenientes de la región de Tlaxcala, permaneciendo casi un siglo hasta que *Nezahualpilli*, gobernante de Texcoco, se propusiera la conquista de los pueblos del golfo, reconociéndolos como suyos desde la época de la dispersión Tolteca Chichimeca (siglo XII d. c.).

En el año de 1486 el Rey *Nazahualpilli* se encaminó sobre la costa de Nahuatlán y lugares circunvecinos donde conquistó en forma definitiva la tierra baja de los totonaques y entre ellos las costas asignadas a sus señoríos, volviendo victorioso a la ciudad de Texcoco. El territorio de Cazones era parte de la costa golfo del cantón de Papantla y la antigua provincia de Guahuchinango, correspondía a la frontera jurisdiccional entre estas dos provincias, situadas, la primera en la parte norte del estado de Veracruz y la segunda, en la parte norte del estado de Puebla. Esta jurisdicción era sumamente basta, se enmarcaba desde la ladera oriental de la sierra madre, hasta una amplia llanura de la costa del golfo, lo que hoy conocemos como la barra de Cazones hasta la Laguna de Tamiahua.

Ya en la época de la Colonia, según relatos de Bernal Díaz del Castillo, en el año de 1518 por estos lugares pasó Juan de Grijalva con una expedición que fue rechazada por los naturales de la zona. Más tarde, en el año de 1609, el obispo de Tlaxcala Fray Toribio de la Mota y Escobar realizó un amplio recorrido por la zona Huasteca y

<sup>39</sup> Datos obtenidos en la monografía del municipio de Cazones, elaborada por Adrían Salas.

<sup>40</sup> Cazones significa pez condroctio, parecido al tiburón.

Totonaca de Veracruz, donde encontró rasgos de españoles asentados y que poseían esposas mulatas en Papantla, dando origen al sincretismo cultural afroamericano y el de las tres culturas que aún permanecen. El motivo del viaje del obispo era confirmar los caminos y los centros parroquiales asignados a su diócesis.

Para el año de 1936 Cazones logra su emancipación a partir de las gestiones realizadas por un grupo de ciudadanos encabezados por Santos Canela Fandelli y la disposición del General Vicente Herrera, quien apoyó para lograr concretar las aspiraciones de los habitantes. El 16 de junio de 1936 nace el municipio de Cazones, segregando terrenos de los municipios de Papantla y Tuxpam y por decreto número 84, fechado el 18 de diciembre de 1936, el congreso del Estado le concedió la categoría de Villa y en 1956 ordenó que la cabecera se denominara Cazones de Herrera en reconocimiento a los importantes oficios que el General Vicente Herrera legó a la población.

El municipio ha sido un espacio donde originalmente se establecieron grupos indígenas totonacas que al paso del tiempo notoriamente fueron disminuyendo su presencia hasta existir en la actualidad (año 2000) una población indígena de 2,330 habitantes que representa el 10 % del total municipal. En estos se habla preferentemente la lengua totonaca y minoritariamente la náhuatl.

El municipio de Cazones cuenta con una extensión territorial privilegiada; Una geografía apta para la agricultura, la ganadería, el aprovechamiento forestal, la pesca, el turismo y el desarrollo industrial, pero sobre todo una importante población activa pero con muchas carencias, necesitada de atención y procuración de los servicios básicos elementales.

### **Características Sociales.**

El contar con una naturaleza pródiga no garantiza ni el crecimiento ni el bienestar de sus pobladores porque las necesidades de los habitantes son muchas que es posible que las aportaciones federales, estatales y por supuesto las locales no las puedan cubrir ni atender en un corto ni mediano plazo.

Resultado de la constante comunicación sostenida con los pobladores, además de las distintas reuniones y visitas realizadas a las localidades y centros de población, para efectos de la presente investigación, constate que el municipio presenta serios rezagos en algunas áreas importantes y estratégicas; Y no ha podido alcanzar el bienestar social, principio y fin de todo gobierno y sociedad.

El territorio municipal está compuesto por una población mayoritariamente rural 82.4 %, contra el 17.6 % urbana, mismas que en los últimos 10 años han tenido una gradual disminución en su comportamiento demográfico, debido principalmente al notable descenso en la fecundidad; a la reducción de la mortalidad y a la morbilidad que ha sido decisiva en el progresivo incremento de la tasa de envejecimiento de la población. Mientras que en 1990 se contaba con una población de 24,667 habitantes, (según datos del INEGI), para el año 2000 los resultados nos arrojan una población de 23,621.

Para mayor explicación de las condiciones sociales en que se encuentra la población del municipio, la información la dividí en tres grandes bloques por número de habitantes: El primer bloque comprende los poblados o localidades en los que su población fluctúa de entre los 1,000 a 5000 habitantes y se encuentran asentados en cinco localidades que son: La cabecera municipal de nombre Cazones de Herrera que tiene 4,175 habitantes; La Unión (km. 31) con 1,850; Manlio Fabio Altamirano (km. 25) con 1,214; Barra de Cazones con 1,167 y Rancho Nuevo con 1,065 habitantes. Estas congregan a 9,471 habitantes que constituyen el 40 % del total municipal y presentan las siguientes características:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

### PRIMER BLOQUE

LOCALIDAD	POBLACIÓN	DE 0 A 5 AÑOS	DE 6 A 14 AÑOS	DE 15 A MÁS.
Cazones	4175	655	968	2552
Km.31 la unión	1850	282	441	1127
Km. 25 Manlio Fabio Altamirano	1214	175	288	751
Barra de Cazones	1167	197	316	654
Rancho Nuevo	1065	170	308	587
<b>SUB TOTAL</b>	<b>9471</b>	<b>1479</b>	<b>2321</b>	<b>5671</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>40</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>24</b>



Aquí viven 1,479 niños en edad de 0 a 5 años y componen el 16 % de esta población; 2,321 niños de 6 a 14 años representan el 24 % y de personas de 15 años y más, conformada por 5,671 habitantes corresponden al 60 % de la población de este bloque. Resalta que el 15 % de ésta no sabe leer.

