



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL DOBLE DISCURSO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LOS
NÚCLEOS AGRARIOS EN MÉXICO: 2006-2012.**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
ROCÍO ARELLANO MACEDO

TUTOR PRINCIPAL: DRA. GUADALUPE LETICIA GARCÍA GARCÍA
ENTIDAD DE ADSCRIPCIÓN: FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN.

COMITÉ TUTORAL:
DRA. LUISA GABRIELA MORALES VEGA, MTRO. DELIO DANTE LÓPEZ MEDRANO, MTRO.
NICEFORO GUERRERO ESPINOSA, MTRA. FABIOLA LÓPEZ SÁNCHEZ
ENTIDAD DE ADSCRIPCIÓN: FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN.

México, D.F. Enero 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres: Cirila y Silverio por la vida, por su amor incondicional y por las oportunidades que me han brindado, para ustedes...

A mis hermanos Marisol, Jazmín, Guillermo y Jorge, por sus valiosos ejemplos de estudio y trabajo, por todo, con respeto y amor.

Agradezco profundamente a mi tutora la Dra. Guadalupe Leticia García García, por su tiempo invaluable que dedicó a la revisión de mi tesis.

A mi sínodo: Mtro. Delio Dante López Medrano, por sus innumerables consejos, al Mtro. Nicéforo Guerrero Espinoza, a la Dra. Luisa Gabriela Morales Vega y a la Mtra. Fabiola López Sánchez, por la puntual revisión que hicieron de mi tesis.

ÍNDICE

Introducción	1
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO PROPIEDAD Y NÚCLEOS AGRARIOS

1.1.- Aproximación al concepto de Estado	3
1.2.- Elementos del Estado	7
1.2.1.- Poder	8
1.2.2.- Población	10
1.2.3.- Territorio	14
1.3.- Tipos de Propiedad	16
1.4.- Propiedad Social (Núcleos Agrarios)	25
1.4.1.- Ejido	30
1.4.2.- Comunidad Agraria y Comunidad Indígena	34
1.4.3 Titulación de la propiedad de los Núcleos Agrarios.	38
1.5.- Importancia de la propiedad social en la economía.	40

CAPÍTULO SEGUNDO

NORMATIVIDAD DE LA PROPIEDAD SOCIAL Y DESARROLLO SOCIAL DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS.

2.1.- Antecedentes generales	46
2.2.- Antecedentes del artículo 27 Constitucional	50
2.3.- Régimen Constitucional de la Propiedad Social de los Núcleos Agrarios: Artículo 27 Constitucional	62
2.4.- El impulso al desarrollo de los Núcleos Agrarios, a través de la Rectoría del Estado: Artículo 25 Constitucional y Leyes Reglamentarias	66
2.4.1.- La Ley Agraria.	70
2.4.2.- La Ley General de Desarrollo Social.	72
2.4.3.- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	76
2.4.4.- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	79
2.5.- Marco Legal de la Defensa de los derechos de las Comunidades Indígenas.	
2.5.1 Internacional	81
2.5.2 Nacional	88

CAPÍTULO TERCERO

PROGRAMAS DE APOYO AL CAMPO DE 2006 A 2013.

3.1.- Legitimación del Estado a través de los programas de apoyo al campo	94
3.2.- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).	100

3.3.- Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	107
3.4.- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (FAPPA, PROMUSAG, Joven Emprendedor, Vivienda Rural).	109
3.5.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA): PROCAMPO	126
3.6.-Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): PROÁRBOL.	134

CAPÍTULO CUARTO

EL DOBLE DISCURSO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LOS NÚCLEOS AGRARIOS EN MÉXICO: 2006-2012

4.1.-Concepto de Discurso.	140
4.2.-El Discurso del Derecho.	146
4.3.-El discurso político.	149
4.4.-Doble discurso del Estado.	153
4.5.- La realidad que viven los campesinos	156
4.5.1.-Pobreza en el campo mexicano.	159
4.5.2.-La migración como consecuencia de la falta de oportunidades	161
4.5.2.1.- Origen de los migrantes.	163
4.5.2.2.- Lo contradictorio de la migración.	168

Conclusiones	173
Propuesta	179
Bibliografía	180

INTRODUCCIÓN

El problema central de esta investigación se refiere a las condiciones de pobreza y marginación que se verifican en la clase campesina de nuestro país y de que a pesar de los múltiples programas implementados por el gobierno dicha situación no muestra cambios tangibles, por lo que surge el cuestionamiento de si las Instituciones agrarias en nuestro país, forman parte del discurso del Estado, si son utilizadas como instrumento de control social o si traen beneficios al sector para el cual fueron creadas, pues por un lado generan programas de apoyo al campo, pero por otro se perciben únicamente como discurso político de apoyo a determinado partido político, o como justificación del trabajo del Ejecutivo.

La justificación de la investigación se encuentra, en el daño que se está ocasionando a los Núcleos agrarios, en el uso de la tierra y sus recursos, derivado del doble discurso del Estado, que realiza a través de sus instituciones Agrarias, pues por un lado genera programas de apoyo al campo, pero por otro utiliza sus aparatos ideológicos para perpetuar el control social en perjuicio de los Núcleos Agrarios.

La presente investigación tiene como objetivo analizar los principales programas agrarios, implementados por el Estado a partir de 2006, a fin de verificar sus efectos en los núcleos agrarios, y determinar si se trata sólo de un discurso político o una ayuda real para los campesinos en el uso de la tierra y sus recursos.

La hipótesis de que, los programas agrarios federales son aplicados a través de un doble discurso, por el cual el Estado se legitima, pero por otro lado, genera marginación a la población de los núcleos agrarios, se confirma dado que tanto el discurso político, como el discurso del derecho repercute directamente en la transformación de la sociedad y de la cultura campesina, que para este caso afecta en las condiciones de vida de la población rural.

El marco teórico se establece a partir de dos momentos distintos, es decir, en un primer plano se aborda lo correspondiente al Estado y los distintos tipo de propiedad, para que en un segundo momento, y ya establecidos los programas agrarios y sus efectos, se analicen las posturas teóricas respecto del

discurso y el discurso del Estado desde posiciones como las de Michell Foucault, Noe Jitriki, Lupicinio Iñiguez Rueda, Guadalupe Leticia Gracia García y Gilberto Giménez.

El contenido del primer capítulo, tiene como finalidad, la comprensión de conceptos básicos como el de Estado, a fin de ubicar a Núcleos Agrarios como poseedores de la propiedad social, y ésta a su vez, como un tipo de propiedad que existe en el territorio nacional, elemento sin el cual el Estado no puede existir; así mismo, se considera necesario precisar el papel que juega la propiedad social en nuestro país, lo cual paralelamente implica indagar en el origen de la propiedad que actualmente detentan los ejidos y comunidades agrarias (*indígenas*). Y en este tenor, también es necesario analizar conceptos como ejido, comunidad, comunidad agraria y comunidad *indígena*. Revisar estos temas nos permitirá tener un contexto más claro respecto del tipo de propiedad que detentan los núcleos agrarios, a fin de determinar el régimen legal que tienen los Núcleos Agrarios.

En el segundo capítulo se analizará la normatividad inherente a la propiedad social de los núcleos agrarios, con el objetivo de establecer la obligación que tiene el Estado en la protección de las tierras ejidales y comunales, así como la obligación de ejercer la rectoría en el desarrollo social en beneficio de ejidos y comunidades agrarias.

En el tercer capítulo se analizan los principales programas agrarios como el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPP), el Programa para la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), el Programa del Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

En el último capítulo se analizará el doble discurso del Estado, mismo que se ejerce a través de la política y el Derecho, y se mostrarán los efectos de los programas mencionados, en los campesinos, ejidatarios y comuneros, es decir, pobreza y marginación.

EL DOBLE DISCURSO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LOS NÚCLEOS AGRARIOS EN MÉXICO: 2006-2012

CAPÍTULO PRIMERO ESTADO, PROPIEDAD Y NÚCLEOS AGRARIOS.

1.1.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ESTADO

La base de la sociedad, además de los seres humanos individuales y la familia, lo constituyen los grupos sociales, que agregados en escalas ascendentes, a su vez forman un grupo social mayor, al que se le ha denominado Estado, de ahí que el Estado es una forma de la sociedad, ésta es el género y el Estado la especie.

Si el concepto de sociedad por su generalidad comprende en sí toda especie de vínculos, hay entre éstos uno de particular importancia y de un carácter bien definido, a saber: el vínculo jurídico o político, por el cual los hombres se constituyen en Estado. El Estado es, pues, una forma de la sociedad; el concepto de sociedad representa el género, el de Estado la especie; por .sociedad entendemos el complejo de todos los vínculos, el Estado se funda sobre uno sólo. El Estado, así como no es la única forma de sociedad, tampoco es la más vasta, hay otras que comprenden mayor número de individuos (pertenecientes a diversos Estados). Pero si el Estado no es el vínculo social más amplio, es sin embargo, el más importante y el más sólido, porque modela más enérgicamente y determina más precisamente que ningún otro las relaciones de convivencia. “¹

En su acepción gramatical amplia, Estado equivale a ser o estar de las cosas; en Teoría del Estado y en ciencia política, el concepto de Estado tiene diversas connotaciones.

George Jellinek consideró al Estado desde el punto de vista social, y desde el aspecto jurídico. Para el primero, el objeto de estudio es el Estado

¹ Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003, p. 402

como fenómeno social, donde se propone abarcar al ser y obrar del estado en el mundo externo y en el interno, en el segundo; el objeto de estudio es el aspecto jurídico del Estado, este derecho no pertenece al mundo del ser, sino al mundo del deber ser.

A.- Concepto social de Estado:

El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio.²

Concepto que resulta del estudio de los hechos relativos a la vida del Estado que propone Jellinek, como las relaciones sociales, religión, ciencia, arte, reflexiones que señala son importantes para conocer la naturaleza de las ciencias sociales, ya que estas se refieren a relaciones humanas y sus efectos exteriores.

Precisa que el Estado tiene capacidad de ejecutar incondicionalmente su voluntad a otras voluntades, esto es, relaciones de voluntad entre dominador y los dominados.

B.- Concepto jurídico de Estado:

Es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.³

De acuerdo a este concepto de Estado, Jellinek considera al Estado como sujeto de derecho donde el concepto de corporación es un concepto puramente jurídico, una forma de síntesis jurídica para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de asociación y su enlace con el orden jurídico.⁴

Giorgio del Vecchio, coincide parcialmente con esta teoría de Jellinek (teoría de las dos facetas o doble cara del Estado), al manifestar:

pues tiene razón al advertir que el Estado se halla integrado por un conjunto de hechos humanos sociales, susceptibles de

² Jellinek George, *Teoría General del Estado*, Argentina, IB de f, 2005, p. 255.

³ *Ibidem*, p. 258.

⁴ *Ídem*.

ser estudiados como tales por la Sociología; y está a sí mismo en lo cierto cuando afirma que el Estado se presenta con una significación normativa, como orden jurídico. Lo erróneo de esas teorías radica en haber llevado esa distinción -que como principio metódico es legítima, dentro de un alcance limitado- a una separación radical de los dos estudios sea independiente y por completo insolidario del otro. Pues nótese que la Sociología no puede llegar a un concepto de Estado sin implicar en él la significación de lo jurídico y sin servirse del Derecho como punto de referencia unificador de los fenómenos que constituyen la realidad estatal.⁵

Para Giorgio Del Vecchio, es necesario no partir del derecho, para que la sociología pueda llegar a un concepto de Estado, sin embargo, sí debe tomar en cuenta el significado de lo jurídico.

Para **Hans Kelsen**, el concepto de Estado gira alrededor de los problemas más importantes que presenta el Estado, en el poder, el territorio, el pueblo, la constitución, la forma de los órganos y las relaciones entre los Estados, señala que no hay un concepto definitivo, un concepto único de Estado, sino varios, los cuales se hallan relacionados unos con otros.

Aun dentro de la misma Teoría del Estado, como disciplina especial limitada a un fenómeno parcial de las ciencias sociales, la significación de la palabra oscila de un extremo a otro. Ora se requiere expresar por Estado la totalidad del objeto-del que impropia mente se dice que está compuesto de elementos- en contraposición a sus partes, y al mismo tiempo se identifica la palabra con cada uno de estos tres elementos; se designa como Estado al poder específico que poseen determinadas colectividades; o se habla de Estado si se piensa en un pueblo; y aun se le confunde con un determinado territorio.

Y así como, por un parte, el Estado, significa el conjunto de todos sus órganos, por otro lado se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos (por ejemplo, sólo para designar el llamado Gobierno).⁶

⁵ Del Vecchio, Giorgio, *Op. Cit.*, nota 1, 2003, p. 459.

⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Coyoacán, 2008, p. 5.

Sin embargo, se cuestiona respecto a las relaciones conceptuales entre Estado y Sociedad, entre Estado y Derecho, para afirmar que el Estado como objeto de la ciencia del Derecho, tiene que ser en su totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial.

De inicio establece, que el Estado, considerado como una asociación de hombres, cae bajo la categoría de la Sociedad, considerándola a ésta como la conexión de causa y efecto, atribuyéndole al Estado una realidad psíquica y una física, y que por otro lado, que el Derecho como conjunto de proposiciones que expresan un deber ser, se predica una realidad que es relativa.

Al igual que, George Jellinek, acepta que es necesaria la separación entre la teoría sociológica del Estado y la teoría jurídica del Derecho, y coincide con la teoría de las dos facetas o doble cara del Estado, al decir que, el Estado es un ser de dos caras; la de la naturaleza, accesible al conocimiento de las ciencias de causalidad y la otra la jurídica, orientada al conocimiento jurídico normativo, en donde el Estado queda identificado como factor de poder, y la antítesis de naturaleza del Derecho alcanza el sentido de una contraposición entre Derecho y poder, considerado que esta teoría de las dos naturalezas del Estado debe ser considerada como la doctrina dominante en la actualidad.⁷

Así pues,

El concepto de Estado no es menos inseguro en su relación con el Derecho, que en relación con la Sociedad. Tan pronto aparece el Estado como supuesto y garantizador del Derecho, como a la inversa; el Estado es, frente al Derecho, ora el concepto más amplio, ora el más restringido.⁸

No obstante, Hans Kelsen, hace las siguientes puntualizaciones:

1. Que el Estado como orden jurídico, es por naturaleza un sistema de normas, que no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad.
2. Que desde el mundo de lo social en su totalidad, el Estado no es más que una de sus partes, como agregados sociales, como las comunidades religiosas, nacionales o de cualquier otra índole.

⁷ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Coyoacán, 2008, p. 8.

⁸ *Ibidem*, p. 5.

3. El poder del Estado no es otra cosa que el poder del Derecho.⁹

Un concepto de Estado, en el cual encontramos un equilibrio entre el punto de vista social y jurídico, es el siguiente:

El estado ha sido definido como la sociedad territorial jurídicamente organizada, con un poder soberano, que persigue el bienestar general.¹⁰

El Estado basa su existencia con diversos elementos, sin los cuales no podría existir. De ahí que nuestra definición de Estado no pueda estar limitada a sólo alguno de los elementos que lo integran.

1.2.- ELEMENTOS DEL ESTADO

El elemento es aquello que forma parte, constituye, integra a la unidad. Ignacio Burgoa define al elemento como; el factor constitutivo del ser, una parte integrante del todo que éste entraña.¹¹ Por esto, el Estado no puede existir sin alguno de sus elementos.

Los elementos del Estado son de *naturaleza material* y formal, los primeros son llamados por Ignacio Burgoa, como elementos *normativos*; el pueblo, territorio, poder y el orden jurídico fundamental.¹² Por su parte, Francisco Porrúa Pérez los denomina elementos *previos* del Estado, a la población y el territorio.

Los elementos de naturaleza formal, Ignacio Burgoa los llama elementos posteriores; Poder Público y Gobierno, Francisco Porrúa Pérez los llama elementos constitutivos del Estado son tres; un Poder Político, un Orden Jurídico y un Bien Público.

Giorgio del Vecchio distingue tres elementos constitutivos:

⁹ *Ibidem*, pp.20- 22.

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime F., Redefinición Institucional y Estado de Derecho, en Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1998, PP146 A 148. Citado por García García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, Análisis de la aplicación de la pena en México, México, Porrúa, 2005, p. 5.

¹¹ Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 96.

¹² *Ibidem*, p. 97.

al pueblo, el territorio y el vínculo jurídico, los dos primeros de naturaleza material y el último de naturaleza formal, el cual considera de mayor importancia.¹³

Para fines de la presente investigación, todos y cada uno de los elementos son importantes, por la relación que existe entre ellos, sin embargo, vamos a considerar como elementos centrales del Estado al PODER, POBLACIÓN y TERRITORIO.

1.2.1.-PODER

Para Hans Kelsen, el poder ocupa una posición peculiarísima, constituye la médula substancial del Estado.

El poder es una especie de fuerza física que actúa en sentido causal; donde unos hombres someten a otros, forzándolos a realizar una determinada conducta sobre la base de un orden normativo, que está enlazado a la unidad que constituye al estado, esto es un orden jurídico, poder jurídico que otorga su propia validez.¹⁴

Así mismo ve al poder del Estado como; fuerza natural, dominación, coacción, poder irresistible y como poder coactivo propio.

Para Giorgio del Vecchio, el Estado está constituido por el vínculo jurídico, determinado por el poder supremo.

El tercer elemento del Estado está constituido por el vínculo jurídico. Es éste el elemento, que verdaderamente da forma y carácter propio al Estado, mientras que los otros, en cambio, son sólo elementos materiales. Todos los elementos del Estado están *coligados (vinculados) por una serie de derechos y deberes recíproco determinados por el poder supremo.*¹⁵

Además afirma que el Derecho implica un mandato el cual es necesariamente coercitivo y que es el Estado el que cumple estas funciones,

¹³ Del Vecchio, Giorgio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 403.

¹⁴ Kelsen, Hans, *Op. Cit.*, nota 6, p. 125.

¹⁵ Del Vecchio, Giorgio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 408

por ser de orden jurídico del cual emanan las normas jurídicas, ya que el Estado representa el poder supremo, al estar investido de soberanía y que dicha soberanía tiene su sede en el pueblo mismo en cuanto está ordenado en Estado.

De igual forma nos dice que la constitución organiza y regula el poder supremo del Estado.¹⁶

Por su parte Francisco Porrúa Pérez, considera que los elementos específicos del Estado que lo distinguen de otras agrupaciones humanas son la autoridad o poder y el orden jurídico.

Descubrimos en esta forma la existencia de los elementos constitutivos del Estado; la autoridad o poder, que aun cuando reside y deriva de toda sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen.

Así establecemos que esos elementos específicos del Estado, que lo distinguen de otras agrupaciones humanas, son el fin propio del Estado la autoridad o poder que lo caracterizan y el orden jurídico.¹⁷

Considera a la autoridad o poder como elemento constitutivo del Estado, como elemento formal para que éste cumpla su fin, el bien público.

Por su parte George Jellinek señala que los hombres necesitan la dirección de una voluntad, la cual cuidará los fines comunes de la asociación. Distingue dos órdenes de poder, poder dominante y poder no dominante, este último es un poder disciplinario que existe en las relaciones de Derecho Privado entre personas individuales, el poder de dominación por el contrario es un poder irresistible, dado que el poder ejercitar la acción para que se cumplan los mandatos.

El poder de dominación está dotado de una fuerza mediante el ordenamiento jurídico, fuerza que es un poder de dominación y por consiguiente, poder del Estado. Esta dominación es la cualidad que diferencia al poder de Estado de todos los demás poderes.¹⁸

¹⁶ Cfr. Del Vecchio, Giorgio, *Op.Cit.*, nota 1, p. 409.

¹⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2007, p. 284.

¹⁸ Cfr. Jellinek, George, *Op. Cit.*, nota 2, pp. 534-537.

De manera que el poder es la fuerza por la que el Estado somete a su población a realizar determinadas conductas, mediante un ordenamiento jurídico a través del derecho, que a su vez otorga validez al ejercicio del poder.

Así el Estado, legitima el ejercicio del poder mediante la producción de normas, esto es, mediante el Derecho, por eso Oscar Correas, considera al Derecho como discurso del poder.

Reconoce como derecho lo que el estado mejor dicho sus funcionarios deseen que sea visto como tal, quiere decir que lo que el jurista hace es producir un discurso en el cual se dice que, eso llamado “derecho”, debe ser obedecido. Esta tarea social adjudicada al jurista por la enseñanza institucionalizada, es lo que explica que el derecho sea visto en la facultad como el conjunto de “normas” que han sido producidas por el estado.¹⁹

El Estado existe por y para la población, a la cual ejerce e impone su poder, a través del derecho, mediante normas, leyes, ordenamiento e instituciones y organismos gubernamentales.

1.2.2.- POBLACIÓN

Algunos autores consideran que el término correcto, para referirse al primer elemento del Estado, es población, y otros como pueblo, por lo que es de vital importancia establecer la diferencia entre uno y otro. La palabra población proviene:

Del latín *populatio*, acción y efecto de poblar, conjunto de personas que habitan la tierra o cualquier división geográfica de ella.²⁰

Se utiliza para nombrar a un conjunto de hombres en un sentido aritmético. Se dice que la población es el número de habitantes de un Estado. Pueblo es más restringido, se usa este vocablo para designar aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos, es decir el concepto

¹⁹ Correas, Oscar, *Introducción a la Sociología Jurídica*, México, Fontarama, 2009, p.229.

²⁰ Diccionario de la Lengua Española, Segunda Edición, 2001, p. 1789.

pueblo, tiene una característica distintiva; el tener este ingrediente jurídico. Este concepto de pueblo referido a ese matiz jurídico lo encontramos ya desde el derecho romano.²¹

En esta misma reflexión, Ignacio Burgoa, nos dice que el concepto de población es eminentemente cuantitativo para expresar la totalidad de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado, y plantea la necesidad de diferenciar entre población y nación o pueblo.

En este sentido, dentro de una población está la nación o pueblo como elemento humano, y que la nación o pueblo es una comunidad culturalmente unitaria, anterior al Estado y causa originaria de la creación del Estado.

La nación o el pueblo son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece o transforma.²²

George Jellinek, nos dice que la población está formada por la totalidad de los hombres que pertenecen a un Estado, donde el pueblo tiene una doble función, es un elemento de creación estatista, en cuanto el Estado es sujeto de poder público, y en otro sentido, es el pueblo el objeto de la actividad del Estado.

Los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo. Al igual que el territorio tiene el pueblo en el Estado una doble función, de un lado es un elemento de la asociación estadista al formar parte de éstas, en cuanto al Estado es sujeto de poder público. Designamos al pueblo, desde este punto de vista como pueblo en su aspecto subjetivo. En otro sentido, es el pueblo el objeto de la actividad del Estado, es decir pueblo en cuanto a objeto.²³

De lo expuesto se puede decir, que es correcto llamar a este primer elemento del Estado como Población, ya que la nación o pueblo ya se

²¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Op. Cit.*, nota 17, p. 271.

²² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op.Cit.*, nota 11, p. 98.

²³ Jellinek, George, *Op. Cit.*, nota 2, p. 510.

encuentran incluidos, y tomando en consideración que en nuestro país existe una diversidad de pueblos, de ahí que nuestro Estado tiene una población multicultural, luego entonces lo más acertado es llamar a este elemento, población.

Luego entonces, la población que constituye a los pueblos, es un elemento material del Estado, previo a su constitución, que son causa originaria de la creación del Estado y por lo tanto pertenece a éste.

Para los mercantilistas del siglo XVII, la población representaba parte del poderío del Estado, al ser un elemento que condiciona a los otros, porque suministra brazos para la agricultura, para las manufactureras, asegura competencia de mano de obra disponible, lo que garantiza bajos salarios, bajos precios y la posibilidad de exportación, y de ahí una nueva garantía de poder del Estado. Así consideraron a la población principio y raíz de la riqueza del mismo Estado.²⁴

Por su parte, Foucault considera a la población como un conjunto de procesos que es menester manejar en sus aspectos naturales y a partir de ellos, ya que depende de una serie de variables como: clima, circulación de riqueza, leyes, costumbres, valores morales y religiosos. Y éste variará sobre todo con la situación de los artículos de subsistencia.²⁵

Pero señala una excepción que cree invariable, que es el deseo de la población, compuesta por individuos, elemento que va a impulsar la acción de todos los individuos, cuya neutralidad marca la población, pero que la técnica gubernamental puede penetrarlo y reflexiona que éste constituye el elemento teórico más importante del sistema, que reanudará en el interés general de la población: Interés general de la población, que debe ser atendido por el gobierno, que consiste principalmente en proporcionar los medios necesarios para que la población satisfaga sus necesidades de alimentación, vestido, educación, cultura, para lo cual el Estado utilizara los medios como las leyes, técnicas de poder, financiamiento, para responder a las necesidades de la población.

²⁴ Foucault, Michel, *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France (1977-1978)*, España, Akal, 2008, p.78.

²⁵ *Ibidem*, p, 79.

La población actual que conforma al Estado Mexicano, al año dos mil doce es de 116,90,761 millones de habitantes,²⁶

La población que conforman a al país a dos mil diez, ascendía a 112,336,538²⁷ millones de habitantes. El Censo Agrario de 2007, reflejo 4,210,830 millones de habitantes que pertenecen a ejidos y comunidades; y 1,442,807 a poseionarios, esto, es un total de 5,653,637 millones de habitantes en los núcleos agrarios²⁸, vistos los datos, hay que subrayar que *“lo importante no es la cifra absoluta de población, sino su relación con el conjunto de las fuerzas: extensión de territorio, recursos naturales, riqueza, actividades comerciales, etcétera.”*²⁹

“Densidad de población en la propiedad social

...La densidad poblacional total en el país es de 57 habitantes/km², con una variación estatal que va desde 9 habitantes/km² (Baja California Sur) hasta 5,920 habitantes/km² (Distrito Federal). Vale la pena resaltar que el Distrito Federal es un caso extraordinario, pues la entidad que le sigue en densidad poblacional es el Estado de México (679 habitantes/km²). Si el cálculo se hace únicamente para los núcleos agrarios, el promedio es de 62 habitantes/km², pero si se agrupan en categorías se observa que 21% de los polígonos están despoblados y que predominan los núcleos agrarios que tienen de 1 a 50 habitantes/km² (51%). Los núcleos agrarios con más de 400 habitantes/km² sólo representan el 2 por ciento.³⁰

Entonces, atendiendo a dónde habitan estos 112,336,538 millones de habitantes, a qué sí son agricultores, obreros, comerciantes, etc., así como a sus bienes, al tipo de propiedad que detentan, existe una pluralidad de necesidades, que deben ser atendidos por el Estado, que para efectos de la

²⁶ Fuente: Proyecciones de Población de México 2010-2050, por Comisión Nacional de Población (CONAPO). En la Web. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>. Consultado el 07 febrero 2013.

²⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

²⁸ Fuente: INEGI Estados Unidos Mexicanos Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2009.

²⁹ Foucault, Michel, *Op. Cit.*, nota 24, p.309.

³⁰ En la Web sitio del Registro Agrario Nacional (RAN), Atlas de la Propiedad Social y Servicios Ambientales en México. Consultado el 25 febrero 2013.

investigación interesa las necesidades de la población que habita en el territorio nacional bajo el régimen de propiedad social, es decir las necesidades de la población que se encuentra en los ejidos y comunidades agrarias de nuestro país.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), registra hasta 2010 una población en México de 113'423,047 habitantes, de los cuales **25'179,916.4** viven en regiones rurales, y de los cuales **15'309,389.2** vive en condiciones de pobreza.

La población, es el objeto de la actividad del Estado, ya que ésta es previa a la misma constitución del Estado, por eso en México existe una población multicultural, que poseen las tierras desde antes de la conquista, con una pluralidad de necesidades que debe ser atendidas por el gobierno, proporcionado los medios necesarios para que la población esté en posibilidades de satisfacer sus necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, principalmente

1.2.3.-TERRITORIO

El segundo elemento de naturaleza material, formativo o previo a la constitución del Estado, es el territorio, sin el cual, el estado no puede existir, de ahí Kluber definió al Estado, como una sociedad civil construida con un determinado territorio.

Giorgio del Vecchio entiende por territorio;

Una superficie de tierra habitable que está en relación permanente con la población.³¹

Así mismo, señala como características del territorio las siguientes:

1. El estado tiene sobre el territorio un imperio de orden público que no se confunde con las relaciones privadas o sea la propiedad.

³¹ Del Vecchio, Giorgio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 407.

2. El estado tiene derecho sobre todo el territorio lo cual es un aspecto de soberanía, y que tiene por lo tanto un carácter meramente público.
3. El estado regula la propiedad del mismo modo que cualquier otra institución de derecho privado
4. El estado tiene dominio público sobre las calles, playas, ríos y fortalezas.

Jellineck, en sentido jurídico denomina territorio a la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, al espacio, donde el poder del estado, ejerce el poder público.³²

La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en el que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público.³³

Así mismo, contempla las siguientes cualidades del territorio:

- -La evolución del estado y su actividad, tienen lugar dentro de un espacio determinado de territorio
- -La extensión del territorio es garantía para el Estado, para llevar a cabo sus fines
- -Pueden existir en un mismo territorio el Estado puede desplegar su poder
- -El territorio es el objeto de dominio del Estado, para que el Estado, pueda desplegar su autoridad sobre todos los hombres que viven en él, ya sean: ciudadanos propios o extranjeros.
- -El dominio sobre el territorio es lo que constituye la propiedad
- -Los actos de dominio realizados por el Estado, mantienen una relación con el territorio, que sirve para mantener el poder de mando (*imperium*).
- -El dominio sobre el territorio no es en el sentido del derecho público, sino desde el punto de vista del derecho privado, esto es respecto al ejercicio de la propiedad y la posesión.

Al respecto, cabe precisar la diferencia entre el Derecho Público y el Derecho Privado, el primero comprende disposiciones que organizan y facultan al Estado para intervenir en la vida social (servicios públicos, impartición de justicia, seguridad nacional, rectoría económica, recepción y aplicación de

³² Cfr. Jellinek, George, *Op. Cit.*, nota 2, p. 407.

³³ *Ibidem*, 2005, p. 496.

contribuciones), el segundo regula los intereses y posesión entre particulares, no cubre aspiraciones de las diversas clases sociales, únicamente las particulares.

Para Ignacio Burgoa, el territorio es el espacio en el cual se ejerce el poder Estatal o el *imperium*. Como esfera competencial del Estado delimita especialmente la independencia de éste frente a otros Estados, el suelo dentro del que los gobernantes se ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de la demarcación de su aplicación extra territorial.³⁴

Destaca como características del territorio:

- El territorio es un instrumento de poder, puesto que el que tiene el suelo tiene el habitante.
- La utilización del territorio entre otras cosas implica la explotación de los recursos naturales y la defensa nacional,
- La relación entre estado y territorio es de *imperium* mas no de *dominium*, lo que significa que el Estado no es dueño propietario del espacio territorial no ejerce sobre él un derecho real.
- El territorio del Estado, comprende al mar territorial y espacio aéreo.

Por su parte Ignacio Burgoa concluye que:

El territorio como elemento del Estado (condición de existencia según Burdeau) es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el *imperium* o poder público, estatal a través de las funciones legislativas, administrativas o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, es la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan.³⁵

Infieren que hay dos tipos de dominio o propiedad, el que pertenece a las personas físicas o morales de carácter privado (no estatal) y la que corresponde a las entidades sociales (estatal) la que corresponde a cada uno de los estados que conforman el Estado Federal.

Las teorías antes expuestas, nos permiten apuntar hacia la siguiente conclusión, que el territorio es el espacio (terrestre, aéreo, marítimo) donde el estado puede ejercer el poder público, sin embargo, el Estado no es dueño del

³⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op.cit*, nota 11, p. 57.

³⁵ *Ibidem*, p. 158.

espacio, dado que sólo ejerce dominio sobre el territorio que es lo que constituye la propiedad.

Antes de analizar los tipos de propiedad (originaria, pública, privada y social), es preciso destacar que el territorio nacional comprende 196 millones de hectáreas, de las cuales 100.3 millones³⁶ están en posesión de núcleos agrarios, es decir el 51% del territorio nacional pertenecen a campesinos y grupos autóctonos, de ahí la importancia de los programas federales, que tienen efectos sobre este 51% del territorio nacional en beneficio o perjuicio de la población que integran los núcleos agrarios.

Ahora de los 198 millones de hectáreas del territorio nacional, cerca de 30 millones de hectáreas son tierras de cultivo y 155 millones son de agostadero. Además los bosques y selvas cubren 45.5 millones de hectáreas.³⁷

1.3.-TIPOS DE PROPIEDAD

Previamente al análisis de los tipos de propiedad precisaremos que la propiedad en la doctrina civil es el derecho máximo de los derechos reales, sin embargo no es una suma de facultades, sino una unidad de poderes conferidos al titular.³⁸

Dos conceptos a que hace referencia Roberto de Ruggiero, para entender los alcances y límites de la propiedad son los formulados por Filomousi y Scialoja:

la propiedad es el señorío general e independiente de la persona, sobre la cosa para los fines reconocidos por el derecho (ley) y dentro de los límites por el establecidos.

Una relación de derecho privado en virtud de la cual una cosa, como pertenencia de una persona, está completamente sujeta

³⁶ Comunicado No. 053, *La Superficie de Ejidos y Comunidades de México, más grande que algunos países*, En página web de la Secretaría de la Reforma Agraria, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/11132/>, Consultado el 4 de abril de 2012.

³⁷ La FAO en México, más de 60 años de cooperación, México, 2009.

³⁸ De Ruggiero, Roberto, *Instituciones de Derecho Civil* Tomo I, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 2006, p. 523.

a la voluntad de ésta en todo lo que no resulte prohibido por el derecho público o por la concurrencia de un derecho ajeno.³⁹

Ahora bien, nuestra legislación en el Código Civil Federal en el artículo 830 prescribe que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

De lo anterior, tenemos que la propiedad es la potestad que una persona (física moral) tiene sobre una cosa, con las limitaciones y modalidades que fija la ley, sin embargo para efectos de la presente investigación consideramos apropiada la siguiente definición:

Es el poder que una persona física o moral ejerce de manera directa o inmediata sobre Bienes muebles e inmuebles, y derechos para aprovecharlos en el ámbito jurídico, siendo oponibles a terceros. Derecho de goce y disposición que tiene sobre bienes determinados, de acuerdo por lo permitido por las leyes.⁴⁰

Esos límites establecidos por la ley, aquello que está prohibido por el derecho público o aquellos límites o modalidades que fijan las leyes originan los diversos tipos de propiedad que son originaria, pública, privada y social.

a) Propiedad originaria

La definición anterior, nos permite suponer, que la Nación tiene derecho de goce y disposición sobre el territorio nacional de manera directa e inmediata, sin embargo de acuerdo a la consideración de Ignacio Burgoa respecto a que la relación entre estado y territorio es de *imperium* mas no de *dominium*, lo que significa que el Estado no es dueño propietario del espacio territorial no ejerce sobre él un derecho real, de ahí que la nación tiene el derecho a transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas, en virtud de que la propiedad originaria la detenta la nación.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

³⁹ *Ibidem*, p. 525

⁴⁰ Glosario de Términos Jurídicos-Agrarios, México, Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, 2004, p.122.

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

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”

Por su parte Ignacio Burgoa, considera que el concepto de “propiedad originaria” no debe interpretarse como equivalente en su connotación común, pues el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio como lo hace el propietario corriente, que lo correcto es llamarle dominio eminente que tiene el estado sobre su propio territorio lo que equivale al poder público.⁴¹

Así, mismo señala que el concepto de propiedad originaria fue una invención del Estado, para excluir todos los derechos preferentes que en ese momento detentaban los particulares, que la más acertada explicación que puede darse al párrafo primero del artículo 27 Constitucional desde el punto de vista de su gestación parlamentaria, consiste en suponer que los Constituyentes de Querétaro trataron de fundar en la declaración contenida en dicha disposición la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar sobre todo el problema agrario (...) el cual se tradujo en considerar que de la nación es la “propiedad originaria” de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a fin de excluir todo derecho preferente que sobre ellas allegasen los particulares.

La propiedad originaria a que alude el precepto constitucional citado no es sino la atribución del Estado Mexicano de todo el

⁴¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op.cit*, nota 11, p. 170.

territorio que integran su elemento físico como ingrediente sustancial de su ser y sobre el que se desarrollan su poder de imperio.⁴²

Equivaliendo la “propiedad originaria” de las tierras y aguas a favor de la nación a la pertenencia que el Estado tiene respecto al territorio nacional como parte sustancial de su ser, el goce, disfrute y disponibilidad de las mismas lo ha transferido, o mejor dicho reconocido a los particulares, surgiendo de esta guisa de propiedad privada.⁴³

Añade que la propiedad privada ya existía en el momento en que entró en vigor el artículo 27 Constitucional, de ahí que en la actualidad, dicho precepto dispone en sus fracciones VIII, IX y XVIII:

-Declarar nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas, hechas por jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad en contravención a lo dispuesto en la ley de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas,

-Podrá ser nulificada, la división o reparto que se hubiera hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio,

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

Por otra parte, María del Refugio González, respecto al concepto de propiedad originaria, contemplado en el artículo 27 Constitucional, considera que:

Este precepto constituye una aportación originaria de la asamblea constituyente de 1917, que a decir de diversos autores se concreta por la tradición jurídica proveniente de la etapa colonial, en el siguiente sentido: de la misma forma que el rey español tenía el carácter de señor sobre los territorios de

⁴² *Ibidem*, p. 174.

⁴³ *Ibidem*, p.175.

las llamadas Indias durante la época de la colonia, la Constitución de 1917, definió que la nación tendrá la propiedad originaria sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.⁴⁴

Por esa razón, en el artículo 27 Constitucional, se establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la nación y por consiguiente, la propiedad pública, privada y social, derivan de la propiedad originaria, que corresponde a la nación.

b) Propiedad privada

La propiedad privada, es el derecho que tiene un particular, persona física o moral, para usar, gozar y disponer de un bien con limitaciones establecidas en la normatividad, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad.⁴⁵

Para Ignacio Burgoa, la propiedad privada constitucionalmente deriva de una supuesta transmisión efectuada por la nación a favor de los particulares de ciertas tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Por su parte Guadalupe Leticia García García, considera que la propiedad privada es;

aquella por la que se paga un precio, por ejemplo, pago un precio por mi casa y la registro en el Registro público de la propiedad, es decir, mí propiedad es “privada”. Cuando esta propiedad privada se refiere a terrenos rurales, es decir, en el campo, destinados a la agricultura o la ganadería, independientemente de que se pague un precio por ellas, existen regulaciones especiales que le son aplicables; se establece un límite máximo (que dependerá del uso y tipo de la tierra) que el particular no podrá exceder.⁴⁶

⁴⁴González, María del Refugio, *Del Señorío del Rey a la Propiedad Originaria de la Nación*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen V, 1993, p.129.

⁴⁵ Glosario de Términos Jurídicos Agrarios, *Op. Cit.*, nota 40, p. 122.

⁴⁶García García, Guadalupe Leticia, *Guía Estratégica para el aprendizaje autodirigido de la asignatura de Derecho Agrario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, División del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia p. 20.

Este tipo de propiedad, la tenemos en el artículo 27 Constitucional, al establece que la Nación ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, que se regula en las fracciones I, II, III, IV, V, VI y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Civil en cada uno de los Estados y en el Código Civil del Distrito Federal.

De acuerdo con el Código Civil Federal, Título IV, Capítulo Primero, la propiedad es aquel bien que pertenece legalmente a un particular, el cual no puede ser aprovechado sin consentimiento del dueño o autorización de la ley, Así mismo, se distingue, que los minerales a que hace referencia el artículo 27 Constitucional, no pertenecen al dueño del predio sino a la Nación.

El capítulo primero, título cuarto, dedicado a la propiedad establece limitaciones y modalidades para gozar y disponer de la cosa, que se encuentran reguladas en diversas leyes federales, locales y reglamentos (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio, Ley de Desarrollo Urbano y los reglamentos de Zonificación, de Construcciones y de Establecimientos Mercantiles).

Así mismo, la propiedad privada se encuentra limitada, para las asociaciones religiosa, instituciones de beneficencia pública o privada, las sociedades mercantiles, en las fracciones II, III, IV, y V, del citado precepto constitucional.

En materia agraria, el artículo 27 Constitucional, fracción XV, reconoce a la pequeña propiedad, pequeña propiedad agrícola, pequeña propiedad ganadera. Las cuales, se encuentran limitadas.

Ninguna persona física puede ser propietaria de más de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierra (200 temporal, 400 agostadero y 800 de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos).

Se considera a *la pequeña propiedad*, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas de riego que se destinan al cultivo de algodón y de 300 dedicadas a cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Para la *pequeña propiedad agrícola*, ésta no debe exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra.

La *pequeña propiedad ganadera* no debe exceder por individuo la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con el coeficiente de agostadero de los terrenos.

c) Propiedad pública

Giorgio Del Vecchio, considera a la propiedad pública como una categoría especial de bienes;

que pertenecen al Estado en una forma de propiedad *sui generis*, en cuanto sus destinados directamente el uso público. Estos bienes son, por ejemplo, las calles, las playas, los ríos, las fortalezas, etc., Estos bienes constituyen el dominio público del Estado, y por su especial naturaleza, esto es, por el destino que le es propio, están fuera del comercio (son inalienables).⁴⁷

La propiedad pública es definida como el Derecho real que ejercen dependencias y entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza de derechos de propiedad que le son otorgados en atención a la naturaleza del titular, a la relación entre el propietario y el bien y por las características del bien en sí mismo. La Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 27, establece, entre otras disposiciones, los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, su régimen, el sistema de administración inmobiliaria federal y paraestatal y las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales.⁴⁸

La propiedad pública es regulada por el artículo 27 Constitucional, en sus párrafos cuarto, quinto y octavo, y en las fracciones I y VI, *esta propiedad se construye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o*

⁴⁷ Del Vecchio Giorgio, *Op. Cit., nota 1*, p. 408.

⁴⁸ *Cfr.* Glosario de Términos Jurídicos Agrarios, *Op. Cit.*, nota 44, p. 123.

*patrimonio del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la Federación, de las entidades Federativas, del Departamento del Distrito Federal, de los municipios y entidades `paraestatales.*⁴⁹

Este precepto, en su párrafo quinto contempla, dentro de la propiedad pública, a los baldíos, calles, playas, ríos, lagunas, fortalezas, bienes que constituyen el dominio público, cuyo dominio es inalienable e imprescriptible.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante

⁴⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 2009, p. 643.

de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

De lo anterior, se considera que la propiedad pública son los bienes de dominio público, bienes de dominio privado y derechos que forman parte del patrimonio nacional, de las entidades federativas, del Distrito Federal, de los municipios y de las entidades paraestatales. Estos bienes se regulan por la Ley General de Bienes Nacionales.

1.4.- PROPIEDAD SOCIAL (NÚCLEOS AGRARIOS).

Al régimen de propiedad social, pertenecen el ejido y la comunidad, su naturaleza reside, en que el titular del derecho es un grupo social, el cual toma las decisiones respecto a su territorio de manera conjunta.

Es una modalidad de la propiedad reconocida por la Constitución respecto de la titularidad de derechos patrimoniales de ejidos y comunidades sobre sus bienes. La normatividad en la materia tutela de manera especial esta forma de propiedad, la cual tiene su origen en la Ley del 6 de enero de 1915 y se reafirma y reglamenta a través de las diferentes legislaciones promulgadas a partir de esa fecha, orientadas a proteger los referidos derechos.⁵⁰

Como colorario, La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos y promovió la restitución y dotación a favor de grupos campesinos que carecieran de tierra, de ahí que la propiedad social es aquella que tiene su origen en la restitución y dotación y el reconocimiento.

En el documento que sirvió de base, para la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza, precisa en el artículo 3°;

⁵⁰ *Glosario de Términos Jurídicos Agrarios, Op. Cit.*, nota 40 p. 123.

Que los pueblos carecientes de ejidos o que no puedan lograr la restitución de sus tierras por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubiera sido enajenados, podrán ser dotados de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre íntimamente colindante con los pueblos interesados.⁵¹

Por eso, la propiedad de tierras que deriva de la Restitución, Dotación, Ampliación del Ejido y Creación de Nuevo Centro de Población, así como, el Reconocimiento, Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, es lo que se conoce como propiedad social.

Recordemos que los planes de San Luis y de Ayala, así como la primera Ley Agraria del Siglo XX, nos referimos al acta de nacimiento del Derecho Agrario, la Ley del 6 de enero de 1915, se ocuparon de la acción de restitución y posteriormente de la dotación a favor de los grupos campesinos que carecieran de tierras.

Bajo esta premisa, en los años siguientes, se fueron instituyendo las acciones agrarias básicas o de tierras: Restitución, Dotación, Ampliación del Ejido y Creación de Nuevo Centro de Población, así como, el Reconocimiento, Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. Mediante estas acciones se han creado o reconocido cerca de 30,000 núcleos de población, los que constituyen la propiedad social.⁵²

Una de las leyes promulgadas, que protegen los derechos de los ejidos y comunidades, es la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, por la que;

Reconoce la personalidad jurídica y patrimonio propio del ejido y de la comunidad, existiendo además, la libertad para celebrar cualquier tipo de contrato de ocupación o aprovechamiento, incluyendo el de enajenación o cesión, así

⁵¹ Díaz de León, Marco Antonio, *Las acciones de controversia de límites de restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario*, México, Porrúa, 2000, p. 109.