El segundo bloque está compuesto por 11 localidades e integrados por una población de entre 500 a 999 habitantes, en éstas viven 7804 personas el 33% de la población total, en ellas el 15 % son niños de 0 a 5 años; el 27 % está compuesto por niños de 6 a 14 años de edad; y el 57 % restante esta integrado por personas de 15 años en adelante. El 20 % de ésta no sabe leer y escribir.

### SEGUNDO BLOQUE

LOCALIDAD	POBLACIÓN	DE 0 A 5 AÑOS	DE 6 A 14 AÑOS	DE 15 A MÁS.
Plan de Limón	893	126	238	529
La Ceiba	746	136	209	401
Limón Chiquito	731	103	227	401
La Piedad	716	133	181	402
Coyol Norte	715	89	206	420
El Sauce	692	113	175	404
Cabellal 1	681	95	163	423
La Encantada	674	80	164	430
Buena Vista	661	99	190	372
Nuevo Tejamanil	656	112	219	325
Cruz Blanca	639	117	174	348
<b>SUBTOTAL</b>	<b>7804</b>	<b>1203</b>	<b>2146</b>	<b>4455</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>19</b>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El tercer bloque representa el 27 % restante de la población (6,346 personas) que están asentadas en 45 pequeñas localidades que van de una familia a 499 habitantes, de ellos, 955 son niños menores de 6 años, 1,627 tienen la edad de entre 6 a 14 años y 3,754 son ciudadanos de 15 años y más. El 20 % de la población es analfabeta.

### TERCER BLOQUE

LOCALIDAD	POBLACION	DE 0 A 5 AÑOS	DE 6 A 14 AÑOS	DE 15 A MAS.
Paso de Cazones	485	66	116	303
San Román Chiquito.	436	67	123	246
Las Palmas	329	32	81	216
Acosta Lagunes	327	48	78	201
Ojo de Agua	336	34	92	210
Emiliano Zapata	312	59	87	166
Cerro Verde	298	47	87	164
Morisco 1	293	39	73	181
Reforma Herrera	272	31	54	187
El Marino	270	47	82	141
Felipe Angeles	243	55	73	115
La Curva km.33	229	34	59	136
El Progreso	191	18	37	136
El Torno	175	27	30	118
Los Migueles	165	22	39	104
El Ramal	160	26	36	98
Naranjos de Afuera	153	35	40	78
Cruz Blanca	142	22	48	72
Marco Antonio Muñoz.	136	16	36	84
El Cabellal (2)	139	26	39	74
El Cabellal (3)	134	19	34	81
Chaca Gorda	102	22	33	47
El Calichar	100	27	29	44
Los Miguellitos	98	14	29	55
Coyol Sur	74	4	26	44
El Zapote	68	13	16	39
El Mirador	65	13	14	38
Rancho Bonito	63	10	19	34
Cerro Grande	56	10	10	36
Morisco (2)	55	11	10	34
Las Lomas	49	15	14	20
El Vergel	44	5	11	28
Santa Rosalia	38	8	7	23
La Esperanza	36	0	3	33

**TESIS CON  
TALLA DE ORIGEN**

La Ursula	31	1	4	26
Rancho Ocullo	29	1	5	23
Los Tigres	28	5	9	14
La Solución	25	4	7	14
Los Migueles	23	6	7	10
Km.22	18	4	4	10
El Cuervo	15	2	3	10
La Gloria	15	2	2	11
La Muralla	14	2	0	12
Los Miguelitos	11	1	1	9
El Chaparral	8	1	1	6
con 2 viviendas	27	3	10	14
con 1 vivienda	29	1	9	19
<b>SUBTOTAL</b>	<b>6346</b>	<b>955</b>	<b>1627</b>	<b>3764</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>16</b>
<b>TOTALES</b>	<b>23621</b>	<b>3637</b>	<b>6094</b>	<b>13890</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>59</b>

**TESIS CON  
ZALLA DE ORIGEN**

Los dos últimos bloques presentan mayoritariamente serios problemas de acceso a sus comunidades, de falta de vías de acceso y comunicación, carecen de agua entubada, de drenaje insuficiente, de salud, de alfabetización, de empleo, de apoyo a la producción y comercialización, de vivienda y son catalogados con alto grado de marginación.

De las actividades predominantes y la participación de la población en el empleo, sobresale que el 40 % se dedica a la actividad agrícola, seguida de la ganadera en un 15 %, y la pesquera en un 10 %.

El sector que requiere atención inmediata es el campesino, debido a que los hijos de los ejidatarios están emigrando a otros confines en busca del sustento de sus familias quienes muchas veces se aventuran a irse con ellos, dejando en el abandono bienes materiales o sus propias parcelas.

En el rubro de escolaridad los índices nos muestran que el municipio tiene cubierta esta demanda, pues existe la infraestructura necesaria que atiende satisfactoriamente a niños y jóvenes de nivel preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, es importante insistir que el 18% de la población total no sabe leer ni escribir, es analfabeta.