⁵² Gallardo Zúñiga, Rubén, *Prontuario Agrario*, México, Porrúa, 2001, p.34.

como el de aportación de tierras para constitución de sociedades.⁵³

Lo anterior implica que;

Por este tipo de propiedad no se paga un precio. De acuerdo al artículo 27 Constitucional, la nación la asignará con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza.⁵⁴

Este tipo de propiedad social se refleja en el párrafo tercero, así como en la fracción VII VIII, IX, XVII, XIX y XX del artículo 27 Constitucional, en la primera de éstas se:

- Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal
- Protege la propiedad de la tierra comunal y ejidal, para el asentamiento humano y la producción
- Protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas,
- Protege la tierra para el asentamiento humano y regula el aprovechamiento de tierras, aguas y bosques de uso común,
- Regula el ejercicio de derechos y comuneros sobre la tierra y de caja ejidatario sobre su parcela.
- Establece el límite por comunero o ejidatario, del 5% de la propiedad del ejido o la comunidad.

Ahora bien, como se afirmó anteriormente, los ejidos y comunidades forman parte de la propiedad social.

1.-Los **ejidos**, porque de acuerdo al artículo 43 y 44 de la Ley Agraria, contempla como tierras ejidales, las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal, que por su destino se dividen en:

- a) Tierras para el asentamiento humano
- b) Tierras de uso común,
- c) Tierras parceladas.

Y de acuerdo al artículo 27 Constitucional, 14 y 62 de la Ley Agraria, la propiedad ejidal se encuentra sujeta al uso y disfrute sobre las parcelas, los

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ García García, Guadalupe Leticia, *Op. Cit., nota 46*, p. 21.

derechos que cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan.

La propiedad ejidal, que forma parte de la propiedad social, ha sido creada mediante la dotación o incorporación al régimen ejidal, en la que las parcelas individuales están asignadas a los ejidatarios, las decisiones se toman en Asamblea, porque la propiedad corresponde a un grupo de personas, esto es a las personas que integran el núcleo ejidal.

2.-Las **comunidades** también forman parte de la propiedad social, esta se entiende como,

el lugar donde habitan las comunidades indígenas, tendríamos que pensar cómo es que han adquirido la titularidad de esas tierras. Los mazahuas, por ejemplo, han habitado su comunidad desde siempre, incluso desde antes de la llegada de los españoles, heredaron las tierras de sus padres y ellos de los suyos y así sucesivamente. Luego entonces la nación lo único que hace es reconocer tal propiedad.⁵⁵

Tipo de propiedad social de naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable que la ley reconoce y sanciona a favor de los núcleos de población de que hecho o por derecho guardan el estado comunal sobre, tierras montes y aguas.⁵⁶

Por consiguiente, primordialmente la propiedad comunal, es aquella que poseen los pueblos originarios, con el carácter de comunal, esta posesión y estado comunal, son previos al reconocimiento, a la titulación y la certificación. La propiedad corresponde a los comuneros, las decisiones se toman en Asamblea, a diferencia del ejido, en la comunidad no están asignadas las parcelas individuales.

De ahí la diferencia con la propiedad ejidal, ya que ésta resulta de leyes que regulan el procedimiento de Dotación, Ampliación y Creación de nuevos centros de población ejidal.

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 22.

Por su parte, la propiedad comunal no, porque, surge de la posesión, y con frecuencia cuentan con títulos primordiales. La propiedad comunal, la poseen regularmente los pueblos *indígenas*, sin embargo, también hay, pueblos que tienen el estado comunal sin ser propiamente pueblos *indígenas*.

Otra diferencia es que, en la propiedad comunal, es que la ley les otorga una protección especial a las tierras, que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que mediante asamblea, se autorice transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles en las que participe el ejido.

Dado que la propiedad social está constituida por ejidos y comunidades, es importante resaltar, lo señalado por Rubén Gallardo Zuñiga:

El establecimiento de poco más de 28,201 ejidos y el reconocimiento de aproximadamente 2,176 comunidades; ello constituye lo que conocemos como “propiedad social”, son por cierto, poco más del 53% del territorio nacional, 103 millones de hectáreas.⁵⁷

Para tener una visión más precisa de la importancia que tienen los ejidos y comunidades, dada la magnitud del territorio que poseen, es necesario subrayar de manera previa que para 2003 existían **2,181 comunidades**, con una superficie de 17,093,875 hectáreas.

Respecto al número de ejidos que actualmente existen en el país, podemos hablar de 28,220, contando una superficie de 84,553,395 hectáreas, según información del Registro Agrario Nacional, a julio de 2003.

Actualmente podemos hablar de comunidades de hecho y derecho, de estas últimas hasta el momento podemos hablar de la existencia de aproximadamente 2,181, comunidades de derecho, con una superficie de 17,093,875 hectáreas...⁵⁸

Para el Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal, se aprecia, que en México, existen 31,514 ejidos y comunidades, con una superficie de 105'948,306,16 hectáreas.

⁵⁷ Gallardo Zuñiga, Rubén, *Régimen Jurídico Agrario. Disposiciones Concordantes*, México, Porrúa, 2004, p. 18.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 20.

El comunicado de prensa número 053, de fecha 22 de abril de 2012, la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, señaló que la superficie en México es de **196 millones de hectáreas**. Así mismo, indica que **100.3 millones** de hectáreas comprenden la **propiedad social**, esto es, que el 51% pertenece a los núcleos agrarios.

En esos 100.3 millones de hectáreas que comprenden la propiedad social, están organizados **31,714 núcleos agrarios**, de los cuales **29,000 son ejidos y 2,343, comunidades**.⁵⁹

De lo anterior, es necesario analizar la figura del ejido y la comunidad.

1.4.1.- EJIDO

Una vez precisado que el ejido forma parte de la propiedad social, es menester señalar que, el ejido es una persona moral (grupo de personas), que tienen capacidad individual y colectiva, establecidos en una porción de tierra, que el Estado les ha otorgado, conforme a la Ley Agraria, por mandato de una resolución presidencial o por sentencia del Tribunal Superior Agrario.

El ejido surge a la vida mediante el procedimiento de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal, conforme a la Ley Federal de la reforma Agraria, y en la actualidad en términos del artículo 90 de la Ley Agraria.⁶⁰

El ejido lo podemos entender como la porción de tierra y demás bienes inherentes a la misma, que el Estado ha otorgado a los campesinos que cumplieron los requisitos o capacidad individual y colectiva. Dicho beneficio se entregó por mandato de una Resolución Presidencial o por Sentencia del Tribunal Superior Agrario.

⁵⁹Comunicado No. 053, La Superficie de Ejidos y Comunidades de México, más grande que algunos países. En página web de la Secretaría de la Reforma Agraria, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/11132/>, Consultado el 4 de abril de 2012.

⁶⁰ González Navarro, Gerardo, *Derecho Agrario*, México, Oxford, 2005, p. 164.

El objetivo fundamental, es satisfacer las necesidades agrarias de los beneficiarios, quienes por cierto a partir de que se publique en el diario oficial de la federación son considerados como propietarios de bienes.

Actualmente, se integra por las tierras de cultivo o parcelas, las de uso común y las tierras para el asentamiento humano, en donde se localiza la zona urbana ejidal.⁶¹

Forma parte de la propiedad social existente en nuestro país, ya que la propiedad es colectiva por parte del núcleo de población, sin embargo, también dentro de esa propiedad social, hay una especie de propiedad privada, como lo es la pequeña propiedad, pequeña propiedad agraria, pequeña propiedad ganadera.

Ejido tiene dos connotaciones, en la primera es considerado como el núcleo de población o persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propios; la segunda, se refiere a las tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio.

Ejido colectivo. Conformado por un grupo de individuos titulares de derechos agrarios que explotan sus tierras en forma conjunta; la legislación anterior, a partir de 1984, determinaba que en la propia resolución presidencial dotatoria se precisara que la explotación en los ejidos creados fuera preferentemente colectiva, atendiendo principalmente la imposibilidad de entregar unidades mínimas de dotación de manera individual y para un mejor aprovechamiento de los terrenos. Actualmente, la ley de la materia faculta a la asamblea del núcleo para resolver la instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.⁶²

De lo anterior, el ejido está conformado por un grupo de personas que son propietarias de una porción de tierra, que adquirieron mediante un procedimiento de Dotación, Ampliación y Creación, con el fin de satisfacer

⁶¹ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Op. Cit.*, nota 52, p. 29.

⁶² *Glosario de Términos Jurídicos Agrarios, Op. Cit.*, nota 40, p. 123.

necesidades agrarias, como el cultivo y asentamiento humano, mismas que regulan sus actividades mediante un Reglamento Interno.

1.4.2.-COMUNIDAD AGRARIA Y COMUNIDAD INDÍGENA.

La Constitución, en los artículos 2° cuarto párrafo, y 27, fracción VIII, hace referencia a comunidades, grupos indígenas, pueblos y comunidades indígenas, de ahí que en la actualidad se manejan tres conceptos: Comunidad como forma de tenencia de la tierra, Comunidad Agraria y Comunidad Indígena.

Al igual que el ejido la comunidad forma parte de la propiedad social, pero es impreciso denominarla únicamente como comunidad, ya que nos referimos a ésta como forma de tenencia de la tierra, por lo que a fin de no confundirla con cualquier otra, se diferenciara la comunidad agraria de la comunidad indígena.

Burgoa define al concepto comunidad de la siguiente forma:

Cuando las relaciones entre los individuos que componen ese grupo de carácter psicológico, histórico, religioso o económico, es decir cuando al grupo lo une un conjunto de factores de los que participan sus componentes y que se determinan por causas culturales (históricas, tradición y costumbre), o geográficas y económicas, la población asume la calidad de comunidad, pudiendo comprender aquella varias comunidades distintas. La comunidad en consecuencia es, una forma vital superior a la simple población, y se convierte en nación cuando “entra en la esfera de autoconocimiento o en otras palabras, cuando el grupo étnico se torna consciente del hecho de que constituye una comunidad de normas de sentimientos, o mejor aún, tiene una psiquis común inconsciente, poseyendo su propia unidad e individualidad y su propia voluntad de perdurar en el tiempo”.⁶³

En sentido amplio, también significa o abarca a toda la población rural, sean o no ejidatarios todos sus componentes. La misma ley da pie para esta noción, toda vez que por un lado autoriza al ejido a entregar lotes para vivienda a personas no pertenecientes al ejido; mientras que, por otro lado, le ley le

⁶³Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 11, p. 39.

impone ciertas obligaciones de solidaridad respecto de obras y servicios hechas por el ejido a las demás personas vecindadas a él.⁶⁴

Por otro lado, Marco Antonio Díaz de León, ya equipara comunidad a comunidad agraria, distinguiendo en esta última a las comunidades de hecho y derecho.

las comunidades agrarias, que son núcleos de población que de hecho o por derecho guarda el estado comunal, y que tienen por tanto capacidad para disfrutar en común de las tierras, por tanto capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan o les hayan restituido o restituyan en términos de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, con vigencia antes de 1992, y entre las acciones que puedan ejercitar de manera colectiva se encuentra la restitución con base al artículo 191 de la Ley de Reforma Agraria de 1917, y su antecedente en el artículo 46 del Código Agrario de 1942.⁶⁵

De igual forma Isaías Rivera Rodríguez nos dice que:

La comunidad es una modalidad en la configuración de la propiedad de los núcleos agrarios. Esta denominación por lo general se identifica con la comunidad indígena lo cual no siempre es correcto, ya que el término se refiere específicamente al tipo de posesión de la tierra.⁶⁶

Por su parte, Rubén Gallardo Zúñiga, define a la comunidad, como un tipo de propiedad, que data desde antes de la conquista, que se reconoce con títulos primordiales.⁶⁷

Esos títulos eran otorgados por el jefe de la expedición, el virrey, el jefe de la audiencia, la superintendencia del beneficio y composición de tierras. En un principio el Rey firmaba los títulos, después con la cédula real de 1572, la

⁶⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, p. 561.

⁶⁵ Díaz de León, Marco Antonio, *Op. Cit.*, nota 51, p. 117.

⁶⁶ Rivera Vera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw Hill, Serie Jurídica, p. 170.

⁶⁷ *Cfr.* Gallardo Zúñiga, Rubén, *Op.cit.*, nota 52, p. 31.

autoridad encargada de repartir la tierra en la “Nueva España” era la audiencia.
68

a) **Comunidad Agraria**, Ludka de Gortari, en el análisis sobre comunidad como forma de tenencia de la tierra considera:

“existe proclividad por considerar que en las zonas indígenas la forma de la tenencia de la tierra es siempre comunal; por otro lado, para distinguir a los núcleos de población agrarios que no tienen población indígena, pero sí forma de tenencia de la tierra comunal, se les identifica como “comunidades agrarias”. Sin embargo, cabe aclarar que en relación con la tenencia de la tierra tanto el artículo 27 de la Constitución como la Ley Agraria sólo se mencionan el término comunidad, sin el calificativo de indígena ni de agraria, y sí menciona “las tierras de los pueblos indígenas”, pero éstas como forma de propiedad social que pueden ser tanto ejidos como comunidades.⁶⁹

Así mismo agrega:

Es decir, no todas las comunidades tienen población indígena, ni todos los pueblos indígenas de México tienen como forma de tenencia la de comunidad.⁷⁰

Para el Dr. Arturo Warman:

la comunidad agraria es una organización de gente en la misma posición social y que comparte el derecho a un mismo espacio territorial. Dicho en otras palabras: es una organización de una clase específica, el campesinado por medio del cual se realizan negociaciones colectivas con otras fuerzas de la sociedad con el fin de obtener las condiciones para la subsistencia y reproducción de una colectividad y de cada una de las unidades de forma.⁷¹

⁶⁸ Cfr. Díaz de León Marco Antonio, *Op. Cit.*, nota 51 p. 77.

⁶⁹ Ludka de Gortari, “Comunidad como Forma de Tenencia de la Tierra”, *Revista de Estudios Agrarios*, número. 8, Julio-Septiembre 1997, p.3.

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ Citado por Silva Cruz Gaytan, Fortino, *La comunidad agraria, comunidad indígena y PROCEDE*, México, Universidad Autónoma de Oaxaca, 2008, p. 77.

Por otra parte el Dr. Guillermo Vázquez Alfaro, considera que como comunidad agraria debe entenderse:

a la persona jurídica colectiva titular de derechos agrarios reconocida, desde luego por el derecho positivo constituida previamente por sujetos jurídicos individuales entre sí por tradiciones y costumbres y generalmente por lazos étnicos, cuyo patrimonio colectivo se constituye primordialmente por bienes dedicados a la explotación agropecuaria, con un régimen interno que comprende además de la asamblea general de comuneros órganos de representación y de administración y que tienen su origen generalmente en situaciones jurídicas y sociológicas ancestrales que de derecho y aún de hecho dan lugar al reconocimiento legal de núcleo como comunidad agraria poseedora de la personalidad jurídica propia del derecho agrario.

Es decir a la comunidad agraria la crea la realidad y la ley debe reconocer su existencia y en su caso, propiciar su desarrollo, sin que éste constituya una realidad lograda en toda institución.⁷²

De estos conceptos, destacamos las siguientes características de la comunidad agraria:

- a) No tiene población indígena, pero sí la forma de tenencia de la tierra comunal.
- b) Es una organización de gente que comparte el derecho a un mismo espacio territorial.
- c) Es una persona jurídica colectiva titular de derechos agrarios.
- d) Tiene su origen en situaciones jurídicas y sociológicas ancestrales.
- e) Tienen un régimen interno.
- f) No están reconocidas textualmente en nuestra constitución.

b) **Comunidad Indígena**, a fin de establecer a que se hace referencia cuando se habla de ésta, es preciso aclarar que:

la denominación indio, es una categoría descriptiva que no explica suficientemente a los sujetos sociales que encierran

⁷² Gabino Vázquez, Guillermo, *Derecho Agrario Mexicano*, México, Editorial PAC, 2000, p. 22.

este concepto. Fue más fácil para los dominadores utilizar la forma genérica indio, para referirse a los nativos de América, que haberle denominado a cada cultura por su gentilicio, olmeca, maya chinanteco, tzotzil, tepehua, etcétera⁷³.

Sin embargo, se sigue utilizando el término indígenas para referirse a los pueblos originarios.

Silva Cruz Gaytan, nos dice que las comunidades indígenas son aquellas que presentan antecedentes y características eminentemente autóctonas, por su organización familiar, económica y política.⁷⁴

El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no utiliza el término comunidad indígena, sin embargo, señala como pueblos indígenas, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Así mismo, contempla que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas”.

Al respecto, Francisco López Bárcenas señala que en la actualidad el criterio que se utiliza para considerar quienes son indígenas o no, es el cultural.

El tercero se sigue usando, aunque se reconoce su carácter reductivo pues existen indígenas que ya no hablan su lengua y personas que no siendo indígenas han aprendido alguna de las lenguas indígenas. Es ese sentido el criterio más aceptado es el cultural, también denominado de la autoadscripción, lo que se traduce en que una persona es indígena si acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena al que se describe la reconoce como parte de él. A eso se refiere la reforma introducida en la Constitución cuando afirma que la conciencia

⁷³ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El Derecho agrario y el problema Agrario en México*, México, Porrúa, 2009, p. 113.

⁷⁴ Cfr. Silva Cruz Gaytan, Fortino, *La comunidad Agraria, Comunidad Indígena y PROCEDE*, México, Universidad Autónoma de Oaxaca, 2008, p. 32.

de su identidad debe ser el criterio fundamental para determinar qué persona forma parte de un pueblo indígena y cuáles no.⁷⁵

Del contenido del artículo 2º Constitucional, no se aprecia una definición clara de población indígena ni mucho menos de comunidad indígena, sin embargo podemos resaltar las características de los pueblos *indígenas*:

- Descienden de una población que habita en un territorio actual del país al iniciarse la colonización.
- Conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- Tienen conciencia de su identidad *indígena*.
- La forma de tenencia de la tierra es ejidal y comunal.

Así mismo, establece que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que:

Forma parte de una unidad social, económica y cultural,
Asentada en un territorio,
Reconocen sus autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.

Contradictoriamente el artículo 2º Constitucional en el cuarto párrafo, prescribe: “El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta además de las principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios étnolingüísticos y de asentamiento físico.” A lo anterior es evidente que la constitución no define a quiénes puede considerarse como sujetos indígenas, únicamente contempla características y deja a criterio de las entidades federativas que reconozcan quiénes son sujetos de esos derechos a que hace referencia la constitución.

Para efectos del presente trabajo es indispensable tener claro que existen comunidades indígenas con forma de tenencia ejidal, comunal y pequeña propiedad, así como también comunidades no indígenas con las mismas formas de tenencia de la tierra.⁷⁶

⁷⁵ López Bárcenas, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., 2002, Serie de Derechos Indígenas 3, 2002, p. 57.

⁷⁶ Silva Cruz Gaytan, Fortino, *Op.cit*, nota 73, p. 28.

Para finalizar, es necesario precisar, que tanto el ejido como la comunidad, ya sea con población indígena, o no, conforman la propiedad social, que existe en nuestro territorio nacional, y dado que, por lo menos el 51% del territorio es propiedad social, de ahí la importancia de su organización, explotación y aprovechamiento de los recursos de la comunidad de forma efectiva.

1.4.3.-Titulación de la propiedad de los Núcleos Agrarios.

La fracción V del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como función de la Secretaría de la Reforma Agraria el “Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables”. (...) las propiedades de tipo social deben inscribirse en el registro Agrario Nacional y éste expedirá los títulos de propiedad (certificados de derechos) que deberán ostentar los títulos (ejidatarios y comuneros).⁷⁷

De acuerdo al artículo 148 de la Ley Agraria, el Registro Agrario Nacional, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, inscribe documentos donde constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

De ahí que es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante el registro, catastro y certificación de productos geográficos, expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la **seguridad jurídica** y documental.⁷⁸

Guadalupe Leticia García García, señala como características del Registro Agrario Nacional las siguientes: será público, estará en coordinación con autoridades estatales y con el INEGI, sus inscripciones y constancias harán prueba plena, los actos inscritos surtirán efectos sólo entre partes (no producirá perjuicio a terceros, pero sí beneficio en lo que le sea favorable), participará en

⁷⁷ García García, Guadalupe Leticia, *Op.cit*, nota 46, p.118.

⁷⁸ Nazar Sevilla, Marcos A., *Procuración y Administración de Justicia Agraria*, México, Porrúa, 1999. p. 121.

la regularización de la tierra ejidal y comunal, los notarios y el RPP darán aviso al RAN en cuanto a la adopción de dominio pleno de tierras ejidales y viceversa, adquisición de tierras por sociedades mercantiles o civiles. (Artículo 156 de la Ley Agraria).

Se pueden inscribir en el Registro Agrario Nacional, todas las resoluciones judiciales y administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios y comuneros; títulos primordiales de las comunidades; planos y delimitación de las tierras; planos y documentos relativos al catastro y censos reales; documentos relativos a sociedades mercantiles; decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; demás actos y documentos que dispongan las leyes. (Artículo 52 Ley Agraria).

Esta Institución deberá llevar registro de todos los terrenos nacionales y baldíos; tener ubicados los predios de sociedades; registro de cesión de derechos ejidales; registro de garantías de usufructo de las tierras de uso común y de tierras parceladas; y participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal. (Artículo 153 y 155 Ley Agraria).

Por disposición del artículo 1o. de la Ley Agraria y la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, son de jurisdicción federal todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en consecuencia el Registro Agrario Nacional tiene jurisdicción federal.

Respecto a la función primordial del Registro Agrario Nacional, sobre la expedición y registro de títulos de propiedad agrarios, Guadalupe Leticia García García, considera que;

antes de la Ley Agraria de 1992, la acreditación de la titularidad de derechos ejidales o comunales se realizaba con el Certificado de Derechos Agrarios (...) posteriormente, la Ley Agraria de 1992, mencionó que dicho certificado debería ser sustituido por tres distintos títulos de propiedad, uno que corresponde a la parcela, otro que acredita los derechos sobre las tierras de uso común y uno más para ostentar la propiedad del solar urbano.

Con la reforma al artículo 27 fracción X, XII, XVI, XVI, se elimina la dotación de tierras y en la fracción VII, permite a los ejidatarios y comuneros se asocien, transmitan derechos, adopten el dominio pleno sobre la parcela, antes de esta reforma, como ya se menciona, los derechos ejidales o comunales se

reconocen con el **certificado de Derechos Agrarios**, después de 1992, estos derechos se acreditan con el **título que corresponde a la parcela**, otro sobre los derechos de uso común y el último para el solar urbano.

La titulación, expedición y registro de estos títulos agrarios corresponde al Registro Agrario Nacional, con el programa de Certificación de Ejidales y Titulación de Solares, ahora Fondo de Apoyo para Núcleos agrarios sin regulariza (FANAR), el cual se analizara con posterioridad en el capítulo tercero.

1.5.- Importancia de la propiedad social en la economía.

La importancia de la propiedad social en la economía, resulta evidente por diversos aspectos. De inicio los ejidatarios y comuneros detentan el 53% del territorio nacional, es decir 100.3 millones de hectáreas de 198 millones, corresponden a la propiedad social.