Educación (Ciclo escolar 2000-2001) <sup>41</sup>				
Nivel	Escuelas	Alumnos	Maestros	Grupos
Inicial	1	177	10	10
Preescolar	31	636	48	68
Primaria	42	4531	208	286
Secundaria	12	1742	61	65
Profesional medio	0	0	0	0
Bachillerato	6	657	29	21
Normal	0	0	0	0
Especial	0	0	0	0

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En el nivel preescolar existen 31 centros educativos con 636 infantes que tienen 48 profesores y forman 68 grupos; En primaria hay 42 escuelas que atienden a 4,531 alumnos, los atienden 208 docentes en 286 grupos; Están registradas 12 escuelas secundarias que albergan a 1,742 educandos, hay 61 maestros y 65 grupos; En la preparatoria existen seis planteles, incluyendo el Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz (COBAEV), que atienden a 657 alumnos en 21 grupos, 29 profesores.

Los estudiantes de nivel superior realizan sus estudios en los *campus* de la Universidad Veracruzana o en escuelas particulares de Poza Rica o bien en el norte del país; Sin embargo, la gran mayoría de ellos no continúan sus estudios, pero ya no regresan a establecerse en el municipio, por falta de oportunidades. Y las mujeres, en la búsqueda del sustento y apoyo a la economía familiar, buscan empleo en las ciudades aledañas, laboran en los servicios domésticos, en el mejor de los casos, o bien en las maquiladoras del norte del país.

El municipio presenta las características propias de los asentamientos rurales, donde la mayoría de los servicios médicos asistenciales (clínicas y consultorios rurales), están ubicados en la zona urbana y la población en los lejanos e inaccesibles ejidos, congregaciones, y rancherías y tienen el impedimento de recibir el servicio normal y urgentemente debido a que las vías de acceso que comunican con la cabecera, o que con los lugares donde están ubicados, con el paso del tiempo y a falta de un eficiente mantenimiento se han visto

<sup>41</sup> Fuente: Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado.

afectadas, lo que limita a que la asistencia médica sea eficiente y oportuna. El municipio cuenta con un centro de salud y cuatro unidades médicas rurales.

**El municipio al año 2000 Solo contó con 13 Médicos**

Consultas medicas en el año 2000 <sup>42</sup>				
Total	General	Especialidad	Urgencias	Odontológicas
44362	42540	0	0	1822

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En el municipio hay ocupadas 5,016 viviendas, con un promedio de 4.7 habitantes por cada una de ellas, las cuales presentan importantes avances en suministro de algunos servicios como la energía eléctrica, pero serios rezagos vitales como el agua potable y el drenaje: El 84 % de los hogares cuentan con energía eléctrica, mientras que el 80 % de los hogares carecen de agua entubada y el 81 % no tienen drenaje, el 75 % vive en condiciones de hacinamiento y el 73 % con piso de tierra.

Viviendas particulares <sup>43</sup>	Viviendas	%
Agua entubada	1037	20
Drenaje	934	19
Energía Eléctrica	4194	84

Además de la cabecera municipal también cuentan con el servicio de agua entubada y drenaje las localidades de Barra de Czones, Km 31 (la Unión), Buena Vista y Rancho Nuevo y en Km 25 (Manlio Fábío Altamirano). Es importante mencionar que en la cabecera se encuentra la mayor concentración demográfica 4,176 habitantes, y es el lugar donde se registran e identifican la mayoría de los servicios públicos y privados, así como la infraestructura básica como son: Alumbrado Público, alcantarillado, limpia, panteones, parques, transporte terrestre, correos, telégrafos, teléfonos, mercado, cuartel de policía, canchas deportivas.

<sup>42</sup> Anuario Estadístico de Veracruz, 2001. INEGI

<sup>43</sup> XII Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Oficinas Postales al año 2000 <sup>44</sup>	
Total	12
Administraciones	1
Sucursales	0
Agencias	1
Expendios	1
Instituciones públicas <sup>45</sup>	8
Otras <sup>46</sup>	1

Por la cercanía que se tiene con el municipio de Poza Rica (40 km.), el comercio no se ha podido desarrollar como se quisiera, pero las principales compras se realizan en la cabecera que cuenta con un mercado incipiente.

12	1	1	0	0	0

El turismo ha mostrado un importante incremento tanto en los establecimientos comerciales como en el número de visitantes de fines de semana y de los vacacionistas en la Semana Santa, sin embargo los lugares turísticos del municipio presenta problemas de acceso y de limpieza sobre todo en las playas, en las condiciones de higiene de los alimentos en los restaurantes y en vía pública. Además la zona turística adolece de adecuadas vías de acceso y señalamientos viales.

<sup>44</sup> Anuario Estadístico de Veracruz, 2001. INEGI.

<sup>45</sup> Comprende expendios de DICONSA, LICONSA, IMSS, INFONAVIT y la SHCP.

<sup>46</sup> Comprende bares, discotecas y centros nocturnos

<sup>47</sup> Anuario Estadístico de Veracruz, 2001. INEGI.

<sup>48</sup> Comprende tiendas rurales y los del Programa de Apoyo a las Zonas Populares Urbanas

<sup>49</sup> Comprende rastros de tipo inspección federal, frigoríficos y mataderos

<sup>50</sup> Comprende a los centros recepciones de granos pertenecientes a BORUCONSA y ALSUR

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Establecimientos de preparación y servicio 2000	
Establecimientos de alimentos <sup>51</sup>	20
Establecimientos de bebidas	1

Infraestructura para el turismo 2000 <sup>52</sup>							
Concepto	Total	5	4	3	2	1	Otras
Cuartos	31	0	0	16	0	0	15
hoteles	2	0	0	1	0	0	1

Mención especial requiere el rubro de medio ambiente, pues el municipio cuenta con un fundamental recurso de aprovechamiento como es el río Cazonos, de éste se sostienen una gran cantidad de familias dedicadas no sólo a la pesca o a la cría de especies acuáticas sino también de la agricultura y la ganadería y del abastecimiento de agua para las poblaciones; Sin embargo, éste río presenta un elevado índice de contaminación por los desechos que arroja la empresa Petróleos Mexicanos, los habitantes y el municipio de Poza Rica.

Longitud de la Red Carretera <sup>53</sup>	
El municipio de Cazonos de Herrera tiene una red carretera con un total de 47.70 kilómetros.	
Troncal Federal	0.00
Alimentadoras Estatales (pavimentadas)	23.20
Caminos rurales (pavimentados)	0.00
Alimentadoras Estatales (revestidas)	15.00
Caminos rurales (revestidos)	9.50

### Aspectos Económicos:

En 1995, la población económicamente activa (PEA), fue de 10,434 empleos distribuidos principalmente en las ramas económicas de la siguiente manera: 39.8 % en el sector agropecuario; 16.7 % en el industrial, y el 12.1 % en los servicios.

<sup>51</sup> Comprende restaurantes, restaurantes-bar y cafeterías

<sup>52</sup> Los números del 5 al 1 indican la categoría de hotel, y "otras" significa sin categoría.

<sup>53</sup> Anuario Estadístico de Veracruz, 2001. INEGI.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El territorio municipal cuenta con 23 núcleos agrarios, de los cuales, 19 decidieron ingresar al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el cual consiste en dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares a favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y lo soliciten; Es operado por la Secretaría de la Reforma Agraria como cabeza del sector agrario, en coordinación interinstitucional con la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Registro Agrario Nacional (RAN) los gobiernos de los estados y municipios –estos últimos realizan las tareas de coordinación y promoción en los núcleos agrarios de su territorio -. Del resultado de la investigación que arroja el PROCEDE, obtengo la siguiente información referente a los núcleos agrarios del municipio de Cazones:

#### Ejidos enclavados en el Municipio 2003<sup>54</sup>

NO.	NÚCLEO AGRARIO	POBLACIÓN
1	Barra de Cazones	1167
2	Cazones	4175
3	El Coyol	715
4	El Marino	270
5	El Sauce	692
6	Emiliano Zapata	312
7	Km. 33	229
8	La Celba	746
9	La Encantada Número Uno.	674

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>54</sup> Idem.



10	Las Palmas	329
11	Lic. Marco Antonio Muñoz	136
12	Limón Chiquito	731
13	Los Migueles	165
14	Manlio Fabio Altamirano	1214
15	Morisco	293
16	Paso de Cazones	485
17	Plan de Limón	893
18	Progreso (Antes la Encantada)	191
19	Rancho Nuevo Volador	1065
20	Gral. Felipe Angeles	243
21	Km. 31	1857
22	Cruz Blanca	639
23	Tejamanil	656
	<b>TOTAL</b>	<b>17877</b>

**TESIS CON  
FALLA DE OPCIÓN**

El municipio cuenta con 23 ejidos que integran una población de 17,877 habitantes y representan el 76% de la población total municipal. Las tierras de uso común ocupan una superficie de 83,353 hectáreas, de las cuales el 76.7 % es de temporal, el 23.3 % de monte o agostadero, careciendo de sistema de riego. De esta, solo el 32.3 % es para uso ganadero, mientras que el 23.3 para forestal y el 44 % restante está clasificada por el INEGI como de otros usos que no especifica.

### Destino de la tierra de los núcleos agrarios del municipio de Cazones de Herrera.

Núcleos Agrarios	Con Cartografía <sup>55</sup>	Total Has <sup>56</sup>	Uso común Has.	Parcelada Has.	Asentamiento humano Has.
23	19	16,236,565	83,353	15,671,201	482,011

### Calidad de la tierra de uso común de los núcleos agrarios

Superficie en hectáreas	De riego o Humedad %	De Temporal %	Monte o Agostadero En terreno Árido %
83,353	0	76.7	23.3

### Vocación de la tierra de uso común de los núcleos agrarios

Superficie en hectáreas	Agrícola	Ganadero	Agropecuaria	Forestal	Otros usos
83,353	0	32.3	0	23.3	44.4

**TESIS CON  
VALIA DE ORIGEN**

El 96 % de la superficie parcelada de los 19 ejidos, presenta las siguientes características: no cuentan con sistema de riego, sólo de temporal en un 76% y con el 23% clasificada como de agostadero de buena calidad. De tal forma que el 60% tiene vocación ganadera; el 37% agrícola; el 3% agropecuaria y para uso forestal sólo el 1%.

### Calidad de la tierra parcelada de los núcleos agrarios

Superficie en Has.	Riego o Humedad %	Temporal %	Agostadero Buena Calidad %	Monte %	Infraestructura
15,671,201	0	76.4	22.9	0.6 %	0.1

### Vocación de la tierra parcelada de los núcleos agrarios

Ejidos	Superficie	Agrícola %	Ganadera %	Agropecuaria %	Forestal Otros usos %
19	15,671,201	36.8	59.7	2.7	0.8

<sup>55</sup> Se refiere a los ejidos que ya han sido atendidos en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. (PROCEDE).