Ahora de los 198 millones de hectáreas del territorio nacional, la actividad agropecuaria se realiza en aproximadamente 145 millones de hectáreas, lo cual posibilita la diversidad de la producción agrícola y pecuaria. Cerca de 30,2 millones de hectáreas son tierras de cultivo, de las cuales sólo se cultivan 21.7 millones de hectáreas y 155 millones son tierras de agostadero y apacentamiento (58%). Además los bosques y selvas cubren 45.5 millones de hectáreas (23%).⁷⁹

Las actividades agrícolas en la propiedad social inciden en la economía y en el desarrollo social, no sólo de la población rural sino en la mayor parte de la población del país, para la FAO la propiedad social,

...lejos de ser una forma de tenencia poco relevante o marginal, representa un componente fundamental en la estructura de la propiedad de los recursos naturales en el país, con importante incidencia en su utilización productiva, en su relación con la inversión en el campo, en la generación de empleo y autoempleo, en la distribución del ingreso y en la sostenibilidad de la actividad agropecuaria.

⁷⁹Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, Secretaría de Agricultura , Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, p.15

A fin de destacar la importancia de la propiedad social y la actividad que se realiza en ésta, se mencionan determinados aspectos que inciden en la economía del país.

a) En la propiedad social se encuentra la principal actividad de la población rural, esto es, la agricultura.

La población rural dedicada a la agricultura asciende a 25,179,916.4⁸⁰ millones de habitantes. Población que tiene como actividad principal la agricultura, sobre todo en las poblaciones más pobres, donde el 42% del ingreso familiar proviene del campo,⁸¹ La FAO en su informe señala:

El progreso agrícola demanda mayor cantidad de insumos, empleo directo y servicios; permite mayor capacidad de inversión de las familias rurales en otras actividades; y genera mayor dinamismo en los mercados locales.

Los campesinos como principales productores de alimentos y materias primas, realizan una función importante en la sociedad, de lo que se deben privilegiarse acciones tendientes a mantener y aumentar su capacidad productiva, ya que son la punta de la economía nacional⁸², no obstante los 25,179,916.4 millones de habitantes rurales y las 145 millones de hectáreas con actividad agropecuaria, más de la mitad de esta población rural se encuentra en situación de pobreza, esto es 15,309,389.2⁸³ millones de habitantes.

La participación del personal ocupado en el sector primario en el total nacional, disminuyó de 24.7 por ciento en 1995 a 16.4 por ciento en 2006, y a

⁸⁰Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), <http://www.fao.org/countryprofiles/index/es/?iso3=MEX>

⁸¹Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación "La FAO en México, Más de 60 años de cooperación 1945-2009", p. 37.

⁸² Gómez de Silva Cano, Jorge J., "La Justicia Agraria y el Desarrollo Rural Integral", México, Estudios Agrarios Revista de la Procuraduría Agraria, Año 2003, No. 23, p. 78.

⁸³Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), <http://www.fao.org/countryprofiles/index/es/?iso3=MEX>

pesar de la tendencia decreciente, este sector aún representa una alta proporción del empleo total en el país.⁸⁴

El ingreso anual de las personas ocupadas en las actividades agropecuarias y pesqueras es seis veces inferior al resto de las actividades productivas.⁸⁵

Dadas las cifras y aunado a que el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) señala que la población empleada en actividades agropecuarias sigue representado poco más del 13% de la fuerza laboral ocupada en la economía⁸⁶, la importancia que tiene la actividad agrícola y la agropecuaria, representan la actividad que sustenta a la población rural, al generar empleos, ingresos, productos, siendo la única alternativa de mejorar las condiciones para la población rural, ya que la tierra, su fuerza de trabajo y la de su familia constituyen sus principales recursos.

b) La propiedad social es la base de la producción agrícola.

La tierra es el principal recurso para la producción agrícola y agropecuaria, prácticamente toda la producción de alimentos (agrícolas, agropecuarios, pesqueros) se origina en este sector.

La producción agropecuaria nacional ocupa un lugar preponderante en la producción de alimentos a nivel mundial. *México es el primer país productor de aguacate, limón, cebolla y semilla de cártamo; el segundo lugar en la producción de pimientos, chiles y papaya; el tercero en toronja, naranja, carne de pollo y habas; el cuarto en maíz y sorgo; el quinto lugar en espárragos, frijol seco, garbanzo, café verde, y mangos; y el sexto en sandía, caña de azúcar y huevo de gallina*⁸⁷.

⁸⁴ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, p.22.

⁸⁵ *Ibidem*, p.23.

⁸⁶ "Indicadores Básicos del Sector Agroalimentario", Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera. México, 2010, SAGARPA, p. 2. http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaDerivada/InformaciondeMercados/Mercados/modelos/Indicadoresbasicos2009.pdf

⁸⁷ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, p.13.

De ahí, que se debe aprovechar la fuerza de trabajo y la capacidad creadora y productiva de más de la cuarta parte de la población nacional, que permita la producción de productos agrícolas, agropecuarios, con el fin de mejorar los índices de nutrición, educación, salud, vivienda, que a su vez trae como consecuencia que se active la economía, generando reciprocidad entre la población rural y la economía nacional.

c) La seguridad alimentaria depende del sector rural. .

La seguridad alimentaria depende de la producción de alimentos que son generados por la población rural en sus tierras, sin embargo, *los pobres en las zonas rurales dependen en gran medida de la producción local. La agricultura tradicional carece de suficientes recursos e incentivos para llenar la demanda de artículos alimenticios básicos, la que se suple con agricultores comerciales o de la importación, quienes sí encuentran lucrativo producir para sectores con mayores ingresos.*⁸⁸

El Estado encuentra *más conveniente y económicamente ventajoso para las clases gobernantes importar alimentos para cubrir los déficit de producción de los artículos consumidos en su mayor parte por los pobres, que realizar las inversiones necesarias y afrontar los riesgos políticos que implica incrementar la producción interna de esos suelos y redistribuir el ingreso real a favor de los más pobres.*⁸⁹

En boletín informativo, se señala que de diciembre de 2011 las exportaciones de México en productos alimenticios fue de 20,251,504 mil dólares, y en 2012 de 20,884,370 mil dólares, las importaciones de 21,214,371 y en 2012 de 22,347,517 mil dólares.⁹⁰

México depende más del suministro de alimentos del exterior, por ejemplo:

- Las importaciones de productos agropecuarios, desde ganado a lácteos; de granos a frutos y semillas, se elevaron a 12 mil 330 millones de

⁸⁸ Barraclough, Solon, *Perspectiva de la crisis agrícola en América Latina*, en García, Antonio, Desarrollo Agrario y la América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 422.

⁸⁹ *ibídem*.

⁹⁰ Datos tomados de Boletín de Información oportuna del sector alimentario, no. 325, diciembre de 2013. INEGI.

dólares el último año, cantidad que fue más del doble del valor de las compras al extranjero realizadas 10 años antes.

- La adquisición en el extranjero de alimentos agropecuarios representa alrededor de una tercera parte de la importación total de bienes de consumo no petroleros, los cuales, el año pasado (2011), alcanzaron 35 mil 603 millones de dólares.
- En el último año, México pagó una factura al exterior por 2 mil 878 millones de dólares para traer maíz. El valor de esas importaciones multiplicó por cuatro la cifra que se registraba 10 años antes, que era de 644.3 millones de dólares.⁹¹

La inversión extranjera es el argumento del Estado, para satisfacer necesidades básicas de la población, de ahí *que la inversión extranjera sigue apareciendo en el discurso y en la práctica, como el mecanismo privilegiado para lograr el crecimiento y con ello supuestamente el desarrollo.*⁹²

La falta de producción en el medio rural, motiva la variabilidad de los precios de los alimentos, determinándose éstos por la oferta y la demanda, sin embargo, los ingresos son los mismos ya que las importaciones no generan empleos para el sector rural; *la desproporción se percibe en el costo de vida y en el ingreso real del conjunto de la población, particularmente de los más pobres que destinan a la compra de alimentos una mayor proporción de su ingreso. La población del decil más pobre destina más de la mitad (51.8%) del gasto corriente monetario a alimentos, mientras que en el decil más rico la proporción es solamente de 22.7%*⁹³

La falta de producción encarece los precios de los alimentos, ya que al no producir por lo menos para el autoconsumo, no se generan empleos, y por el contrario la población se ve obligada a consumir alimentos importados, lo que afecta directamente a la mayoría de la población especialmente a la rural, porque su único recurso es la tierra y su trabajo.

⁹¹ Periódico la Jornada, "Se cuadruplican importaciones de Maíz...", por Roberto González Amador, 26 de enero de 2013.

⁹² Arancibia Córdova, Juan (coord.), *Capital Crisis y desigualdad en América Latina*, t. 3: México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección de Estudios Latinoamericanos en la UNAM 2010, p. 9.

⁹³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "La FAO en México, Más de 60 años de cooperación 1945-2009", México 2009, p. 36.

Así en México, el 2% de la población vive con 1.25 dólares al día, 4.8% con 2 dólares al día y 17.6 se encuentra por debajo de la línea de la pobreza alimentaria, de los cuales el 12.2 por ciento se ubica en zonas rurales, es decir 7 millones de habitantes.⁹⁴

Los productos agrícolas y agropecuarios están en la base de un gran número de actividades comerciales e industriales, la producción, distribución y consumo al interior de México, es determinante en la distribución de la riqueza, por otro lado estas *“funciones económicas ocupan ya el lugar dominante del seno del Estado. (...) el conjunto de operaciones del Estado se reorganiza actualmente en su función de papel económico. Ello concierne no sólo a las medidas ideológico-represivas del Estado sino a su acción en la normalización disciplinaria, la estructura del espacio y tiempo, el establecimiento de nuevos procesos de individualización y de corporeidad capitalista, la elaboración de discursos estratégicos, la producción de la ciencia. Todo ello da lugar a transformaciones institucionales considerables que afectan al conjunto de los aparatos del Estado y tienen como principal hilo conductos su actual papel económico.”*⁹⁵

Por último, no se puede dejar de lado el hecho de que la propiedad social juega un papel importante en el manejo de recursos naturales y en las políticas de desarrollo social, dado que existe una relación directa entre ejidos, comunidades y localidades de zonas rurales con un grado de marginación muy alto, es decir, con carencia de servicios básicos como salud y educación, de ahí que los recursos naturales y la producción agrícola son la fuente de ingresos de nuestros pueblos rurales.

De lo antes expresado, se concluye que la propiedad social, es un elemento primordial en la economía del país, porque en ella se encuentra la agricultura como principal actividad de la población rural; es la base de la producción agrícola, lo que genera empleo y permite la distribución de ingresos; en otro aspecto no menos importante, comprende el manejo de los recursos naturales y en consecuencia, se debe considerar el hecho de que la seguridad alimentaria depende de la actividad productiva en dicha propiedad social, de lo que resuelto el problema del campo, por añadidura se resuelve el problema de pobreza alimentaria.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 38.

⁹⁵ Poulantzas, Nicos, *Estado, Poder y Socialismo*, México, Siglo XXI, 1979, p. 201.

CAPÍTULO SEGUNDO

NORMATIVIDAD DE LA PROPIEDAD SOCIAL Y DESARROLLO SOCIAL DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS.

2.1 Antecedentes generales

Como resultado de la conquista, los españoles crearon instituciones ideológicas y políticas que denotaron el nuevo poder del Estado, sustentado en un marco jurídico por el cual se dio legitimidad a la Corona Española de sus nuevas propiedades.

Para legitimar su propiedad hacia las colonias, *España argumentó el llamado “derecho de conquista”, institución reconocida en aquel entonces por el derecho internacional, es decir en la “ocupatio bellica” que fue la “institución jurídica” mediante la cual el ejército se apropiaba de los medios de producción y de la fuerza de trabajo del enemigo, factor que permite establecer el derecho como un poder de clase del más fuerte sobre el dominado.*⁹⁶

Respaldados por el derecho de conquista, los españoles crearon diversos ordenamientos jurídicos como las Bulas Alejandrinas y Tratado de Tordesillas.

Las **Bulas Alejandrinas (1493)**, fueron expedidas por el Papa Alejandro VI, quien hizo donación a la Corona de España de todas las Islas y tierras firmes encontradas y por encontrar hacia el oeste de una línea meridiana imaginaria trazada a cien leguas al oeste de las Islas Azores, constituyendo a los Reyes de España, a sus herederos y sucesores como verdaderos dueños de dichas tierras, a cambio de la obligación de aquellos de instruir a los habitantes de los nuevos territorios en la religión cristiana.⁹⁷

La imprecisión con que fueron promulgadas las Bulas Alejandrinas provocó controversias entre España y Portugal y se expidió el **Tratado de Tordesillas (1506)**, confirmado por el Papa Julio, en el que se convenía que se confirmaran las bulas de Alejandro VI, pero se aumentaba la distancia de las cien leguas que fijaban las bulas y tomaban como punto de referencia, para el

⁹⁶ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p, 96.

⁹⁷ *Ídem.*

trazo de la línea, la línea más occidental, es decir, modificaron la línea alejandrina hacia el oeste, en una longitud de 270 leguas (o sea 370 leguas al occidente de las Islas Azores).⁹⁸

Las Leyes de Partidas o Siete Partidas de Alfonso X, autorizaban el derecho de conquistar en tierras de infieles; dichas partidas consideraban el dominio como el derecho de disponer de un bien por medio de la ocupación, así el dominio regía el uso y la tenencia del suelo cuando no hubiere impedimento legal para ello.⁹⁹

Con la finalidad de lograr su expansión en territorio mesoamericano¹⁰⁰, el Estado español promovió empresas de conquista y colonización de nuevos territorios descubiertos, a quienes les otorgaba una recompensa, para lo cual el Estado español creó figuras agrarias que dieron origen a la tenencia de la tierra como fueron la Merced real, Caballería y Peonías (esto es la propiedad individual de los españoles en la nueva España).

La Merced real fue la *concesión de tierras (por soberanos, capitanes y virreyes) por servicios prestados, sin perjuicio de los indios. Existía obligación de tomar posesión en tres meses de trabajarlas y prohibición de venderlas a la Iglesia.*¹⁰¹ El título de merced incluía la disposición de que la tierra concedida no podía venderse sino hasta pasados cuatro años, con la obligación de “romper y cultivar” la tierra, la prohibición de enajenarlo a la iglesia, monasterio, hospital, ni a personas eclesiásticas.¹⁰²

Algunos autores llaman capitulaciones a las tierras entregadas por el rey a sus representantes (reyes, gobernadores), ya que se entregaban las tierras en capitulaciones, con lo que se legalizaron las nuevas relaciones de propiedad formal.¹⁰³

Caballerías.- los soldados que participaron en la conquista tenían derecho a recibir dos caballerías de tierra para cultivo¹⁰⁴, una caballerías es la

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 97

¹⁰¹ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 39.

¹⁰² Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p 98.

¹⁰³ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p. 98.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 99.

*medida utilizada para otorgar una merced a soldados de a caballo, consistente en 42 Hectáreas de tierra.*¹⁰⁵

Peonía.- tierras que se entregaban a los soldados de infantería o de “a pie” como un pago o reconocimiento por haber participado en la conquista.¹⁰⁶ Medida utilizada para otorgar una merced a soldados de a pie, consistente en 8 Hectáreas.¹⁰⁷

Es evidente que el reparto de las tierras se daba dependiendo de la clase social a la que pertenecía el conquistador, es decir *más tierra cuanto más noble, a los caballeros caballerías de tierras, cinco veces más tierras que a los peones, la gente de pie, la infantería.*¹⁰⁸

Así existieron cuatro tipos de tenencia de la tierra; la propiedad de los españoles que podría ser individual o comunal; la propiedad indígenas que fue comunal; la propiedad de la Iglesia; y las tierras realengas (reservadas para el rey).¹⁰⁹

Posteriormente surgieron instituciones que permitían adquirir los derechos sobre la tierra,¹¹⁰ a través de actos jurídicos que regularizaban la serie de donaciones y despojos que efectuaron los conquistadores, dentro de las que se encuentra la confirmación, la composición, la prescripción adquisitiva, la compra-venta y los remates.

Mediante la institución jurídica de la confirmación (sustentada en las Leyes Indias XIV y XV, título XII, de la recopilación), los colonos, militares y religiosos que habían despojado ilegítimamente a los originarios, obtuvieron la confirmación de sus derechos sobre las tierras, adquiriendo un título legítimo, por otra parte esto permitió al Estado allegarse de recursos financieros sufragando parte de su deuda externa con Gran Bretaña.¹¹¹

¹⁰⁵ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit, nota 46*, p. 39

¹⁰⁶ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit, nota 75*, p, 100.

¹⁰⁷ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit, nota 46p.* 39.

¹⁰⁸ Solano, Francisco de, *Cedulario de tierras*, México, UNAM, 1984. Citado por Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México*, Porrúa, México, 2009, p, 99.

¹⁰⁹ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit, nota 46*, p. 39.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 40.

¹¹¹ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit, nota 75*, p, 104.

Las composiciones tenían por objeto que los poseionarios de cédulas reales otorgadas después de 1522 tendrían la obligación de componerse con el rey, dando el respectivo pago a la corona, ya que España se encontraba en crisis económica. La composición permitió el afianzamiento de la hacienda y la legitimación del despojo de tierras.¹¹² También a través de la composición se obtenían derechos por prescripción de 10 años o más, de excedentes que no aparecían en el título original.¹¹³

La prescripción adquisitiva, se adquiría por la posesión de 10 a 40 años dependiendo de la buena o mala fe¹¹⁴.

La compra-venta y remates realizados respecto de las tierras realengas cuando la corona requería fondos¹¹⁵, también se daban entre ciudadanos españoles; esto existió desde el siglo XVI, y se convirtió, de un uso o valor de cambio a una mercancía, lo que posibilitó la acumulación de riqueza desmedida.¹¹⁶

No hay que dejar de lado, las encomiendas, que si bien no tenían que ver con los derechos de las tierras como lo señala Silvio Zavala, esta figura ideológica religiosa sirvió para despojar a los originarios de sus tierras. La encomienda consistía en la merced real, por la cual se entregaban naturales a los españoles con la finalidad de “ampararlos, defenderlos y enseñarles” la doctrina cristiana, el rey concedía al encomendero parte de los tributos y el encomendero debía cristianizar; a través de la encomienda se erigió un sistema de invasión de tierras, en el que los españoles se apropiaban de ellas y convertían a los *indios* en mano de obra esclava.¹¹⁷ Otras formas de explotación, además de la encomienda, fueron el peonismo y la esclavitud, mismos que tuvieron una duración aproximada de trescientos años.

La lucha de independencia de septiembre de 1810, originada por un grupo ilustrados, la mayoría de ellos del bajo clero o ligados a él y por otro lado la declaración de independencia de los Estados Unidos de América y la revolución francesa, influyeron en la concientización de intelectuales criollos,

¹¹² *Ibidem*, p. 106.

¹¹³ García García Guadalupe Leticia, *Op. Cit.* nota 46, p. 40.

¹¹⁴ *Ídem*.

¹¹⁵ *Ídem*.

¹¹⁶ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op. Cit.*, nota 75, p. 104

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 102.

como Allende, Aldama, e Hidalgo entre otros, quienes definieron la política del movimiento liberador.¹¹⁸

La demanda política y fundamentalmente social del campesino indígena fue el de la recuperación de sus tierras, ésta fue el centro cohesionador que aglutinó a los campesinos en un solo frente armado.¹¹⁹

El 22 de febrero de 1819 el gobierno español convino con el de Estados Unidos la colonización de Texas, donde cedieron Luisiana y Florida. En 1821 el gobierno otorgo a Moisés Austin, el establecimiento de 300 familias, con 640 acres por jefe de familia, 320 por esposa, 100 por cada hijo y 80 por cada esclavo. No obstante las concesiones, en marzo de 1836, le declararon su independencia a México, lo que permitió la anexión a los EUA de más de dos millones de kilómetros cuadrados, esto fue más de la mitad de lo que era el territorio mexicano.

Cuando México consigue su independencia, su principal temor es sufrir una invasión, por lo que se expiden las Leyes de Colonización de 1824 a 1854, estas leyes tenían la finalidad de colonizar principalmente el norte del país.¹²⁰

2.2.-Antecedentes del artículo 27 Constitucional.

La evolución de nuestro artículo 27 constitucional se da con la Ley de Tejada de 1856, cuyo propósito es dar fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas; la Ley de Desamortización de Bienes de manos muertas del **25 de Junio de 1856**,¹²¹ también conocida como **Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas**.

Esta última, en su artículo primero ordenaba que:

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 143.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 142.

¹²⁰ García García Guadalupe Leticia, *Op. Cit.*, nota 46, p. 43.

¹²¹ Por la que el presidente Comfost determina la separación de los poderes eclesiásticos y del Estado, elimina los privilegios y fueros del clero, así como las inmunidades y prebendas de la clase burguesa y conservadora, contempla la desamortización de los llamados bienes de manos muertas, y que a su vez dan origen a la posterior nacionalización de los bienes de la iglesia. Véase Las Acciones de Controversias de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario, México 2000, Porrúa, Marco Antonio Díaz de León, p. 88.

Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculando como rédito el seis por ciento anual.¹²²

El concepto jurídico de corporaciones quedó contemplado en el artículo tercero y comprendía “todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter o duración perpetua indefinida.”¹²³

La Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, además de ordenar la adjudicación de las corporaciones eclesiásticas a los arrendatarios, afectó la propiedad de los grupos originarios, al tratarlos como una corporación civil y no como comunidades indígenas.

Para el 30 de julio de 1856, ya se contempla en el artículo 11 dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas. *Lo que afectó a grupos indígenas que no tramitaron la adjudicación dentro de los tres meses siguientes.*¹²⁴

En el constituyente de 1857, el artículo 27 fue objeto de sendos debates confrontándose los intereses agraristas y la defensa campesina que encabezaron José María Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Isidro Olvera que sostenía una concepción reivindicativa de la tierra.¹²⁵

La redacción final del artículo 27 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de **5 de febrero de 1857**, quedó como sigue.

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la espropiación (sic) y los requisitos que con ella han de verificarse.

¹²² Leyes de Reforma, Empresas Editoriales, México, 1955, Citado por Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México*, México, Porrúa, 2009, p, 168.

¹²³ *Ídem*.

¹²⁴ García García Guadalupe Leticia, *Op. Cit.*, nota 46 p. 45.

¹²⁵ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p, 169.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes y raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la Institución.¹²⁶

En el artículo 73 de la misma Constitución, en la fracción XXI y XXIV, se otorgó facultad al congreso para dictar leyes sobre colonización y para fijar reglas a las que debía sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos, por lo que se expidieron diversas leyes al respecto.

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de Julio de 1859,¹²⁷ que en su primer artículo declara: *que entran en dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios y aplicación que haya tenido,*¹²⁸ así también, *declara nula cualquier enajenación que realice a partir de ese momento.*¹²⁹

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 20 de Julio de 1863, que considera baldíos aquellos terrenos *que no hayan sido destinados a uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni vendidos a la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos; autoriza a los habitantes denunciar y adquirir hasta 2500 hectáreas de terrenos baldíos, declara prescripción adquisitiva en terrenos baldíos en el término de 10 años.*¹³⁰

Dicha ley, facilitó la ocupación de territorio perteneciente a comunidades originarias de nuestro país, bastaban que fueran señalados como baldíos.

¹²⁶ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2008, p. 426.

¹²⁷ Como el clero se seguía resistiendo a respetar la Ley de Desamortización, el Presidente Benito Juárez expide la Ley de Nacionalización del 12 de Julio de 1859 por la que los bienes de la Iglesia se incorporan al dominio de la Nación, excepto los inmuebles destinados al culto. Véase Las Acciones de Controversias de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario, México 2000, Porrúa, Marco Antonio Díaz de León, p. 95.

¹²⁸ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit., nota 75*, p, 174.

¹²⁹ García García Guadalupe Leticia, *Op. Cit.*, nota 46. 47.

¹³⁰ *Ídem.*

Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, tuvo la finalidad de atraer capital extranjero al territorio nacional y autorizó al gobierno realizar contratos con extranjeros, ya que en la fracción IV y V, del artículo primero, otorgaba a quien midiera y deslindará un baldío, la tercera parte del mismo precio por el servicio, y autorizaba la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías.¹³¹

Ley sobre colonización y compañías deslindadoras de fecha 15 de diciembre de **1883**, autoriza al Ejecutivo deslindar, medir, fraccionar a través de compañías y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República. Los terrenos deslindados, fraccionados y valuados, fueron cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse en ellos como colonos. Los lotes a título oneroso eran de 2500 hectáreas y a título gratuito de 100 hectáreas, donde las compañías deslindadoras recibían por su servicio hasta la tercera parte del los terrenos habilitados.

Una vez más, con la Ley de Colonización y Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, se da preferencia a extranjeros y se desconoce la existencia de las comunidades autóctonas, a decir de Guadalupe Leticia García García, se constituye el despojo y la injusticia, consolidándose el régimen feudal mexicano, lo que afectó a las comunidades indígenas, por falta de títulos de propiedad.

Ley de Baldíos del 26 de marzo de 1894, también conocida como Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, autoriza la ocupación de terrenos baldíos (no destinados a uso público ni cedidos a particulares), demasías (terrenos poseídos en extensión mayor de la que determina el título de propiedad, estando el exceso dentro de los linderos mercados por el título, confundido con la superficie titulada) y excedentes (terrenos poseídos por particulares fuera de los linderos señalados por el título, pero colindando con los terrenos titulados) sin límite de extensión¹³².

Al igual que la Ley sobre colonización y compañías deslindadoras, esta ley provocó el despojo de las tierras de las comunidades indígenas, *lo que llevó a la concentración agraria más grande de la historia de México, se calcula que*

¹³¹ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p. 178.

¹³² García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 75, p. 48.

*en vísperas de la revolución mexicana aproximadamente el 95 por ciento de los pueblos indios habían sido invadidos por las empresas transnacionales o por la burguesía nacional; para 1910, existían 72 millones 335 mil 907 hectáreas en poder del latifundio.*¹³³

Los artículo 27, 72 fracciones XXI y XXIV¹³⁴ de la Constitucional de 1857 y estas leyes sirvieron para la destrucción del concepto de propiedad colectiva de los pueblos indios y su sustitución por el de pequeña propiedad, provocando que muchas haciendas se apropiaran de las tierras comunales denunciándolas como tierras baldías¹³⁵ y que las compañías deslindadoras se obtuvieran como ganancia miles de hectáreas, hasta que en diciembre de 1909 el Estado por decreto suspendió en todos sus efectos lo relativo a terrenos baldíos, y posteriormente en junio de 1910 se creó la Dirección Agraria, que regularía al respecto.

El contexto en que se dio el despojo de tierras a las comunidades autóctonas, trajo como resultado la lucha revolucionaria donde destacan Emiliano Zapata (Plan de Ayala), Francisco Villa (Ley General Agraria de 24 de mayo de 1915) y Ricardo Flores Magón (Manifiesto revolucionario del 23 de septiembre de 1911), quienes buscaron la restitución y dotación de tierras a los pueblos originarios, con leyes como la **Ley de 6 de Enero de 1915**¹³⁶ (Venustiano Carranza) que tomaba postulados del Plan de Ayala, y que fue la base para la promulgación del artículo 27 Constitucional de 1917.

Finalmente la Ley Agraria de la Convención de Aguascalientes, el 25 de octubre de 1915, ordena se restituyan a las comunidades los terrenos, montes y aguas, crea la pequeña propiedad, declara propiedad nacional los predios rústicos de enemigos de la revolución, crea Tribunales Especiales de Tierras, ordena la creación del Banco Agrícola Mexicano, nacionaliza todas las aguas de la República y contempla que el propietario está obligado a cultivar, si no lo hace durante dos años consecutivos, será privado de la tierra.¹³⁷

¹³³ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p, 193.

¹³⁴ Otorgaba al Congreso la facultad de dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía, así como para fijar reglas a las que debía sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 173.

¹³⁶ Declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto por la ley de junio de 1856.

¹³⁷ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 52.

En el Congreso Constituyente de Querétaro el 21 de noviembre de 1916, se integró una comisión redactora para el artículo 27 Constitucional, a cargo de Venustiano Carranza y Andrés Molina Enríquez, mismo que fue presentado al Congreso y aprobado en setenta y dos horas.¹³⁸

En el artículo **27 de la Constitución de 1917**¹³⁹, se reconocen las facultades del Ejecutivo federal para hacer declaraciones de nulidad, restituir y dotar de tierras a las comunidades.

...Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesiones, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915 que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignarles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubiere sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así

¹³⁸ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p. 244.

¹³⁹ Esta constitución adoptó las ideas de Carranza plasmadas en la ley del 06 de enero de 1915, y el Plan de Ayala, Ley Villista, que declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos.

como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento...”¹⁴⁰

Con esta Constitución se prescribió el latifundio y se ordena el reparto agrario y la restitución de tierras y aguas de las comunidades despojadas; es la Constitución más importante en materia de justicia social, sin embargo, *el reparto agrario no es integral ya que las afectaciones agrarias solamente contemplan el suelo, y no así a la afectación de la infraestructura, maquinaria, casas, bodegas, edificios, plantas y otros implementos y servicios agrícolas, por otra parte, se contempla indemnizar a quienes despojaron a los pueblos y comunidades, con lo que el Estado asume deuda pública y en consecuencia la sociedad. La restitución y dotación guardó un manejo político, ya que se favoreció a organizaciones y centrales oficialistas y se marginó del reparto a las organizaciones de izquierda.*¹⁴¹

El 28 de diciembre de 1920, se promulga la Ley de Ejidos, que reglamentó el artículo 27 Constitucional de 1917, que regularía la distribución de la propiedad social mediante la dotación y la restitución, y el funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria, pero en realidad, *refrendó el proyecto de “ejidalización” que en el fondo niega el desarrollo de las formas comunales de tenencia de la tierra, busca el desmantelamiento de la comunidad indígena por considerarla atípica a los fines del crecimiento capitalista, ya que no prevé el autoconsumo de los pueblos indios como estilo alternativo del desarrollo rural.*¹⁴²

Dicha ley de ejidos fue abrogada por decreto del 22 de noviembre de 1922, dada la duración de los trámites burocráticos, se dice que para integrar un expediente el promedio de tiempo era de 20 años, además de que los títulos primordiales deberían de ser calificados por la Comisión Nacional Agraria

El artículo 27 Constitucional, tuvo quince reformas, la primera de 1934 y la última en 1992; todas ellas se enumeran a continuación:

1ª.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que modifica el original artículo 27 Constitucional, aboga la ley del 06 de enero de

¹⁴⁰ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2008, p. 595.

¹⁴¹ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p, 267.

¹⁴² *Ibidem*, p. 268.

1915, pero conserva sus preceptos, ya que declara nulas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados a partir de diciembre de 1876, que hubieran sido privado parcial o totalmente de tierras, aguas, montes de ejidos o terrenos de común repartimiento a los núcleos de población, pero exceptúa de nulidad a las tierras repartidas y tituladas con la ley del 25 de junio de 1856.¹⁴³

La reforma del 10 de enero de 1934, contempla que:

-Únicamente las corporaciones, los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal (dotado, restituidos o constituidos en centro de población agrícola), y ningún otra corporación civil, podrán tener en propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos por ellos.

-El reparto que se hubiera hecho por error o vicio, podrá ser nulificado.

-Las restituciones o dotaciones de tierras o aguas se presentarán ante los gobernadores para su sustanciación y los pasarán al Ejecutivo Federal para su resolución.

-Se crea el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta.¹⁴⁴

Desde la reforma de 1934 al artículo 27 Constitucional, se contempla que los núcleos de población que por derecho o por hecho guardaran el estado comunal, tienen capacidad jurídica¹⁴⁵.

Los núcleos de población, que por hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeran.¹⁴⁶

2ª.-De fecha 6 de Diciembre de 1937, se adiciona al Artículo 27 Constitucional que son de jurisdicción federal las cuestiones por límites de terrenos

¹⁴³ *Ibidem*, p. 336.

¹⁴⁴ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 70.

¹⁴⁵ Entendemos por capacidad jurídica a la facultad concedida por el derecho para que un sujeto de derecho o persona, sea susceptible de adquirir derechos y obligaciones. En este caso una persona colectiva es la comunidad (Indígena).

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, publicado el 10 de enero de 1984, Tomo LXXXII, Número 8, p. 134.

comunales, de las que conocería el Ejecutivo Federal y la resolución se podría reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴⁷

3ª.- De fecha 9 de noviembre de 1940, contempla que tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones.

A estas tres reformas suceden tres códigos agrarios; el 1934, el cual sistematiza y reglamenta al artículo 27 Constitucional, del cual se destaca que *se reconoce capacidad agraria de peones acasillados y declara inafectables por dotación 150 hect. de riego o 300 de temporal, o bien 100 de riego o 200 de temporal si hay tierras susceptibles de afectación en siete kilómetros a la redonda, declara los derechos del núcleo de población como inalienables, imprescriptibles e inembargables.*¹⁴⁸

El Código Agrario de 1940, establece la dotación no sólo de tierras de riego y temporal, sino de todo aquello que representa una explotación remunerativa, reduce al mínimo los plazos de los procedimientos agrarios, establece que los núcleos de bienes comunales podrán elegir el régimen de propiedad comunal o ejidal.¹⁴⁹

Establece la acción de Confirmación de bienes comunales, para que a las comunidades de hecho, se les reconocieran legalmente sus tierras, así mismo, se les faculta para que continúen con su régimen de propiedad y explotación tradicional u optar por el régimen ejidal.¹⁵⁰

El Código Agrario de 1942, respeta los lineamientos del Código Agrario de 1940, mejora la técnica jurídica de instituciones agrarias y se mantuvo vigente por 29 años, hasta la expedición de la Ley de la Reforma Agraria expedida en 1971.¹⁵¹

4ª.- De fecha 21 de abril de 1945, dispone que son propiedad de la nación las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar; las de los lagos

¹⁴⁷ *Ídem.*

¹⁴⁸ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 54.

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p. 327.

¹⁵¹ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 71.

interiores de formación natural ligados a corrientes constantes; las de los ríos afluentes.¹⁵²

5ª.- De fecha 12 de febrero de 1947, en la que se modifica el término tierras por terrenos.

-Dispone que la superficie o unidad individual de dotación a comunidades, no será menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, equivalente en otras clases de tierra.

-Contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras y aguas, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, con certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo.

-Establece que la pequeña propiedad no excederá de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivos especificados, y las necesarias para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor¹⁵³.

6ª.- De fecha 02 de diciembre de 1948, se autoriza a los extranjeros adquirir propiedad privada de bienes inmuebles para sus embajadas o delegaciones.¹⁵⁴

7ª.- De fecha 20 de enero de 1960,

-Determina que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

-Establece la zona restringida, consistente en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, en donde, por ningún motivo se podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. -Contempla la facultad del Gobierno Federal de establecer reservas nacionales y suprimirlas.¹⁵⁵

8ª.- De fecha 29 de Diciembre de 1960, se determina que corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica con el objeto de la prestación del servicio público; por lo que no se otorgarán concesiones a los particulares.

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ *Ídem.*

¹⁵⁴ *Ídem.*

¹⁵⁵ *Ídem.*

El 16 de marzo de 1971 se promulga la Ley Federal de la Reforma Agraria, *que constituyó el ordenamiento más sistematizado (aunque no del todo aplicado) de la reforma agraria, esta ley se aplicó de 1971 a 1992.*¹⁵⁶

9ª.-De fecha 08 de octubre de 1974, se elimina lo referente a territorios en la fracción VI primer párrafo, fracción IX c), fracción XXII primer párrafo, y fracción XXVII a).¹⁵⁷

10ª.- De fecha 06 de febrero de 1975, prohíbe otorgar o que subsistan concesiones en materia de minerales radioactivos. Dispone que el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones sólo serán pacíficas.¹⁵⁸

11ª.-De fecha 06 de febrero de 1976, agrega que:

-La nación, al regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lo hará en beneficio social; para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.¹⁵⁹

-La Nación dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos; para disponer, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

12ª.-De fecha 3 de febrero de 1983, establece que:

-El Estado dispondrá medidas para la impartición de justicia agraria, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, la pequeña propiedad, y la asesoría legal de los campesinos.

-Promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, generará bienestar con su participación en el desarrollo nacional y fomento a la actividad agropecuaria y forestal.¹⁶⁰

13ª.-De fecha 10 de agosto de 1987, agrega que la Nación dictará las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.¹⁶¹

¹⁵⁶ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit., nota 75*, p, 327.

¹⁵⁷ *Ídem*

¹⁵⁸ *Ídem*

¹⁵⁹ *Ídem*

¹⁶⁰ *Ídem*

14^a.-La reforma al artículo 27 Constitucional del **06 de Enero de 1992**, de la cual se destaca que se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, así mismo señala que se protegerá la propiedad sobre las tierras de estos núcleos, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Contempla la creación de Tribunales Federales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Dicha reforma contempla que se protegerá la propiedad sobre las tierras de los ejidos y comunidades, **se suprimen las acciones agrarias de dotación, ampliación de tierras y aguas así como la creación de nuevos centros de población ejidal, dando por concluido el reparto agrario**, cuando en el momento de la reforma, “existían diez millones de mexicanos sin tierras”.¹⁶²

Se quita la calidad a los bienes ejidales y comunales de inembargables, imprescriptibles, inalienables, esto es, se permite la celebración de contratos de venta y arrendamiento, es decir se permite la libre circulación de la propiedad social en el mercado capitalista.

En la fracción VI se acotó que además de las corporaciones que tenían **capacidad jurídica**, para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, se encontrarían los núcleos de población que de hecho y por derecho guardaran el estado comunal, o los que hubiesen sido dotados o restituidos. En particular, esta adición tiene gran importancia para los pueblos indios, ya que desde el periodo de Reforma sus derechos habían sido conculcados, aunque en realidad esta política se aplicó con el advenimiento del Estado cardenista. La fracción VI del citado ordenamiento fue convertida en la VII.¹⁶³

15^a.- De fecha 28 de enero de 1992, se dispone que:

-Las asociaciones religiosas constituidas en términos del Artículo 130 Constitucional y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, los bienes indispensables para su objeto.

-Las instituciones de beneficencia, pública o privada, con objeto lícito no podrán adquirir más bienes raíces que los

¹⁶¹ *Ídem*

¹⁶² Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Op.cit.*, nota 75, p. 347.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 335.

indispensables para su objeto, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.¹⁶⁴

En consecuencia a la reforma de 1992, en ese mismo año se promulgó la Nueva Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Leyes de Pesca y Minería, la ley de Aguas Nacionales y Forestal, y en 1993 el Reglamento de la Ley Orgánica en Materia de Certificación de derechos Ejidales y Titulación de Solares.

2.3.-Régimen Constitucional de la Propiedad Social de los Núcleos Agrarios: Artículo 27 Constitucional.

El artículo 27 Constitucional, comienza prescribiendo que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Por otro lado la nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Para tal efecto dictará las medidas que propicien la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad agraria: para el fomento de la agricultura, de la ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, tal como lo ordena al final de su tercer párrafo.

En consecuencia, se dictarán las **medidas** necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, (...): **para disponer**, en los términos de la ley reglamentaria, **la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades:** para el desarrollo de la pequeña

¹⁶⁴ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 71.

propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad....

Dicho precepto no atiende textualmente al concepto de propiedad social como lo hace con la propiedad privada, sin embargo cuando señala que la Nación dictará las medidas necesarias para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, evidencia la coexistencia de la propiedad social, misma que se integra por las tierras ejidales y comunales.

A su vez las tierras ejidales se dividen en: Tierras para el asentamiento Humano: son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a servicios públicos; Tierras de Uso Común y Tierras Parceladas: estas dos últimas pueden ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento, no mayor a treinta años, también puede otorgar en garantía el usufructo a favor de instituciones de crédito. Las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto en caso de manifiesta utilidad, Las tierras parceladas pueden enajenarse, conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento. (Artículos 44, 64, 45, 75, 79, 80 de la Ley Agraria)

Las tierras comunales, pueden ser objeto de la constitución de sociedades civiles o mercantiles, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento, también los comuneros pueden transmitir sus áreas de uso común a sociedades en caso de manifiesta utilidad. El comunero puede ceder sus derechos sobre su parcela en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal (Artículo 100 y 101 de la Ley Agraria).

Respecto al régimen de explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales, este puede instaurarse, modificarse y cancelarse, por los ejidatarios o comuneros, en términos del artículo 11 y 23 fracciones XIV de la Ley Agraria.

El artículo **27 constitucional, fracción VII, primer y segundo párrafo** prescribe:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunales y se protegerá su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

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

Esta fracción reconoce la personalidad jurídica¹⁶⁵ que tienen los núcleos de población ejidal y comunal, lo cual es muy importante, porque son el ejido y la comunidad agraria (*indígena*) los que tiene la capacidad para decidir el destino de sus tierras, pudiendo cambiar de régimen ejidal a comunal o viceversa.

La Ley Agraria, no habla de capacidad jurídica sino de personalidad y patrimonio de los núcleos ejidales al establecer en su artículo 9º: Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Así, ahora se habla de *reconocer la personalidad jurídica y patrimonio de los ejidos y comunidades, que significa aceptar lo que por derecho les corresponde a los núcleos de población, así como brindar seguridad a los ejidatarios y comuneros sobre la tierra que les fueron concedidas o reconocidas, así como de los demás bienes que les corresponde,*¹⁶⁶ tal como lo establece el artículo 9 de la Ley Agraria.

Así también señala, que se protegerá la propiedad tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley Agraria en su artículo 106 señala que *las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.*

¹⁶⁵La personalidad es un concepto jurídico fundamental equivalente a sujeto de derecho, que puede ser imputado a un individuo, a un grupo de éstos o a un conjunto de bienes, quienes tienen el carácter de portador de la personalidad que la norma conforma y delimita según el fin social permitido. Edgard Baqueiro Rojas. *Diccionario Jurídico Temáticos*, Volumen 1 Derecho Civil, p. 83.

¹⁶⁶ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Op.cit.*, nota 57, p. 42.

El artículo 164 de la Ley Agraria, al ordenar que los tribunales suplan *la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros*, evidencia una verdadera intención de salvaguardar los intereses de los núcleos agrarios.

Por lo tanto, si entre los grupos *indígenas* se detenta tanto la propiedad comunal como ejidal, entonces es por demás señalar la importancia que tiene el hecho de que el Estado proteja la integridad de las tierras de estos grupos.

El artículo **27 Constitucional, fracción VII, en su tercer párrafo**, prescribe:

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

Dicho precepto establece la obligación que tiene el Estado, de proteger el asentamiento humano y las actividades productivas de los núcleos de población ejidal y comunal, en esta última se encuentra la actividad que debe realizar para fomentar el desarrollo económico de los núcleos agrarios, a través de los programas implementados por sus organismos gubernamentales en materia agraria.

El aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común, se regula por la Ley Forestal reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país a fin de propiciar el desarrollo sustentable.

Artículo 27 Constitucional, Fracción VII cuarto párrafo:

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los

comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Para tal fin, la Ley Agraria¹⁶⁷ en su artículo 11, prescribe el derecho que tienen los núcleos agrarios respecto a la explotación colectiva de los recursos del ejido y su reparto equitativo.

Artículo 11.- La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

2.4 El impulso al desarrollo de los Núcleos Agrarios, a través de la Rectoría del Estado: Artículo 25 Constitucional y Leyes Reglamentarias.

El 53% del territorio Nacional es propiedad social; esta propiedad social pertenece a los 31,714.00¹⁶⁸ núcleos agrarios, cuya población asciende a 5,653,637¹⁶⁹ millones de habitantes, quienes forman parte de de los 25,179,916.4¹⁷⁰ millones de habitantes, cuya actividad principal es la agricultura, donde más de la mitad se encuentra en situación de pobreza; de ahí la importancia de indagar la obligación que tiene el Estado en distribuir la riqueza, de implementar programas agrarios que incidan en el desarrollo social de la población en ejidos, comunidades, en general en la población rural.

Al respecto la parte final del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se advierte que:

¹⁶⁷ Promulgada el 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año, la cual fue complementada con la creación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que se promulgó y publicó en la misma fecha. Dicha Ley Agraria nos proporciona el procedimiento para ejercitar la pretensión de restitución, el acto de jurisdicción voluntaria y el procedimiento para conversión de ejido a comunidad.

¹⁶⁸ En página web de la Secretaría de la Reforma Agraria, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/11132/> , Comunicado No. 053, La Superficie de Ejidos y Comunidades de México, más grande que algunos países, Consultado el 4 de abril de 2012.

¹⁶⁹ Fuente: INEGI Estados Unidos Mexicanos Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal, Aguas. 2009.

¹⁷⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

...En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, (...): para disponer , en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades: para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad....

En tal precepto, el Estado establece la promoción de regular la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, así como la obligación de propiciar el desarrollo de la propiedad rural, esto es, cambiar las condiciones de vida en que se encuentra la población del medio rural, a través del fomento a la agricultura, ganadería, silvicultura y actividades económicas, es decir a través de la rectoría del Estado, implementando programas que beneficien a los campesinos, ejidatarios, comuneros e indígenas y no a las agroempresas.

Así también, la fracción XX de dicho precepto, establece:

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

Se establece por lo tanto, el deber del Estado de generar empleo, bienestar por medio del fomento de la actividad agropecuaria y forestal, esto es de la rectoría del Estado en materia agropecuaria, a fin de lograr un desarrollo integral a favor de la población rural.

La facultad de la **rectoría del desarrollo nacional** corresponde al estado, de acuerdo al artículo **25 Constitucional** al establecer:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen de democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa **distribución del ingreso** y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El concepto de rectoría *se usa en el texto constitucional como sinónimo de gobierno, de conducción*¹⁷¹, es decir la obligación que tiene el Estado de planear, conducir coordinar y orientar la actividad económica nacional en actividades de interés general, en el marco de las libertades otorgadas por la constitución y ésta *se ejerce al legislar, ejecutar o administrar y juzgar, lo que impide que el Estado tenga una actitud pasiva o neutra frente a los procesos de desarrollo*¹⁷².