<sup>56</sup> Corresponde a los 19 ejidos certificados.

Los asentamientos humanos y los solares del municipio. ocupan en total una superficie aproximada de 846,560 hectáreas, de las cuales 34669 están ocupadas para servicios públicos, 81,430 en calles y banquetas y 1,402 como reserva de crecimiento; existen 3,682 solares, de los cuales 3,401 son habitacionales, 124 de servicios, 96 baldíos, 2 en reserva de crecimiento y 52 considerados para otros usos.

**Superficie de núcleos agrarios, asentamientos humanos y solares del municipio.**

Núcleos agrarios <sup>37</sup>	Asentamientos humanos	Solares
16,236.565 has.	482.011 has.	364.510 has.

**Uso del suelo de los asentamientos humanos de los núcleos agrarios.**

Numero de Solares	Superficie (Has.)	De Servicio Público.(Has.)	Calles y Banquetas.(Has.)	Reserva de crecimiento.(Has.)
3682	364.510	34,669	81,430	1,402

**Número y uso del suelo de los solares de los núcleos agrarios.**

Numero de Solares	Habitacional	Servicios Públicos	mixto	Baldíos	Reserva de crecimiento	Otros
3682	3401	124	7	96	2	52

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

**Servicios públicos en el área parcelada.**

Núcleo agrario	Total	Educativos	Asistencia médica	Culturales y recreativos	Religiosos	Admón. de gobierno
13	20	0	1	1	1	17

**Servicios públicos en el asentamiento humano.**

Núcleo Agrario	Total	Educativos	Asistencia médica	Culturales y Recreativos	Religiosos	Admón. de gobierno
15	123	41	13	20	40	9

<sup>37</sup> Se refiere a la superficie de 19 de 23 ejidos enclavados en el municipio.

En el sector agrícola los cultivos que destacan principalmente son: la calabaza, pipián, chile verde, naranja, frijol y maíz. De acuerdo a datos del INEGI de 1995, el municipio contaba con 2,433 unidades de producción, en una superficie cultivada de 25,055 hectáreas, las cuales se clasificaban en tierras de cultivo con 19,793.39 hectáreas contra 5,263.38 hectáreas de potreros.

La importancia de la agricultura no se debe a que los rendimientos por hectárea sean altos, sino a su enorme extensión agrícola y a su gran diversificación de cultivos. Aunque el municipio ha progresado en la modernización de los métodos de explotación agrícola, el avance no ha sido del todo satisfactorio. El uso generalizado de semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas, así como maquinaria agrícola, sólo es común entre los pequeños propietarios; pero muy raro entre los ejidatarios, a pesar de la gran importancia de éste sector ya que ocupa una superficie de 16,236.6 hectáreas y representa el 67 % de la superficie de labor. La producción presenta bajos rendimientos en el maíz; frijol, cítricos, plátano, chile verde, entre otros, que vienen arrastrándose desde hace varios años.

Los factores que inciden en el bajo rendimiento de la producción han sido diversos pero los determinantes son: La mala planeación de la producción debido a la falta de análisis de mercado o nula búsqueda de éstos; diversos cultivos como el maíz y el frijol que controlan el consumo interno nacional, lo que no permite un incremento de los precios; la inestabilidad del mercado internacional de productos derivados, como concentrado de cítricos; desplome de precios en mercados nacionales en años sucesivos, debido a la excesiva producción y bajo consumo interno de los grandes centros de abasto. La importante y reveladora migración de pobladores hacia las grandes urbes o ciudades industriales (Reynosa, Tampico, Ciudad de México, Puebla); la reducción en el ingreso per cápita para la adquisición de insumos para incrementar la producción; reciclaje de material genético de los cultivos empleados, específicamente maíz, frijol, cítricos, plátano, lo que ha traído como consecuencia una reducción o estancamiento de la producción, aunado al afluente de plagas y enfermedades. Se tiene también el grave problema de las carteras vencidas; la falta de apoyo gubernamental generalizado con capital, insumos o asesoría técnica.

Es factor importante la falta de interés que siempre han demostrado la organización de los productores y de sus centrales o asociaciones campesinas que solo extorsionan y muchas de las veces sirven como piedra de tropiezo a las demandas de los campesinos buscando quedar bien con los gobernantes para obtener algún cargo de elección popular.

La región es prodigiosa en la producción y cría de ganado bovino, cebuanos y sus cruza y equinos en gran escala, aquí se desarrolla la ganadería de traspatio que incluyen porcinos y oviscaprinos. El potencial productivo no depende de la eficiencia productiva, sino más bien del número de animales y extensión territorial empleada.

Según técnicos del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), y de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Veracruzana, los niveles de producción de ganado, en el municipio, son desalentadores, ha habido baja en la carga por animal, se han presentado brotes graves de enfermedades como carbón sintomático, complejos respiratorios y los sonados casos de muerte por derrengue (animales reportados en el municipio por técnicos de la asociación ganadera local); también los niveles de producción de leche ha bajado debido a la falta de alimentos balanceados; existe inseguridad en la tenencia de la tierra provocada por las invasiones, falta de información de productos nuevos para control parasitario interna y externa, así como innovaciones tecnológicas (sincronización e inseminación, rotación de potreros, suplementación estratégica). Estos factores han influido para que el sector rural, los productores rurales y sus familias se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema.