El desarrollo nacional debe ser **integral y sustentable**, esto es, debe *atender los diversos aspectos del mismo, tanto los meramente económicos, como los sociales, los culturales y los políticos que abarquen en conjunto a la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad.*¹⁷³

El pleno ejercicio de la libertad, implica para los núcleos agrarios, que puedan decidir sobre su organización interna, en materia política, social y cultural, así como, sobre el uso de la tierra y sus recursos, tal como lo establece el artículo 2º Constitucional:

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II....

III. ...

IV. ...

¹⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, México, 2009. P. 601.

¹⁷² *Ibidem*, p. 604.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 601.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

La dignidad de los individuos grupos y clases sociales, se entiende como el derecho a todas las garantías que otorga la Constitución como el derecho a la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad.

Como marco legal de la Rectoría del Estado en el desarrollo social, tenemos el Título Segundo de la Ley Agraria, que se refiere al Desarrollo y Fomento Agropecuario, del cual se destacan los siguientes elementos:

- La obligación del poder Ejecutivo Federal de promover el desarrollo integral y equitativo, mediante actividades productivas, para elevar el bienestar de la población rural. Así como, fomentar la participación de productores en políticas de desarrollo y fomento al campo. (Artículo 4º)
- La obligación de la Administración Pública Federal de cuidar, conservar, aprovechar los recursos naturales de manera sustentable, y promover las condiciones para el aprovechamiento de las tierras en beneficio de los campesinos. (Artículo 5º).
- La obligación de la Administración Pública Federal, de establecer condiciones para capitalizar al campo, apoyar la capacitación, organización, asociación y asesorar a los trabajadores rurales, para propiciar el desarrollo social y regionalmente equilibrado.(Artículo 6º).
- Obligación del Ejecutivo Federal de propiciar el libre desarrollo y atención a las necesidades de la comunidad. (Artículo 7º).

- Obligación del Ejecutivo Federal de formular programas con la participación de la población rural, para el desarrollo integral del campo, en términos de la Ley de Planeación. (Artículo 8º).

De lo anterior se desprende la rectoría que tiene el Estado en el desarrollo nacional, para garantizar un desarrollo social integral y sustentable, tal como lo dispone el artículo 25 Constitucional.

Para tal fin, se tienen otras leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, además de la Ley Agraria ya multicitada; la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

2.4.1 La Ley Agraria.¹⁷⁴

En su título segundo denominado Del Desarrollo y Fomento Agropecuarios, establece la obligación del Estado de promover el desarrollo integral y equitativo en el sector rural, a efecto de elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional. (Artículo 4º).

El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación.

También establece la obligación de fomentar el cuidado, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para mejorar las condiciones tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo. (Artículo 5º de la Ley Agraria).

Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y

¹⁷⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1992, última reforma del 09 de abril de 2012.

conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo.

Entre las labores del Ejecutivo Federal, para propiciar el desarrollo social del sector rural se encuentran: Canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; Fomentar unidades productivas y asociaciones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios: Apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad, asesorar a los trabajadores rurales; con el fin de mejorar la producción, la transformación y la comercialización.

Artículo 6 de la Ley Agraria. Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

El artículo 7º de la Ley Agraria prescribe.

El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

Dicho precepto contiene mayores alcances políticos y humanistas superiores, al regular derechos indeclinables del derecho social en pro de las comunidades indígenas y núcleos de población ejidal y comunal, también señala señal al referirse al Ejecutivo Federal, que dichas autoridades tienen el

deber de cumplir con este artículo, promoviendo el desarrollo de los indígenas con el propósito de fortalecer sus economías y de mejorar sus condiciones de vida.¹⁷⁵

El artículo 8º de la Ley Agraria, establece que en términos de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal formulará programas junto con los productores y pobladores, para lograr un desarrollo en el campo.

En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.

Se entiende que la planeación, *no corresponde sólo a un proceso técnico de organización, de toma de decisiones, de elección de alternativas o asignaciones de recursos, sino que constituye, fundamentalmente, un proceso de participación de los sectores campesinos y agropecuarios en la producción en el campo, en la que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos validados por toda la sociedad.*¹⁷⁶

Dicho artículo establece a la participación como la actividad primordial para la formulación de programas y metas para lograr el desarrollo integral del campo, sin embargo ésta no depende de que el ejecutivo la fomente, sino del interés de la población rural, es decir de sus objetivos comunes.

2.4.2 La Ley General de Desarrollo Social¹⁷⁷

En su artículo 1º, establece:

La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

¹⁷⁵ Cfr. Díaz de León Marco Antonio, *La Ley Agraria con comentarios*, México, Porrúa, 2005, p. 27.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 28.

¹⁷⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, y su última reforma del 08 de abril de 2013.

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

Es decir dicha ley tiene como objeto, garantizar por parte del Estado a través de sus organismos gubernamentales, los derechos sociales, asegurando el acceso a la población al desarrollo social, que es *un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él.*¹⁷⁸

Tiene como uno de sus principales objetivos, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

También contempla en su artículo 6º, como derechos para el desarrollo social: la salud, seguridad social, educación, alimentación, vivienda, añade el disfrute a un medio ambiente sano y a no ser discriminado.

En su artículo 13 y 15 la Ley General de Desarrollo Social), establece que, la elaboración de los planes incluye programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales, y que los programas se encuentran a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación.

La Ley General para el Desarrollo Social, establece en su artículo 14, que la política de desarrollo social, debe incluir por lo menos:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;

¹⁷⁸ Tapia Hernández, Silverio, *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ratificados por México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999, Citado por Miguel Ángel Hernández Huerta, en *La Asistencia Social Indígena, Deber de los Gobiernos Municipales del Estado de México*, México, Porrúa, 2006, p. 64.

- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

Establece como prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, así como los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano. (Artículo 19 Fracción III IV, VIII y IX).

Estos programas prioritarios y de interés público, no deben disminuir en su presupuesto y no puede ser inferior al del año anterior, tal como lo establece el artículo 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 18.-Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 20.-El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

De ahí que el presupuesto debe aumentar, sin embargo, no es suficiente aumentar el presupuesto para los programas, lo determinante es cómo se distribuye o cómo se gasta dicho presupuesto.

El gasto público rural en México se duplicó sobradamente en términos reales en los diez años recientes. En pesos de 2010, subió de 123 mil millones en 2001 a 269 mil millones en 2010. Y

lo aprobado para 2011 suma 295 mil millones de pesos, equivalente a 283 mil millones en pesos de 2010.¹⁷⁹

Dado el gasto público rural, Luis Gómez Oliver¹⁸⁰, se cuestiona por qué los recursos canalizados no logran mejores resultados, ya que si bien, en 2001 el gasto promedio por habitante rural (en pesos de 2010) fue de cuatro mil 974, en 2010 llegó a 10 mil 790 (incremento real de 117 por ciento). Esto significaría que, de acuerdo al gasto público que se destina al medio rural, en todas las comunidades rurales del país cada familia podría recibir casi 50 mil pesos anuales,

Al respecto, realizó un análisis sobre el gasto público rural (GPR) en México y explicó que el gasto público se da por medio de bienes públicos o de bienes privados, según su finalidad ya sea social o productiva.

Encontró, que la mayor parte del gasto público rural se aplica en gasto de beneficio social, esto es el 26.61 %, al que llamó bienes públicos de beneficio social, gasto público rural destinado a aliviar la pobreza, compensar desventajas de grupos de población marginados y favorecer el acceso al consumo indispensable de la población pobre. El gasto se está concentrando más en el alivio de las urgencias sociales que en la reducción de los factores que las causan o en el aumento de capacidades para resolverlas de una manera autónoma.

Y que por el contrario, el gasto público social destinado al fomento productivo, es de 16.34%, es en estos bienes públicos de fomento productivo, donde está el grueso de las acciones para resolver los problemas estructurales del agro.

Luis Gómez Oliver, llega a la conclusión de que la política de desarrollo rural y agroalimentario se reduce a los programas de gasto fiscal; no existe una visión consensuada de la vía para la transformación productiva del medio rural ni para la seguridad agroalimentaria, ni hay un eje ordenador que dé coherencia a las acciones de los diferentes agentes, públicos y privados, así mismo considera que los programas de beneficio social se convierten en meros

¹⁷⁹ Periódico La Jornada, "Los Recursos Públicos para el campo en México", por Luis Gómez Oliver, en Suplemento Informativo de la Jornada: La Jornada del campo No. 46, julio de 2007.

¹⁸⁰ Doctor en Economía, Profesor en la Facultad de Economía de la UNAM, Consultor Internacional de la FAO y de otros Organismos Internacionales, Secretario Ejecutivo del AGROANALISIS, A.C.

paliativos temporales, generadores de dependencia y susceptibles al clientelismo partidario, sin capacidad para garantizar, de manera permanente y progresiva, el bienestar de la población rural.¹⁸¹

2.4.3 Ley de Desarrollo Rural Sustentable.¹⁸²

Reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º, se dirige a *promover el **desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado**, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución*, dicha ley tiene como finalidad elevar la calidad de vida de la población rural.

Al respecto el artículo 25 Constitucional, establece en su párrafo sexto que: *Bajo **criterios de equidad social y productividad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.*

Así mismo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, define al Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 2º como: El mejoramiento integral del **bienestar social de la población** y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

El desarrollo social sustentable atenderá de manera prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante programas de atención especial, que reconozcan la heterogeneidad socioeconómica y cultural de ejidos, comunidades y las organizaciones productivas rurales y de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable:

¹⁸¹El papel de la agricultura en el desarrollo en México, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, Consultado en la Web:http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/gomez%20olivier%20luis%20el%20papel%20de%20la%20agricultura.pdf

¹⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de diciembre de 2001, y su última reforma del 12 de enero de 2012.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.

El Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades, del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles, tal como lo establece el Artículo 14 de Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

El Ejecutivo Federal fomentará el Programa Especial Concurrente, conjuntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación (Artículo 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable).

Dicho programa, impulsará para el desarrollo rural sustentable: actividades económicas de la sociedad rural, educación, salud, alimentación, vivienda y políticas; combate a la pobreza y la marginación en el medio rural; cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad; impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de

organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación; seguridad en la tenencia y disposición de la tierra; protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular. (Artículo 15 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable).

El Ejecutivo Federal realiza esta rectoría, por conducto de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, aprobado por el Presidente de la República, con opinión del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del Gobierno Federal (Artículo 155 Ley de Desarrollo Rural Sustentable), sin embargo, dicho programa para este año *contará con una partida presupuestal de 313 mil millones de pesos (mdp), un aumento apenas del 2.5 por ciento con respecto al aprobado en 2012, que fue de 305 mil 975, y 6 por ciento por debajo de la propuesta del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.*¹⁸³

A decir del presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), para que el Programa Especial Concurrente tenga un impacto en la política agropecuaria deben rediseñarse los proyectos y la estructura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); homologar las normas con las de los socios del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) para productos agrícolas, y analizar la conveniencia de desmantelar la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).¹⁸⁴

Lo anterior revela, que la rectoría del Estado no sólo implica financiamiento, capacitación, productividad, competitividad de productos agropecuarios, sino que, este desarrollo se refleje en la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación y la vivienda, de los ejidatarios, comuneros, jornaleros agrícolas, migrantes, así como en los grupos autóctonos de nuestro país.

¹⁸³ En la Web: <http://imagenagropecuaria.com/2013/pec-rural-mas-eficiente-y-sin-subejercicios-retos-para-2013/> consultado el 06 de marzo de 2013.

¹⁸⁴ Periódico la Jornada, "Deben rediseñarse los programas de Sagarpa y homologar normas con socios del TLCAN;" por Matilde Pérez U, del 09 diciembre de 2012, p. 41.

2.4.4 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable¹⁸⁵

Tiene por objeto regular y fomentar la conservación protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable como se establece en su artículo 1º.

El desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, así como contribuir a asegurar el nivel de vida de los mexicanos, especialmente el de propietarios de los recursos forestales, son parte de su objetivo general.

La ley Forestal en su artículo 5 prescribe, que la propiedad de los recursos forestales también corresponde a los ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 5.-La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.

Esta propiedad que detentan los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, sobre los recursos forestales corresponden al *53% de la superficie del país, que pertenecen a los grupos agrarios, clasificados como forestales, que suman un total de 57.28 a 62.63 millones de hectáreas, de ahí la importancia de brindar capacitación, financiamiento, asesoría y recursos a esos más de 11,000 núcleos agrarios.*¹⁸⁶

En relación con el artículo 5º de la Ley Agraria, el Estado tiene la obligación de cuidar, conservar, aprovechar los recursos naturales de manera sustentable, y promover las condiciones para el aprovechamiento de las tierras en beneficio de los campesinos.

¹⁸⁵Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, y su última reforma del 04 de Junio de 2012.

¹⁸⁶ Tomado de Atlas de la Propiedad Social y Servicios Ambientales en México. en la Web: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/atlas-de-propiedad-social-y-servicios-ambientales-en-mexico>. Consultado el 06 de febrero de 2013.

Para tal objetivo, concede a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en Materia Forestal, las atribuciones contempladas en el artículo 16 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de entre las que se subrayan:

Artículo 16. La Secretaría ejercerá las siguientes atribuciones:

Formular y conducir la política nacional de desarrollo forestal sustentable y asegurar su congruencia con la política ambiental y de recursos naturales nacional, así como las relacionadas con el desarrollo rural;
(...)

Elaborar el Programa Estratégico Forestal Nacional, con la participación de la Comisión en las materias de su competencia;

Por lo que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en Materia Forestal, tiene una participación importante respecto al desarrollo de los ejidos, comunidades agrarias, campesinos, e indígenas. Ésta se coordinará con la Comisión Nacional Forestal, cuyo objeto se encuentra establecido en el artículo 17 de esta Ley:

...desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y de restauración en materia forestal, que conforme a la presente Ley se declaran como una área prioritaria del desarrollo, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable y sus instrumentos.

Por eso, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se considera al desarrollo social forestal un área prioritaria del desarrollo nacional, y por tanto, tendrán ese carácter las actividades públicas o privadas que se le relacionen. (Artículo 29.)

Por último, el artículo 25 Constitucional, en su párrafo séptimo prescribe:

“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la **organización y la expansión de la actividad económica del sector social de los ejidos**, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en

general, de todas las formas de organización y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.”

La ley que se encarga de establecer los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social de los ejidos, es la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 Constitucional, al prescribir que;

- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación....”

Dicho precepto establece tres vertientes básicas del Sistema Nacional de Planeación: la obligatoria, que se refieren los planes y programas de la administración pública Federal; la coordinación que es la que se realiza mediante el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, y la inductiva, que consiste en la acción del gobierno federal para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones que se deriven de la planeación nacional.¹⁸⁷

2.5 Marco Legal de la Defensa de los derechos de las Comunidades Indígenas

2.5.1 Internacional

a) Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en diciembre de 1966.

Este Pacto contempla el derecho de propiedad de los pueblos, derecho que ha sido clasificado dentro de los derechos sociales, como un derecho colectivo, económico, un derecho humano de primera y tercera generación,

¹⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, México, 2009. P. 619.

debido a que está relacionado con el derecho a la tierra y a los recursos naturales, y los derechos de propiedad y posesión.

De ahí que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su punto número 2 del artículo 1º prescribe:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

El derecho a decidir libremente sobre sus tierras, sobre los recursos de la tierra, así como de los recursos naturales como el agua y minerales, están contemplados en el pacto en mención, sin embargo, nuestra constitución no se encuentra acorde con el tratado, en virtud de lo establecido en el párrafo cuarto, quinto y sexto del artículo 27 constitucional, donde se contempla la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas de los mares territoriales pertenecientes a la nación, de todos los recursos naturales de la plataforma continental, de los zócalos submarinos, de las islas, los minerales, vetas, mantas, yacimientos, por parte de particulares y sociedades a través de concesiones otorgadas por el Estado.

Dichas concesiones se otorgan sin el consenso de las comunidades agrarias, transgrediendo su derecho a la libre determinación en el aprovechamiento de los recursos naturales, privándolos de los medios necesarios para su subsistencia, de los medios para mantener su filosofía cosmogónica, sus valores y costumbres.

La libre determinación ha sido contemplada en el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo primero.

b) El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

El convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue adoptado el 27 de junio de 1989 por la OIT, ratificado ante la misma por México el 5 de septiembre de 1990, y entró en vigor un año después de su ratificación, esto es, el 5 de septiembre de 1991 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991).

En el preámbulo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente, se **reconocen las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas, religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.**

El artículo 1º de este Convenio prescribe:

1.- El presente convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserva todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2.- La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

3.- La utilización del término “pueblos” en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.

Respecto a los territorios de los pueblos indígenas, el Convenio 169 contempla en la Parte II “Tierras”, y en sus artículos 13 y 14 establece:

Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos **deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios**, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 **deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.**

Artículo 14

1. **Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.** Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Bárcenas expone claramente lo que se corresponde entender como territorio, *es el espacio que los pueblos necesitan para existir y desarrollarse,*

*sin importar si es o no propiedad de ellos, de particulares o de la nación. No incluye solo la tierra sino todos los elementos o recursos que le sean indispensables para su permanencia y desarrollo, con especial énfasis en el mantenimiento de sus rasgos culturales, que es lo que los particulariza y distingue del resto de la población.*¹⁸⁸

De la interpretación de los artículos 13 y 14 del convenio 169 de la OIT, tenemos que:

- El gobierno deberá respetar la relación de los pueblos con las tierras y territorios, que ocupan o utilizan de alguna u otra forma,
- No importa si son propietarios o no, sea de la nación o de un particular, basta que lo ocupen o utilicen de alguna manera.
- Salvaguardar el derecho de los pueblos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso
- Determinar las tierras que los pueblos ocupan tradicionalmente, garantizar la protección de sus derechos de propiedad y posesión.
- Instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones.

A fin de dar cumplimiento al puntos 2, del artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente, tendrían los Estados que reivindicar los espacios étnicos territoriales conforme a otros criterios, para lo cual debe considerarse que la organización política-territorial en México y Latinoamérica guarda un defecto de origen, al estar demarcados los territorios después de la conquista, siendo que la demarcación de los territorios étnicos no corresponde a política-territorial.¹⁸⁹

Por otro lado, a su vez que estos artículos obligan a los gobiernos a respetar el derecho de propiedad y posesión de las tierras y territorios que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas, pero también se abre la posibilidad, en el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional

¹⁸⁸ López Bárcenas, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Colección Legislación y Desarrollo Rural, Centro de Estudios para el Desarrollo Social Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México, 2009, p. 98.

¹⁸⁹ Cfr. Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Derecho Indígena*, México, Porrúa, 2002, p. 268.

del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente, de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo y recursos existentes en las tierras pueda pertenecer al Estado:

“Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.”

Respecto a la primera fracción que determina que *“Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.”*, ésta es contradictoria con el artículo 27 constitucional que establece que:

- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.
- Expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos de las islas; minerales, mantos, masas o yacimientos.
- El Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, de las aguas de subsuelo.
- La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos puede realizarse mediante concesiones,
- El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.

Luego entonces de acuerdo al 27 constitucional, la explotación uso y aprovechamiento de los recursos naturales, en sentido estricto, se encuentra bajo el patrocinio del Estado, cuando por el contrario, los recursos naturales con que aún cuenta México, existen en gran medida gracias al manejo que los grupos originarios hacen de sus territorios.

Así también, en el artículo 15 fracción 2, deja imprecisa la definición de territorio, ya que este puede pertenecer al Estado, y los indígenas según el convenio 169 de la OIT, solamente podrán ser consultados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, lo que dista mucho del concepto de territorio proporcionado por Francisco Bárcenas.

c) Declaración de Derechos de los pueblos *indígenas*.

La Declaración de Derechos sobre los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de Septiembre de 2007, por 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones, conforma un instrumento en materia de derechos humanos, con la finalidad de que los pueblos indígenas vivan con dignidad y mantengan sus propias instituciones, su cultura y tradiciones a la pervivencia de la cultura, pero al no tratarse de un tratado, no es obligatoria para los Estados.

La declaración contempla en su parte III, lo correspondiente a los derechos a tierras, territorios y recursos:

- a) Derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos. (26).
- b) Derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados de sus tierras o territorios. (10).
- c) Derecho de los pueblos indígenas mantener y fortalecer su relación espiritual con sus tierras y territorios. (25).
- d) Derecho consuetudinario de los pueblos indígenas sobre sus tierras. (27)
- e) Derecho de los pueblos indígenas a que sus tierras y territorios no sean usados para actividades militares. (30).
- f) Derecho de los pueblos indígenas a determinar estrategias de desarrollo en sus tierras o territorios. (32).
- g) Derecho de los pueblos indígenas a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución, por las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente hayan poseído. (28).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 3 prescribe: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

2.5.2.-Nacional

Artículo 2º Constitucional

En adición a lo establecido en el artículo 27 constitucional y los artículos 4º al 8º de la Ley Agraria, el precepto 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene el fundamento legal que faculta a las comunidades (*indígenas*) para que decidan sobre su organización interna, en materia política, social, cultural, así como, sobre el uso de la tierra y sus recursos.

Este precepto, es el resultado de lo que se ha llamado la reforma constitucional en materia indígena, cabe recordar que el reconocimiento de la temática indígena ya figuraba en la Constitución desde la reforma al artículo 4º publicado el 28 de enero de 1992, ya se establecía que La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus recursos y formas específicas de organización social.

La reforma al artículo 2º constitucional, publicada el 14 de agosto de 2001¹⁹⁰, establece lo que se considera como pueblos *indígenas*, adoptando elementos contenidos en el artículo 1º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

De ahí, que el párrafo segundo del artículo 2º constitucional define que los pueblos *indígenas* son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país desde el inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas:

¹⁹⁰Resultado de la iniciativa de reforma presentada por el entonces presidente Vicente Fox. Iniciativa que contenía la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En el tercer párrafo, de igual forma, se considera que *la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas*, “lo que se traduce en que una persona es *indígena* si acepta su pertenencia a un pueblo *indígena*, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo *indígena* al que se adscribe, la reconoce como parte de él.”¹⁹¹

La reforma al artículo 2º de la Constitución del 14 de agosto de 2001, no contempla a aquellos pueblos que se establecieron después de la colonización, como lo hace el Convenio 169, al reconocer como pueblos indígenas a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio al momento de la conquista, colonización y de las actuales fronteras.

La fracción VI, del apartado A, del 2º Constitucional, establece:

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

.....

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, **al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.** Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

¹⁹¹ Cfr. López Bárcenas, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Serie de Derechos Indígenas 3, México, 2002, p. 52.