## **CONCLUSIONES**

Los municipios, sobre todo los rurales, al igual que el ejido, no fueron fortalecidos por los distintos regímenes de gobierno, pese a su histórica importancia, por el contrario, han sido marginados y sometidos en lugar de respetar sus atribuciones y dotarles de recursos para su desarrollo social, democrático, y económico.

El Sistema Agrario Mexicano tiene sus antecedentes desde la época prehispánica, con el *calpulli* azteca, u organizaciones similares en la cultura maya. En las poblaciones agrícolas de Mesoamérica, con distintas modalidades, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las que se daban en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

Durante la colonia el concepto de posesión comunal fue asimilado al marco jurídico español. La Corona concedió mercedes de tierras a los indígenas, y con esto sentó las bases históricas de las dos formas de la propiedad social: El ejido y comunidad agraria.

El ejido es un término introducido por los españoles, pero vinculado a la forma comunal de explotación prehispánica, tanto en la dotación para pueblos ya establecidos, como otros que se formaron reubicando indígenas, denominados reducciones.

La propiedad comunal ha sobrevivido hasta nuestros días, a pesar de que en la segunda mitad del siglo XIX, con el liberalismo, los poblados sufrieron enormes despojos. La comunidad agraria, como concepto, se relaciona con este proceso histórico, pues se define como las tierras que fueron reconocidas o restituidas y de las que se tiene posesión desde tiempo inmemorial.

Como resultado de la Revolución se buscó un marco legal que permitiera un régimen de propiedad justo. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue un primer paso importante, si bien se enfocó más a la restitución que a la dotación, además de no apoyar el carácter comunal de las tierras restituidas a ejidos y comunidades. Dos años después, la Constitución consagró en su artículo 27 los principios que rigen la existencia y funcionamiento de los núcleos agrarios, con un espíritu que privilegiaba el interés social por encima del individual, a diferencia de su antecesor de 1857.

El marco legal reformado en 1992 (artículo 27 y Ley Agraria respectiva) reconoce tres formas de propiedad de la tierra: Pública, privada y social. Esta última corresponde a los núcleos agrarios: Ejidos y comunidades. El ejido se define como las tierras, bosques y aguas entregadas por el gobierno a un núcleo de población

campesina para su explotación. Es una forma de organización de la tenencia de la tierra denominada propiedad social.

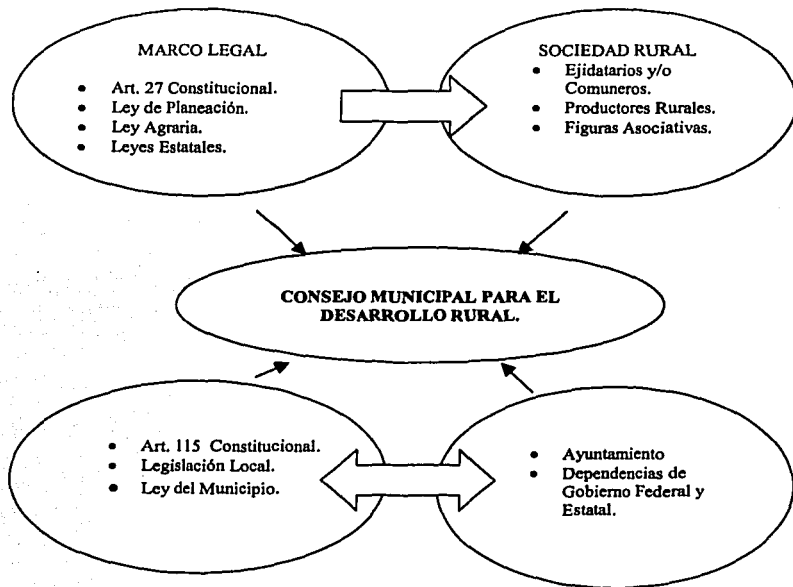
La geografía rural de nuestro país ya no es igual a los tiempos de lucha por la tierra, actualmente el campo mexicano enfrenta nuevos otros requerimientos tanto financieros, como productivos y comerciales. La producción exige, condiciones de equidad en el mercado. Los productores mexicanos no pueden competir contra bienes externos subsidiados, y sufrir además un sistema desventajoso de costos para la adquisición de equipo e insumos. Los campesinos deben buscar establecer una política de insumos y pugnar por mecanismos que incrementen la productividad, mediante la adopción de avances técnicos, la capacitación para la producción y la adquisición de habilidades empresariales.

En el caso de los municipios, según datos del INEGI, en su gran mayoría, cuentan en su territorio, como forma de tenencia de la tierra, mínimo con un ejido, por ello es preciso e impostergable fortalecer, tanto la figura municipal como la ejidal, y otorgarles facultades legales y aprovechar las existentes, para que las organizaciones de la sociedad rural participen en su desarrollo desde la etapa de planeación, procuración de fondos, control, otorgamiento de apoyos y la comercialización de sus productos de forma organizada a través del gobierno municipal.

La propuesta de organización para la producción que aquí se vierte, consiste en fomentar la participación de los ciudadanos del campo en la planeación del desarrollo del municipio, como lo establece la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias, a través del consejo municipal para el desarrollo rural. Con base en los preceptos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos , 25, 26, 27y 115, referentes a la planeación, fomento al desarrollo rural, a las distintas formas de tenencia de la tierra y al municipio libre, donde los productores del campo, deberán participar organizadamente, a través de un Consejo municipal para el Desarrollo Rural, en las etapas de planeación, asignación de recursos, presupuestación, ejecución y rendición de cuentas de los recursos y programas que se establezcan para el campo, desde el municipio.