Para Francisco Bárcenas, dicha fracción no expresa ningún derechos, porque reconoce un derecho ya reconocido, que no estaba prohibido y que podían hacerlo sin violentar el orden jurídico vigente, así mismo considera que se señalan reglas de derecho común contenidas en diversas legislaciones secundarias, pero con el agravante de que ahora, los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea legal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario sobre las tierras donde se encuentran.¹⁹²

Se establece el respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, comprende los recursos naturales existentes para el uso y reproducción, es decir, únicamente reconoce su acceso preferente a los recursos naturales de su territorio, pero no que los gobiernos deban respetar la importancia de la tierra y territorios para los pueblos indígenas para la cultura, valores espirituales, identidad y cosmogonía, como lo establece el Convenio 169.

Ahora bien del precepto en estudio se destaca, el derecho a la libre determinación establecido en el apartado A, fracciones I, II, y III:

A.- Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para:

I.- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II.- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos de validación por los jueces y tribunales correspondientes.

III.- Elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y de soberanía de los estados.

¹⁹² López Bárcenas, Francisco, *Op.cit.* nota 190, p. 65.

Una forma adecuada de entender esta figura, es la siguiente: *El Derecho a la libre determinación es un derecho humano colectivo, reconocido en los pactos de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales. (...) son titulares de dicho derecho humano colectivo todos los pueblos, sin distinción alguna, incluso los pueblos indígenas; y en virtud de dicho derecho, **todos los pueblos pueden establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural, pudiendo disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales***¹⁹³ en virtud de que no se encuentra limitado a los pueblos *indígenas*, sino que es un derecho otorgado a los pueblos y comunidades en general, sean *indígenas* o no, a diferencia de que en nuestra constitución, se señala que ese derecho se reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas.

El derecho a la libre determinación, es un derecho fundamental para la comunidad indígena, ya que busca el reconocimiento de su propia organización interna, política, social, así como, la conservación y el desarrollo cultura de su pueblo, es decir, el derecho a decidir su destino, con el único objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

El derecho a la libre determinación es el derecho positivo, al estar establecido en la Constitución y en el Convenio 169, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la Declaración de Derechos de los Pueblos *Indígenas*.

El derecho a la libre determinación, no es un derecho absolutamente libre, sino limitado, ya que los pueblos indígenas se encuentran bajo el régimen legal del Estado, no implica la independencia de cierta comunidad de su Estado, sino el poder aplicar sus propias formas de organización, con el objeto de mejorar sus condiciones de vida, lo cual ocasiona controversia, ya que se teme la separación formal o material del pueblo indígena, del Estado al que pertenecen.

Otro problema de dicho precepto, se presenta, en el segundo párrafo de la fracción VIII, del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe:

¹⁹³En web <http://www.dd-rd.ca/site/PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf>, Antonio Arenales Forno, representante permanente de Guatemala ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas en Ginebra, *Seminario Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas*, Nueva York 18 de mayo de 2002, p.48. Consultado el 05 abril de 2012.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Al establecerse, que serán las entidades federativas quienes establezcan las características de libre determinación, así como, las normas por las cuales se reconocerá a las comunidades indígenas como tales y entidades de interés público, las entidades limitan derechos de organización social, política, económica, y se deja arbitrio de cada entidad federativa el reconocimiento de los pueblos indígenas.

En el artículo 2º constitucional, el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, a conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, establece la obligación de apoyar actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas, que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización, no obstante la protección constitucional, ésta queda en el discurso, basta recordar que en México ocho de cada diez *indígenas* viven en condiciones de pobreza.

CAPÍTULO TERCERO

PROGRAMAS DE APOYO AL CAMPO DE 2006 A 2012.

La palabra programa en Grecia y Roma se aplicó tanto a escritos importantes y de cierta trascendencia como a un tipo de edicto público.¹⁹⁴

Un programa, en el sentido en el que se abordará en este trabajo, es un conjunto de acciones específicas, ordenadas secuencialmente en el mismo tiempo, para obtener resultados preestablecidos en relación a la colaboración de un proyecto, que para su ejecución se integra por esfuerzos humanos, materiales financieros y tecnológicos a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda a cargo de la unidad administrativa responsable.¹⁹⁵

Hay programas que aspiran a recoger toda problemática, mientras otros solamente se extienden a contenidos muy concretos, pero todos ellos, especializados o generales, quieren solucionar problemas que suscitan.¹⁹⁶ De ahí que hay una pluralidad de programas, tantos como hay problemas y necesidades: programas políticos, económicos y sociales.

El programa político abarca la síntesis de principios ideológicos, la orientación y motivaciones tácticas que intentan defender, exigir o resolver; contempla una fuerza política o un órgano activo de la administración pública, mediante su expresión en un documento explicativo, llamado manifiesto o plan.¹⁹⁷

El programa económico es una declaración de lo que se piensa hacer en determinada rama de la actividad gubernamental. El programa contiene cada

¹⁹⁴Diccionario de Ciencias Sociales II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, Comité Editorial, Patrocinio UNESCO:

¹⁹⁵Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, Ideas-Técnicas-Autores. Mario Martínez Silva (Coord.). p. 319.

¹⁹⁵ Breve Diccionario Político, México, Cartaga, 1980, p, 111.

¹⁹⁶ Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, Ideas-Técnicas-Autores. Mario Martínez Silva (Coord.). p. 319.

¹⁹⁷ Breve Diccionario Político, *Op.cit*, nota 197, p. 111.

vertiente específica del Plan Nacional de Desarrollo y puede ser de carácter sectorial, especial, institucional y regional.¹⁹⁸

De lo anterior, se puede considerar que el Plan Nacional de Desarrollo contiene acciones específicas, con propósitos especializados o generales, que tiene como finalidad resolver problemas que se presentan respecto a las diferentes necesidades de los gobernados.

Por su parte, los programas sociales enfocan sus actividades a resolver principalmente problemas de salud, vivienda, educación y alimentación, se encuentran dirigidos a grupos vulnerables, a población en situación de pobreza, con el propósito de mejorar sus condiciones de vida. Estos programas, inevitablemente tienen una influencia política y económica.

3.1.-La legitimación del Estado a través de los programas de apoyo al campo.

La marginación, discriminación y pobreza denotan la desigualdad en que se encuentran las comunidades agrarias e indígenas en nuestro país, a pesar de que los derechos sociales¹⁹⁹ se fundamentan en la idea de igualdad sustancial como uno de los valores o aspectos de justicia necesarios para la protección de la dignidad humana²⁰⁰.

Por otro lado, el reconocimiento y garantía de los derechos sociales hacen posible uno de los principios esenciales del Estado de Derecho, como lo es el principio de igualdad,²⁰¹ entendido éste como un acto de equiparación, el

¹⁹⁸Diccionario Jurídico Teórico Practico, Rafael Martínez Morales, Universidad Nacional Autónoma de México, INRE, 2008, p. 665.

¹⁹⁹Prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidos al ser humano, individual o colectivamente, actualmente se le denomina como derechos económicos, sociales y culturales. En *latu sensu* tienden a proteger a las personas como integrante de un grupo social. En el ámbito internacional están establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución 2200^a (XXI) el 16 de diciembre de 1966. Ver. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Nuevo Diccionario de Derecho Jurídico de Derecho Mexicano, Tomo Edición Porrúa México, 200, p. 1275.

²⁰⁰V, Abramovich, M. J. Añón, Ch. Courtis, (Coomp.), Derechos Sociales Instrucciones de Uso, México, Fontamara, 2003, p. 79.

²⁰¹La igualdad es un factor esencial para la justicia, pues ésta sólo puede tener lugar entre individuos que son considerados como iguales y consecuentemente se les trata de la misma forma. (...). La igualdad que se garantiza a través del Derecho no implica que se considere que todos los individuos tienen exactamente los mismos derechos y las mismas obligaciones; sino que es preciso aceptar la existencia

cual no reposa sólo en conocimiento racional, sino que significa, siempre y sobre todo, una decisión de poder²⁰², lo que dificulta la lucha en la búsqueda por disminuir los privilegios de la clase dominante.

Ahora bien, el derecho social se compone de normas que consagran los derechos de grupo, los derechos de la clase, producto de grandes movimientos sociales que pusieron fin a sistemas totalitarios; es un derecho equilibrador e igualador, que rompe con los esquemas individuales que privilegian a quienes detentan el capital y la tierra. El derecho social, aspira a la justa distribución de la riqueza, alentando el desarrollo y participación de todos los sectores sociales.²⁰³

Para la presente investigación, se consideran derechos sociales aquellos derechos que como grupo social tienen las comunidades agrarias, indígenas y ejidatarios, tales como un trabajo en condiciones justas y favorables, protección de la familia, derecho a la vivienda, a la salud, a la alimentación, a la educación, derecho en materia de cultura, destacando de entre ellos el derecho a la libre determinación.²⁰⁴

Tales pretensiones que dichos grupos, pueden ser esgrimidas por estos grupos, frente a la actividad social y jurídica del Estado, en favor de todos y cada uno de los miembros de la colectividad, *para cuya realización se requiere no de la abstención del Estado, sino su intervención reguladora*²⁰⁵, es decir, de una obligación de hacer por parte del Estado a favor de un grupo determinado, como son los núcleos agrarios y las comunidades indígenas.

Dentro de esas obligaciones y en base a la propuesta de Fried Van Hoof o Asbjorn Eide, se han establecido cuatro niveles:

de diferencias relevantes entre los seres humanos, como el sexo, la edad, la condición social, económica o cultural, para determinar que los derechos deben ser reconocidos y que las obligaciones deben ser impuestas a los individuos en razón de esas diferencias. Jorge J. Gómez de Silva Cano, Tratado de la Justicia Agraria en México, Editor México, Porrúa, 2002. p.7, 10.

²⁰²Kaufmann, Arthur, *Filosofía del Derecho*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 297.

²⁰³Hernández Huerta, Miguel Ángel, *La Asistencia Social Indígena, Deber de los Gobiernos Municipales del Estado de México*, México, Porrúa, 2006, p. 41.

²⁰⁴ Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

²⁰⁵Nuevo Diccionario de Derecho Jurídico de Derecho Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2000, p. 1276.

1. La obligación de **respetar** se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho.
2. Las obligaciones de **proteger** consisten en impedir que terceros infieran, obstaculicen o impidan el acceso a los bienes.
3. Las obligaciones de **asegurar** suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo.
4. Las obligaciones de **promover** se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.²⁰⁶

La obligación que tiene el Estado de respetar, proteger, asegurar y promover los derechos sociales, conlleva a que éste cree y estructure organismos gubernamentales que garanticen a las personas su ejercicio, de tal manera que se logre una verdadera justicia agraria, concebida ésta como:

el anhelo que comparten los miembros de un sector social rural de la sociedad, para alcanzar los niveles de bienestar general de que gozan los otros sectores sociales, a través de una mejor y más justa distribución de los bienes y servicios que el desarrollo ha generado (...) con pleno respeto a la dignidad humana (...).²⁰⁷

Los organismos gubernamentales al garantizar a los núcleos agrarios y comunidades agrarias sus derechos sociales, legitiman el actuar del Estado, toda vez que:

El cumplimiento de estos derechos sociales, permite legitimar al Estado, de manera que las condiciones de vida de las personas se aseguren para poder también desarrollar la autonomía y el resto de derechos; la legitimidad en su dimensión material o sustancial implican el respeto y garantías de los derechos fundamentales y por tanto de los derechos sociales.²⁰⁸

Como se mostrará, las instituciones agrarias, instruyen a las comunidades agrarias, para vivir según sus políticas, sus programas, su

²⁰⁶ V, Abramovich, M. J. Añon, Ch. Courtis, (Coomp.) *Op.cit.*, nota 201, p. 59.

²⁰⁷ Gómez de Silva Cano, Jorge J., *Tratado de la Justicia Agraria en México*, México, Porrúa, 2002, p. 10.

²⁰⁸ V, Abramovich, M. J. Añon, Ch. Courtis, (Coomp.) *Op.cit.*, nota 201, p.80

lenguaje y sus modelos de producción, limitando y excluyendo a grupos sociales que no encajan en las estructuras de la sociedad, que *no sólo apuntan a proteger contra la contestación interna (y la agresión externa), también traza una frontera con respecto a todo lo que es exterior, establece una clausura alrededor de sí misma, ya se trate de la parte del mundo inanimado que no puede incluir o de otras sociedades, pone un límite y da siempre una significación a este límite.*²⁰⁹

La presencia de los organismos gubernamentales en la vida humana es central e inevitable.

En este contexto, los ejidatarios y comuneros no escapan al dominio de éstas, de ahí que fuera de los organismos gubernamentales, las comunidades indígenas, agrarias, los sujetos agrarios y cualquier persona resulta afectada en sus derechos fundamentales.

Por ejemplo, aquellas personas que no cuentan con un acta de nacimiento, para el Estado no existen, en extensión, aquellas comunidades que no tuvieron un “título” para que se les restituyera, reconociera y titulara correctamente los derechos comunales sobre sus tierras, quedaron bajo el arbitrio de los organismos gubernamentales, sin más opción que la dotación de ejidos, no obstante hayan poseído las tierras desde tiempos inmemorables.

Eso significa, que en todos los instantes de la vida el hombre está implicado en alguna institución y piensa y quiere según las instituciones, ya que los seres humanos, una vez generadas las instituciones se anulan en ellas.²¹⁰ Pero el hombre está implicado no sólo en lo individual sino también en la colectividad, como lo son los ejidos, comunidades agrarias, comunidades indígenas, y/o cualquier grupo que interactúan directa o indirectamente con las instituciones.

“Las estructuras de poder inmediatas, dentro de las que deben vivir y actuar los campesinos, se cristalizan en sistemas locales que, por supuesto, son sólo parte de sistemas nacionales e internacionales más amplios. Las mismas

²⁰⁹ Castoriadis, Cornelius, *Sujeto y Verdad en el Mundo Histórico Social*, Seminarios 1986-1987, La creación Humana I, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004, p.54.

²¹⁰ *Ídem.*

establecen las penas, motivaciones, premios que reciben los campesinos por modificar sus sistemas de agrícolas. Localmente gobiernan la distribución del ingreso y la riqueza que puede generar las nuevas tecnologías agrícolas. Fijan los límites de participación de los campesinos y los trabajadores del campo en el proceso de desarrollo.”²¹¹

De lo que deriva, que los núcleos agrarios, campesinos e indígenas, al estar relacionados con los organismos gubernamentales cuya estructura agraria consiste, esencialmente en relaciones de poder institucionalizada entre individuos y grupos sociales para el control y uso de la tierra y la distribución de sus productos,²¹² se encuentran limitados y controlados por los organismos gubernamentales.

A nueve años del Acuerdo Nacional para el Campo,²¹³ donde las organizaciones campesinas y organismos gubernamentales acordaron la instauración de programas como Programa de la Mujer en el Sector Agropecuario (PROMUSAG) y Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos del Sector Agrario (FAPPA), y derivado de la reunión de trabajo de la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo y Desarrollo de la Sociedad Rural, donde también se acordó dar prioridad a las reglas de operación de programas como los de Empleo Temporal, Jornaleros Agrícolas, Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Albergues Temporales Indígenas, Microrregiones, Oportunidades, Conciliación Agraria, Opciones Productivas y Financiera Rural.

Cabe cuestionarse, si el Estado cumple con la obligación de respetar, proteger, asegurar y promover, el goce y el acceso de los núcleos agrarios a la tierra, a través de sus programas, por otro lado, si efectivamente el Estado garantiza los derechos fundamentales y derechos sociales, contemplados en la

²¹¹ García Antonio, *Desarrollo Agrario y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p.380.

²¹² *Idem*.

²¹³ Firmado el 28 de abril de 2003, por el Presidente de la república, Secretarios de Gobernación, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Salud y Medio Ambiente, Gobernadores, Diputados y Senadores, representantes de organizaciones “El Campo no Aguanta Más, Confederación Nacional Campesina, El Congreso Agrario Permanente y el Barzón, por el sector privado El Consejo Nacional Agropecuario, Confederación Nacional Ganadera y la de Propietarios Rurales. Tomado de Gallardo Zúñiga Rubén, *Régimen Jurídico Agrario*, Porrúa, México, 2004, p. 66.

constitución y leyes reglamentarias, que impulsen el desarrollo rural en nuestro país.

Se entiende el desarrollo rural como:

La plena posibilidad de que las comunidades rurales puedan cubrir las necesidades básicas que les permitan llevar a cabo los planes de vida por ellos elegidos. En términos jurídicos esto se traduce en la garantía y protección de todos los derechos humanos tanto individuales como colectivos, especialmente aquellos que se encuentran en estrecha relación con las formas y planes de vida de dichas comunidades. Nos referimos por supuesto al acceso real de determinados bienes que son indispensables para la vida del campo, como son la tierra, el agua, pero también la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y todo aquello establecido en la constitución y en los tratados internacionales de protección de los derechos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y culturales, entre otros.²¹⁴

Por tanto, la noción de desarrollo rural para los núcleos agrarios, está estrictamente relacionada con las posibilidades reales que tengan las comunidades agrarias indígenas y los ejidos, de cubrir sus necesidades tanto individuales como colectivas.

No basta que el Estado cuente con un ordenamiento jurídico amplio en materia de derecho social, con organismos gubernamentales, programas, para lograr un desarrollo rural, sino que debe fomentarse la participación y toma de decisiones por parte de comuneros, ejidatarios, campesinos e indígenas.

En este contexto, es necesario para los fines de esta investigación, analizar primero los programas existentes que regulan la propiedad social en México y en segundo lugar los programas que están dirigidos a los núcleos agrarios, a fin de determinar cómo repercuten en el desarrollo de éstas, y conocer la función que tienen para el Estado.

²¹⁴Gutiérrez Rivas, Rogelio, *L. et al., Los Derechos Sociales y Desarrollo Rural*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2007. Colección Legislación para el Desarrollo Rural, p. 33.

3.2.- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

PROCEDE es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, del gobierno federal que coordina la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), con apoyo de la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN).

PROCEDE, contempló un programa muy similar diseñado para las parcelas comunales conocido como PROCECOM (Programa de Certificación Comunal), el cual se vio abruptamente cancelado por la situación de declaración de guerra al Gobierno Federal por parte del EZLN a inicios de 1994, Iniciando la tregua y negociaciones con el grupo armado que llevaron a la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena en Febrero de 1995.²¹⁵

En opinión de Rubén Gallardo Zuñiga, PROCEDE es un programa voluntario cuya aceptación debe ser acordada mediante asamblea, y gratuito en cuanto a los servicios brindados por las instituciones participantes.²¹⁶

Así mismo, añade que el propósito fundamental del programa es otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal e impulsar mejores niveles de desarrollo en el agro mexicano. Coadyuva en la regularización de la expedición y entrega de certificados parcelarios y títulos de propiedad de parcelas y solares.²¹⁷

El 06 de enero de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, donde se establecieron *los procedimientos para llevar a cabo la regularización y certificación de derechos en tierras de uso común, así como la delimitación de las tierras de asentamiento humano, la regularización*

²¹⁵ Sánchez Serrano Evangelina, "La Certificación Agraria en la Montaña de Guerrero y las Comunidades Indias: Problemas y Perspectivas." México, Universidad Nacional Autónoma de México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, mayo-diciembre, año/vol. XLVI número 188-189.

²¹⁶ Gallardo Zuñiga Rubén, *Prontuario Agrario*, Op.cit, nota 52, p. 42.

²¹⁷ *Ídem*.

de las tierras donde se encuentra asentado el poblado ejidal, la protección del fundo legal y la obtención de los títulos de solares.²¹⁸

Para el caso de que los terrenos sean de origen comunal o ejidal y se encuentren en zonas urbanas, o formen parte de determinada ciudad y el único uso que se da a la tierra es el de vivienda, y existan contratos de compraventa privados, su regularización corresponde a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), con base al decreto de expropiación de propiedad social, se da de baja en el Registro Agrario Nacional, de alta en el registro Público de la Propiedad.²¹⁹

El procedimiento del PROCEDE se lleva a cabo de acuerdo a las etapas contempladas en los artículos 8-59 del Reglamento de La Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

De las etapas del PROCEDE, se advierte que es necesaria la organización de la comunidad o el ejido para la aprobación del programa en la asamblea, pero por otro lado, la decisión para aprobar el programa recae en un número de ejidatarios reducido, que aun cuando no sea representativo, de ser aprobado, es legal para las Instituciones Agrarias. Cabe precisar que la asistencia a esta asamblea, puede ser manipulada, ya que se da publicidad de la convocatoria de la asamblea, pero no se da información suficiente.

Para diciembre de 2006, se declaró el cierre oficial del programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), las cifras oficiales de la Procuraduría Agraria fueron:

Núcleos agrarios	31,714 ²²⁰
Núcleos agrarios certificados	28,454 ²²¹
Superficie territorial	196'000,000.00 ²²²
Propiedad social	100'000,000.03 ha ²²³

²¹⁸ *Ibidem*, p. 122.

²¹⁹ García García, Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, nota 46, p. 123.

²²⁰ Comunicado no. 053, La superficie de ejidos y comunidades de México, más grande que algunos países. En la página web de la Secretaría de la Reforma Agraria, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias-2012/abril-2012/11132/>. Consultado el 04 de abril de 2012.

²²¹ En la web http://www.pa.gob.mx/publica/rev_42/ESTADISTICAS/Estad%C3%ADsticas_12.pdf Revista de la Procuraduría Agraria número 42, México, 2010, Consultado el 04 de agosto de 2012.

²²² Comunicado no. 053, La superficie de ejidos y comunidades de México, más grande que algunos países. En la web de la Secretaría de la Reforma Agraria, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias-2012/abril-2012/11132/>. Consultado el 04 de abril de 2012.

Hectáreas	88,584,567 (esto es el 87.8% ²²⁴ de hectáreas regularizadas).
Total de sujetos agrarios	4,445,213 ²²⁵
Títulos entregados	9,569,129. ²²⁶

En diciembre de 2006 se cerró el programa PROCEDE, a esa fecha existían 2,421 núcleos agrarios pendientes de certificar, debido a que no aceptaron el programa, no acreditaron la titularidad, enfrentaban conflicto por tenencia de la tierra o no estaba definido el padrón de sujetos.

El gobierno federal para dar continuación al programa PROCEDE y otorgar certeza jurídica a la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios a través de la certificación de sus tierras, instrumenta el programa FONDO DE APOYO PARA NÚCLEOS AGRARIOS SIN REGULARIZAR (FANAR), que al igual que (PROCEDE) se coordina con la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria.

De igual forma, FANAR, tiene su fundamento jurídico en el artículo 27 Constitucional, el Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, el Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Lineamiento del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin regularizar y las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al interior del ejido.

Del Sexto Informe de labores de la Secretaría de la Reforma Agraria, se desprende que de 1992 al cierre del ejercicio 2012, la superficie regularizada en núcleos agrarios fue de 94'330,620 hectáreas, de las cuales se certificaron 89,982,788 hectáreas, beneficiando a 4'709,998 sujetos agrarios y expidió 10'068,341 certificados y títulos.²²⁷

²²³ *Ídem.*

²²⁴ En la web http://www.pa.gob.mx/publica/rev_42/ESTADISTICAS/Estad%C3%ADsticas_12.pdf Revista de la Procuraduría Agraria número 42, México, 2010, Consultado el 04 de agosto de 2012.