Para ello habrá que aprovechar las ventajas históricas de organización que han tenido los núcleos rurales, como la cultura de reunirse en asamblea y dirimir los temas relacionados con la vida de la comunidad y aprovechar la figura jurídica que le reconoce la legislación federal a través del ejido. Porque no obstante la diversidad de racionalidades agrarias que existen en nuestro país y las distintas formas de propiedad y uso de los recursos, propició su interacción y con ella se fortaleció su capacidad, experiencia e iniciativa en torno a las múltiples decisiones vinculadas al mejor manejo de los recursos materiales e inmateriales.

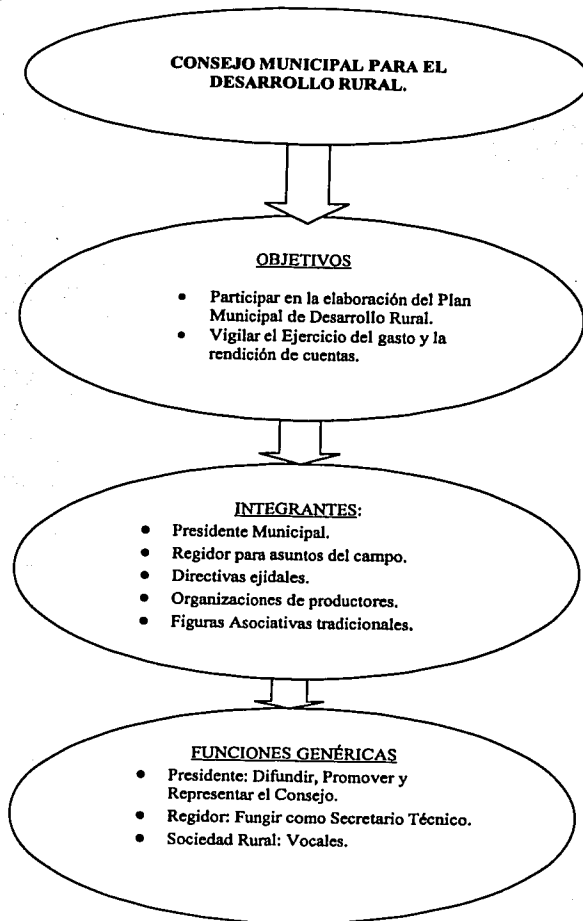
### PROPUESTA DE ESTRUCTURA LEGAL DEL CONSEJO MUNICIPAL



**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



## ESTRUCTURA FUNCIONAL



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"La fortaleza de las comunidades agrarias y su capacidad para sobrevivir son el resultado de la experiencia secular del ejercicio autónomo de sus derechos y obligaciones políticas para la mejor defensa de su patrimonio económico y social".<sup>58</sup>**

**Aprovechando las formas tradicionales de organización social (sobre todo que ya están establecidas y operando como células básicas de la sociedad), el ayuntamiento debe procurar que la representación de los grupos sociales, encuentren acomodo y estímulo al interior del propio municipio, en el marco de la participación ciudadana, para constituir EL CONSEJO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL.**

**Este Consejo tendrá como función primordial el diseñar y aplicar un sistema de planeación, seguimiento y evaluación de los planes y programas que los distintos niveles de gobierno, sobre todo el federal y estatal, realizan para la atención del campo, fundamentalmente en la elaboración del plan de desarrollo rural municipal y convertirse en el motor del progreso en éste sector.**

**El Consejo deberá estar integrado por los representantes electos de las organizaciones rurales, tanto de propiedad social como privada-, quienes cuidarán que en los acuerdos se preserve permanentemente el interés por el desarrollo rural colectivo del ámbito territorial y establecer acuerdos de coordinación intermunicipales para compactar zonas productivas e impulsar resueltamente la descentralización de las funciones y recursos federales hacia los gobiernos estatal y municipal.**

**Para edificar el desarrollo rural, es inaplazable constituir un órgano de responsabilidad exclusiva de atender los asuntos del campo, es crear un consejo coordinador del desarrollo rural integral, donde confluyan de manera colegiada los tres niveles de gobierno; el Federal, el Estatal y el Municipal.**

**La responsabilidad de la coordinación debe recaer en el Gobierno estatal, directamente en el Ejecutivo, quien tendrá a un secretario técnico como el garante de la operación , funcionamiento y vigencia del consejo.**

---

<sup>58</sup> Ver Alicia Hernández Chávez. P. 125.

El Consejo coordinador , estará integrado por los titulares de las dependencias federales (oficinas o representaciones en la entidad) y por los presidentes de los municipios rurales del país.

Para hacer eficiente la operación, la función principal del Consejo Coordinador será, en base a los planes municipales de desarrollo rural, que emanan del CONSEJO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL, y a los programas de las instituciones federales, realizar planes, programas y estrategias para que las acciones, presupuestos y recursos, se apliquen en los lugares donde, previo estudio, sea viable para su aplicación en tiempo , forma y con el mínimo riesgo.

Con la constitución del Consejo, se busca, junto con las áreas federativas responsables, instrumentar políticas de fomento al desarrollo rural para elevar sostenidamente la calidad de vida y al mismo tiempo que se mejoren las condiciones ambientales y de manejo de los recursos naturales de los núcleos rurales de población.

En los municipios, se deberá constituir un Consejo, que será presidido directamente por el alcalde y en él participarán los representantes de los núcleos agrarios, de los ejidatarios, pequeños propietarios y todas aquellas organizaciones de la sociedad civil, que realicen actividades inherentes a la producción del campo.

Con esta investigación, que refleja las condiciones en que se encuentran los campesinos ejidatarios y pequeños propietarios del municipio de Cazonas, concluyo que para salir del rezago social, económico y productivo, es necesario dotar a los núcleos de población rural de los elementos precisos para hacer escuchar su voz y participar en la planeación del desarrollo de sus comunidades a lado de los gobiernos democráticos. Que es a través de la organización y participación directa de los productores del campo, y con el reconocimiento y aplicación de la legislación en materia de planeación, que la participación ciudadana sea letra vigente en los asuntos que atañen a la vida productiva de la sociedad rural.

FUENTES

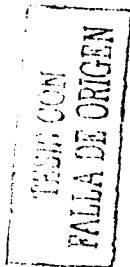
LIBROS:

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena. Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- Allison M. Rouland. Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental. CIDE, División de Administración Pública. México 1999.
- Aragón Salcido, María Inés. El Municipio en México Bases normativas o reglamentos autónomos. Instituto Sonorense de Administración Pública AC. 1996.
- Blake J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. Editorial Edicto. México 1982.
- Bohem de Lameiras, Brigitte. El Municipio en México, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987.
- Castro Melgarejo, Reynaldo, Transparencia en el Origen y Destino de los Recursos Públicos desde los Municipios para Consolidar la Gobernabilidad Democrática. Ediciones Luciana, México 2001.
- Cárdenas García, Jaime, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituyentes, Tomo XI. Editorial Porrúa, México 2000.
- Hernández Chávez, Alicia. Tradición Colonial y Nuevo Orden Político. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- Hernández Chávez, Alicia. La Tradición Republicana del Buen Gobierno. El Colegio de México. México 1993.
- Díaz Soto y Gama Antonio La Cuestión Agraria en México. Ediciones El Caballito. México 1976.
- Dahl Robert A. Los Dilemas del Pluralismo Democrático: Autonomía Versus Control. Editorial Patria, S. A. de C. V., Alianza Editorial. México 1991.
- Escobar Montero Cecilia, La Comunidad Económica Europea. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. Coordinación de Humanidades, UNAM. México 1985.
- Falcón Vega, Romana Gloria. Las Rasgaduras de la Descolonización: Españoles y Mexicanos a mediados del siglo XIX. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1996.

- Fuentes, Celso. Manual de Administración Pública Municipal. Estado de Puebla, Puebla, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1990.
- Hinojosa Ortiz, José. El Ejido en México, Análisis Jurídico. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1983.
- Lara Castilla, Alfonso. El Umbral del Milenio. Editorial Diana, México 1992.
- Galen Spencer Hull. Guía para la Pequeña Empresa. Ediciones Gernika. México 1986.
- Guillén López Tonatiuh. Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia". IFE, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17. Grupo Edición S. A. de C. V. México 1999.
- Leticia Reina. Las Rebeliones Campesinas en México (1819-1906). Editorial Siglo XXI. Col. América Nuestra, México, 1986.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Política y Gestión Municipal en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1988.
- Mejía Lira, José. Problemática y Desarrollo Municipal, México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdez, 1994.
- Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, México 1985.
- Merino Huerta, Mauricio, Gobierno Local, Poder Federal, La contienda por la formación del Estado Mexicano. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. 1998.
- Merino Huerta, Mauricio. La participación Ciudadana en la Democracia. Instituto Federal Electoral. Grupo Edición S. A. de C. V. México 1997.
- Navarrete Linares, Federico. La Migración de los Mexicanos. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1998.
- Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. México. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Quiroz Ruíz, Sara Luz. El Municipio Libre en el Nuevo Federalismo. Universidad Veracruzana. Xalapa, Ver. 2000.
- Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940. INAP. México 1984.
- Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio". México, Editorial Porrúa, 1993.
- Salas, Adrián, Monografía del Municipio de Cazones. Año 2000.

TESIS CON  
FALLA DE COPIAR

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación La Administración Pública Contemporánea en México. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Secretaría de Gobernación. Bases Jurídicas del Municipio Mexicano. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México. 1994.
- Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1986.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa. México 1981.
- Sentfés E. Yolanda y Lagunas A. Murillo. Gobernabilidad, Participación Ciudadana y Procesos de Cambio en la Esfera Local. Fundación Mexicana de Desarrollo Municipal. México, 1997.
- Silva Herzog, Jesús. Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana, 1910-1917. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
- Zavala, Silvio. Apuntes de Historia Nacional 1808-1974. Sepsetentas Diana, México, agosto de 1981.



#### DOCUMENTOS:

- Constitución Política de la Monarquía Española. Cádiz 1812.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingan. 22 de Octubre de 1814.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824.
- Leyes Constitucionales. 30 de Diciembre de 1836.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2002.
- Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave. Año 2000.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Tomo 1, dic. 3 de 1912.

- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave. Año 2000.
- Enciclopedia Textual Permanente. Editada por Salvat. Año 2000.
- Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria, año 5, número 12 Mayo-Agosto, 1999.
- Programa del Partido Liberal Mexicano. Julio 1906.
- Plan de San Luis Potosí. Octubre de 1910.
- Plan de Ayala. Noviembre de 1911.
- Plan de Guadalupe. Marzo de 1913.
- Ley del 6 de Enero de 1915.
- Ley Agraria del General Francisco Villa. Mayo de 1915.