²²⁵ *Ídem.*

²²⁶ *Ídem.*

²²⁷ En la web de la Secretaría de la Reforma Agraria, Sexto Informe de Labores, http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/sobre_sra/60_Inf_Labores_SRA.pdf. Consultado 12 de octubre de 2012.

De enero a junio de 2012 se certificaron 47 núcleos agrarios, con una superficie de 89,318 hectáreas, 18,469 sujetos agrarios beneficiados, 33,191 certificados y títulos expedidos.²²⁸

En comunicado número de 057, de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado el 03 de junio de 2012, un funcionario, informó que aproximadamente tiene identificados 500 núcleos agrarios que por diversas causas ajenas a la Secretaría de la Reforma Agraria, jurídicas y sociales, no están en condiciones de incorporarse al proceso de regularización (conflictos por límites, ausencia de órganos de representación, acciones agrarias pendientes de ejecutar, diferencias religiosas, imposición de usos y costumbres, conflictos sociales, asentamientos irregulares, áreas conurbadas, juicios en tribunales e incluso el rechazo por parte de los núcleos agrarios).²²⁹

Como se ha indicado, el Registro Agrario Nacional, está encargado de llevar el registro de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, ya que en él se inscriben los documentos en que constan las operaciones originales y modificaciones que sufra a propiedad ejidal y comunal, los derechos constituidos respecto de la propiedad rústica, inscripción de figuras asociativas y asistencia técnica y catastral, a fin de garantizar la **seguridad jurídica** en beneficio de los sujetos de derechos agrarios.

Si bien, al cierre del ejercicio del 2012, la Secretaría de la Reforma Agraria informa que han sido beneficiados 4'709,998 de sujetos agrarios con la expedición de 10'068,341 certificados y títulos, esto no significa, que éstos otorguen seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, ya que a decir de Juan Carlos Pérez Castañeda, ésta no depende de la titulación.

“Ciertamente, las escrituras, títulos y certificados acreditan un derecho determinado sobre un terreno específico que pueda ser utilizado para efectos de cualquier transacción judicial; o bien un elemento probatorio para mejor documentar la impartición de justicia en caso de controversia, pero de ahí a que radique en ellos la solución de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, existe un gran abismo.”²³⁰

²²⁸ *Ídem.*

²²⁹ <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/junio-2012/12315/> Consultado el 25 de agosto de 2012.

²³⁰ Pérez Castañeda, Juan Carlos, “En Torno al Concepto de Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra”, México, Estudios Agrarios Revista de la Procuraduría Agraria, Año 2003, Número 23, p. 59.

Las razones que expresa para llegar a tal determinación consisten en que; considera que la seguridad jurídica necesita garantizarse en tres niveles diferentes:

- a) La conjunción de todos los ordenamientos positivos (civiles, penales, agrarios, laborales y mercantiles, etc.):
- b) que derive de las disposiciones legales vinculadas a los recursos naturales, técnicos, financieros y humanos de la producción (agrarios, forestales, crediticios, hidráulicas, etc.), y,
- c) en *scriptu sensu*, que se concreta con la aplicación de las leyes agrarias, penales y civiles principalmente.

²³¹

Así concluyó, que la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra no se alcanza con regular la propiedad, ni mucho menos con un amplio proceso de amortización.

Con dichos programas se delimitan colindancias, destinan tierras, asignar de manera individual la tierra de los núcleos agrarios, tal parece que, con la certificación de derechos ejidales y la titulación de tierras comunales, se está reorganizando la tierra, que si bien no ha sido funcional para la inversión en el campo, quizá para la privatización sí lo sea.

En estudio realizado por el Registro Agrario Nacional, se reporta que:

“...Actualmente hay 29,441 ejidos y 2,344 comunidades en el territorio nacional. (...) el 53% de la superficie del país corresponde a ejidos y comunidades. Esa superficie es similar a la de países enteros como Bolivia o Egipto, lo que ubicaría a la propiedad social mexicana —vista como un país— entre las 30 naciones más grandes. En las más de 100 Millones de hectáreas bajo propiedad social, actualmente...”²³²

El 53% de la superficie del país que corresponde a ejidos y comunidades, se encuentra distribuida como la tabla lo muestra.

²³¹ *Ibidem*. p. 62

²³² En la web, sitio del Registro Agrario Nacional. <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/atlas-de-propiedad-social-y-servicios-ambientales-en-mexico>. Consultado el 20 febrero 2013.

Tabla MX-2. Distribución regional de la propiedad social.

Región	Propiedad Social		
	Núcleos Agrarios (número)	Superficie (ha)	Proporción de la región
Noroeste (ND) (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit).	2,927	22,129,130	54%
Norte (N) (Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, san Luis Potosí)	5,015	31,878,643	48%
Noreste (NE) (Nuevo León y Tamaulipas))	1,922	4,454,884	31%
Centro Occidente (CD) (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Colima, Michoacán)	4,952	7,194,456	40%
Centro Sur (PS) (Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal)	4,128	4,342,511	44%
Pacífico Sur (CS) (Guerrero, Oaxaca, Chiapas).	4,861	12,386,559	54%
Golfo de México (GM) (Veracruz y Tabasco)	4,309	3,930,752	41%
Península de Yucatán (PY) (Yucatán, Campeche, Quintana Roo)	1,350	7,872,885	56%
Total	29,464	94,189,821	48%

Elaborado por el RAN (2012)²³³

Es importante enfatizar, respecto a los recursos forestales, que tiene nuestro país, según estudio del Registro Agrario Nacional, señala que *del total de los 29,464 núcleos agrarios analizados en este documento con base en el criterio de tener cuando menos 200 hectáreas con bosques, selvas y matorrales, 15,584 (53%) pueden considerarse forestales. Esto suma 62.63 Millones de hectáreas en ejidos y comunidades forestales. La mayor parte de esta superficie se localiza en la región Norte, que con 22.44 Millones de hectáreas ha tiene el 34% de la superficie en núcleos agrarios forestales. Esta región también concentra la mayoría de los Núcleos Agrarios: 3,653 (23%). Para la región Noroeste, en donde predominan los matorrales, los Núcleos Agrarios forestales cubren el 42% de su superficie. En el otro extremo se ubica la región Golfo de México, pues tiene 790 núcleos agrarios forestales (5% del total) y 0.56 Millones de hectáreas (1% de la superficie de predios forestales).*

²³³ Ídem.

Tabla MX-5. Núcleos agrarios forestales (criterio: que tienen cuando menos 200 hectáreas con bosque, selva y matorrales)

Región	Propiedad social forestal		
	Núcleos agrarios (número)	Superficie (ha)	Proporción de la región
Noroeste (ND)	1,795	17,378,593	42%
Norte (N)	3,653	22,444,880	34%
Noreste (NE)	1,115	2,712,965	19%
Centro de Occidente (CD)	2,409	3,434,670	19%
Centro Sur (CS)	1,731	1,654,497	17%
Pacífico Sur (PS)	2,867	7,976,228	35%
Golfo de México (GM)	790	561,721	6%
Península de Yucatán (PY)	1,224	6,466,165	46%
Total	15,584	62,629,719	32%

Elaboración propia con datos de INEGI (2010) y RAN²³⁴

En coordinación con otras instituciones del sector, la Coordinación General de Programas Interinstitucionales, de la Procuraduría Agraria, planea, conducir y supervisar las acciones relacionadas con la organización agraria básica de los núcleos de población agraria (Art. 17 VI del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria), para que los núcleos agrarios cuenten con instrumentos como: Reglamento Interno, Verificación de Libro de Registro, Revisión del Libro de Contabilidad e Implementación y Operación de Sistemas Administrativos y Contabilidad, Elaboración de Listas de Sucesión, Actualización del Padrón de Ejidatarios y Comuneros, también asesoría a los núcleos agrarios en las asambleas relativas a las fracciones I a VI y XV el artículo 23, 24 y 40 de la Ley Agraria.

²³⁴ *Ibidem*, consultado el 27/02/2013.

3.3.-Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural.²³⁵

El ordenamiento y regulación de la propiedad rural, tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica a ejidatarios, comuneros, propietarios privados, nacionaleros, colonos agrícolas y ganaderos, mediante la protección de la tenencia de la tierra, lo cual considera una condición para el logro de un desarrollo rural integral.

Así mismo, regulariza de oficio o a petición de parte la situación jurídica administrativa de terrenos baldíos nacionales, asentamientos humanos y creación de reservas naturales en tierras ejidales y comunales.

No obstante que el programa tiene como objetivo otorgar seguridad jurídica a ejidatarios, éste fomenta la desincorporación de la tierra social para el desarrollo urbano, es decir, busca la adopción del dominio pleno sobre las parcelas de núcleos agrarios, o la aportación de sus tierras de uso común para la constitución de sociedades mercantiles.

En coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Registro Agrario Nacional, establecen mecanismos y acciones de colaboración con la Federación, los Estados y Municipios para fomentar y promover la eficaz ejecución de del ordenamiento de la propiedad rural.²³⁶

En este contexto, la protección de la tenencia de la tierra, es parte del discurso del Estado, porque por una parte busca la protección de la tenencia de la tierra, para lograr un desarrollo rural integral, y por otra, fomenta la adopción del dominio pleno sobre las parcelas de núcleos agrarios, la aportación de sus tierras de uso común para la constitución de sociedades mercantiles y la expropiación de ejidos y comunidades.

A decir de Marco A. González y Martha E. Miranda, el ordenamiento territorial no es una práctica nueva. Sin embargo, en muchas ocasiones este proceso de planificación futura, se ha desarrollado de forma autoritaria, donde

²³⁵En la Web, http://www.pa.gob.mx/paweb/programas/programas_sustantivos.html. Consultado el 14 de diciembre de 2012.

²³⁶Artículo 4º del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Reglamento que además de establecer, los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, determina el procedimiento para la expropiación de terrenos ejidales y comunales.

se cree que el equipo de expertos (normalmente externos) es suficiente para establecer programas de manejo y orientar el desarrollo de las comunidades campesinas. Muchos de estos programas gubernamentales, desgraciadamente promueven la desarticulación de los modelos de producción y resguardos propios internos y en muchos casos exitosos.²³⁷

A lo que cabe, cuestionarse si con un programa de ordenamiento y regulación de la propiedad rural, se logra el desarrollo rural integral, a que hace referencia la Procuraduría Agraria, y si beneficia que los organismos gubernamentales decidan sobre el ordenamiento territorial de comunidades y ejidos.

En lugar de suponer que pueden diseñarse soluciones institucionales óptimas con facilidad e imponerse bajos costos mediante la intervención de autoridades externas, argumentos que “corregir las instituciones” es un proceso difícil que demanda mucho tiempo y acarrea conflictos.

Los nuevos planes institucionales no funcionan de la misma manera que los modelos abstractos, a menos que estos se especifiquen bien y sean empíricamente validos, y que los participantes en un contexto determinado sepan cómo hacer funcionar las nuevas reglas.²³⁸

Lo que lleva a concluir, que el programa no logra el fin para el cual fue creado, ya que al tratarse de comunidades, las necesidades y soluciones son abstractas, y requieren de la participación de los sujetos agrarios, donde se debe:

- Privilegiar la visión local de desarrollo y considerar como referencia las estrategias estatales o nacionales.
- Privilegiar las instancias colectivas de toma de decisiones (asambleas comunitarias o ejidales). Discutir sobre

²³⁷González, Marco A. y Miranda, Martha E., “Ordenamiento territorial comunitario: un plan de uso del suelo una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca México”, Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental Asociación Civil Radicada en Oaxaca. En la Web: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mnf53cnlldeJ:www.raises.org/documentacion/documentos/gestion/ord-territorial.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

²³⁸Ostrom, Elinor, *El Gobierno de los Bienes Comunes*, La evolución de las Instituciones de Acción Colectiva; trad. y rev. De Leticia Martínez Pérez, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 2011, p. 55

consideraciones comunes de afectación o beneficio colectivo y de optimización del uso del territorio.

- Establecer estrategias de segregación territorial para el manejo y resguardo de los recursos naturales.
- Considerar al ordenamiento territorial como un proceso de mediano y largo plazo.²³⁹

De lo que es indispensable, no dejar a cargo de los organismos gubernamentales, la decisión total sobre el ordenamiento territorial de comunidades y ejidos, ya que el resultado será negativo para los campesinos en el aspecto, económico, social y cultural.

3.4.-Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, anteriormente Secretaría de la Reforma Agraria, asume las tareas que había efectuado la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y las que tenía la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en materia de desarrollo urbano, regional y de vivienda.

Entre sus funciones están; aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder y ampliar las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; la creación de nuevos centros de población agrícola, intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal, hacer y tener al corriente el registro Agrario Nacional, el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables: conocer de los límites y deslindes ejidales y comunales; hacer el reconocimiento y titulación de tierras y aguas comunales; resolver problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales que le correspondan; cooperar en programas de conservación de la tierra y agua de los ejidos y comunidades; proyectar programas de colonización ejidal; manejar terrenos baldíos, nacionales y en demasía; ejecutar resoluciones y acuerdos del Presidente de la República en materia agraria; y por último las demás que fijen las leyes y reglamentos.²⁴⁰

²³⁹ González, Marco A. y Miranda, Martha E, *Op.cit*, nota 239.

²⁴⁰ *Cfr.* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 41.

De las funciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, antes señaladas, se aprecia que en ella se concentra la obligación del Estado de respetar, proteger, asegurar y promover, el goce y el acceso de núcleos agrarios a la tierra y sus recursos, para dicho fin la Secretaría cuenta con programas y *organismos descentralizados y desconcentrados que son de suma importancia (...), a saber: La Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.*²⁴¹

En contravención al discurso establecido en nuestro ordenamiento jurídico, columnista considera *“Esta nueva secretaría pretende bajo la pantalla del “Desarrollo Agrario”, profundizar y acelerar la especulación, despojo, expropiación, privatización y cambio de uso de suelo de las tierras ejidales y comunales de alta plusvalía hacia otros usos tales como vivienda, desarrollos comerciales, turísticos, mineros, etc. En dicha reforma está ausente una verdadera estrategia de desarrollo agrario que permita a ejidatarios y comuneros el manejo adecuado y autogestivo de las actividades productivas, económicas, sociales y ambientales”*²⁴²

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, ha implementado programas como; Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA); Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG); Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT); Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR); Hábitat; Vivienda digna; Rescate de Espacios Públicos; Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH); Vivienda Rural, Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos (PASPRAH). Esquemas de Financiamiento y Subsidios para la Vivienda Esta es tu Casa.

De entre los programas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que se otorgan a comuneros y ejidatarios, se encuentran los siguientes:

- a) Fondo para el apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA),
- b) Programa para la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), y
- c) Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras.

²⁴¹ García García Guadalupe Leticia, *Op.cit, nota 46*, p. 116.

²⁴² Tomado del sitio del periódico el Diario, de fecha 30 de noviembre de 2012. http://diario.mx/Opinion/2012-11-30_7b4b1f5f/calderon-y-pena-entrega-del-poder-entrega-del-pais.

d) Vivienda Rural

a) Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)²⁴³

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuenta con programas, para impulsar la integración productiva de hombres y mujeres sin derechos agrarios, que habitan en los núcleos agrarios del país, para desarrollar actividades generadoras de empleo e ingresos, mediante el financiamiento directo de proyectos productivos, que sean técnica, económica, financiera y ambientalmente sustentables.²⁴⁴

Este programa está dirigido a hombres y mujeres mayores de 18 años que habitan en núcleos agrarios y **que no son titulares de tierras (no son comuneros ni ejidatarios)**, que tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos (ganadero, textil, ecoturismo, tiendas rurales, producción de alimentos y servicios) y que no hayan sido apoyados en los últimos 5 años por este programa o por PROMUSAG.

El objetivo del programa es generar empleos a los habitantes de los núcleos agrarios que no son titulares de derechos agrarios, para mejorar su calidad de vida, así como proporcionar capacitación a los beneficiarios.

El financiamiento directo de proyectos productivo consiste en 180,000.00 (para tres y seis socios) y para asociaciones legalmente constituidas \$270,000.00²⁴⁵ (mínimo siete integrantes). Del Padrón de Beneficiarios dos mil doce, se aprecia que las organizaciones reciben entre doscientos mil pesos y un millón de pesos, que están integradas de 3 a 8 personas.

Las convocatorias se publican en el Diario Oficial de la Federación, la asignación de recursos del FAPPA se lleva a cabo en base a las Reglas de Operación²⁴⁶ de dicho programa, donde la coordinación selecciona el proyecto productivo de acuerdo a la evaluación que le hacen, así mismo, deben tomar en

²⁴³En la web, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/fappa/>. Consultado 20 de Octubre de 2012. Reglas de Operación del Fondo para el apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.

²⁴⁴ *Ídem*.

²⁴⁵Regla de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2012

²⁴⁶En la web http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/RO_FAPPA2012.pdf. Consultado 12 de octubre 2012.

cuenta la marginación, vulnerabilidad y condiciones sociales del grupo solicitante.

Con la finalidad de obtener una idea más clara de los alcances del programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, se presentan sus principales objetivos, la población a la que va dirigido, los montos de apoyo, así como la selección y focalización.

FAPPA	2012 D.O.F. 20-12-11 ²⁴⁷	2013 D.O.F. 28-02-13 ²⁴⁸
Población	No ejidatarios No comuneros No apoyados por PROMUSAG, en los últimos cinco años. (a.5.)	(a.6.)
Objetivos Específicos	Generar empleo Otorgar capacitación (a.3.)	Apoyar a proyectos productivos agroalimentarios. Capacitar, Verificar y Dar seguimiento a los Proyectos Productivos. (a.3.)
Selección	Evaluación técnica del proyecto productivo Focalización por marginación y vulnerabilidad. (a.10.)	Dictamen 50% Focalización por marginación y vulnerabilidad. (a.10.)
Focalización	-Municipios de Zonas de Atención Prioritaria. -125 Municipios con menor desarrollo humano. -Municipios Indígenas (CNI).	-Municipios contemplados en la cruzada contra el hambre. -Municipios contemplados por la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. -Proyectos Productivos de tipo agroalimentario. -Municipios de Zonas de Atención Prioritaria. -125 Municipios con menor desarrollo humano. -Municipios Indígenas (CNI).

²⁴⁷Reglas de operación del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2012.

²⁴⁸Reglas de operación del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Febrero de 2013.

fueron superiores en 6.6% en términos reales con relación al monto registrado en igual periodo de 2011.²⁵⁰

Los recursos no llegan a los habitantes de las comunidades, no obstante que se encuentra dirigido a hombres y mujeres que habitan en núcleos agrarios, ya que uno de las limitantes o candados para recibir estos recursos, es constituir una asociación y por otra parte es requisito no ser ejidatario o comunero.

Por otro lado, el programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), para dos mil trece se encuentra influenciado por las Políticas del Gobierno Federal en Turno, al cual se agrega un discurso político acorde con la políticas federales, como la cruzada contra el hambre y la lucha en contra de la violencia y la delincuencia, en el que los municipios y entidades contemplados en estas políticas marcan de alguna manera la cobertura del programa en estudio, siendo que tanto la pobreza alimentaria y la violencia, son consecuencia de las políticas implementadas por el Gobierno Federal.

Las Regla de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, contemplan claramente que el programa es para habitantes de los núcleos agrarios.

Por otra parte, dicho programa excluye además a aquellos habitantes de los núcleos agrarios que no están constituidos en una asociación, a aquellos que han sido apoyados en los últimos 5 años por este programa o por PROMUSAG, en consecuencia, el programa no tiene la continuidad necesaria que impulse el crecimiento de los proyectos.

Por último, dicho programa atiende a intereses corporativistas, económicos y proselitistas ajenos al programa, por ejemplo para este año, se encuentra influenciado por las Políticas del Gobierno Federal en Turno, como es la cruzada contra el hambre y la lucha en contra de la delincuencia, luego entonces, es sólo un instrumento para que el Estado se legitime frente al sector rural.

²⁵⁰ En la Web, sitio de Presidencia de la Republica, http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_08_Sector_Rural.pdf Consultado el 01 abril 2013.

b) Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) ²⁵¹

Es una acción afirmativa²⁵² que tiene por objeto fomentar las condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato a las mujeres rurales, promueve el ejercicio de los derechos establecidos en los artículo 1º, 4º y 27 Constitucional, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y artículos 1, 2 y 3 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Tiene como objetivos, apoyar a las mujeres que habitan en los núcleos agrarios en la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos **en condiciones de equidad e igualdad** que sean viables táctica y económicamente, de mercado, ambientales y financiamiento sustentable, mediante el otorgamiento de aportaciones directas,²⁵³ que son autorizadas por el Comité Técnico en base a las Reglas de Operación del Programa a la Mujer del Sector Agrario²⁵⁴.

Las aportaciones directas consisten en un máximo de \$180,000.00 (CIENTO OCHENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), calculado en razón de \$30,000.00 (TREINTA MIL PESOS 00/100 M.N.) por cada integrante.

Al primer semestre de 2012 el programa de la Mujer en el sector Agrario (PROMUSAG) canalizó 941.4 millones de pesos para la generación de 30,490 empleos, de los cuales 28,760 fueron directos, es decir, se otorgaron apoyos para que las mujeres implementarán proyectos productivos, y 1,730 indirectos

²⁵¹En la web, <http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/promusag/> Consultado el 12 octubre de 2012.

²⁵²Entendida como una política pública diseñada bajo el enfoque de igualdad de oportunidades, porque es diferenciada y focaliza sus objetivos a las mujeres del sector rural que viven en condiciones de pobreza. Reglas de Operación del Programa PROMUSAG, http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/RO_PROMUSAG_2012.pdf. Consultado en la web el 12 de octubre de 2012.

²⁵³En las Reglas de Operación de PROMUSAG, se entiende por aportaciones directas al monto del Recurso Federal previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 que se otorga a los grupos beneficiados, para la puesta en marcha de determinados "Proyectos productivos", mismo que genera derechos y obligaciones que deberán atender quienes la reciban. En la web http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/RO_PROMUSAG_2012.pdf. Consultado el 10 octubre de 2012.

²⁵⁴ García García, Guadalupe Leticia, *Op.cit*, nota 46, p. 116.

que se refieren a técnicos contratados por los grupos de mujeres beneficiadas para dar asistencia técnica y acompañamiento.²⁵⁵

A diferencia de programa FAPPA, el programa está dirigido a mujeres con edad mínima de 18 años, que habiten en núcleos agrarios, (sin importar si son ejidatarias o comuneras), y que no hayan sido apoyadas en los últimos 5 años por los programas PROMUSAG Y FAPPA.

En el siguiente cuadro se presentan las principales características de este programa.

PROMUSAG	2012 D.O.F. 20-12-11 ²⁵⁶	2013 D.O.F. 28-02-13 ²⁵⁷
Población	Mujeres 18 años Habiten en Núcleos agrarios No apoyadas por PROMUSAG; FAPPA en los últimos cinco años. (a.5.)	(a.6.)
Objetivos Específicos	Apoyar a mujeres que habitan en Núcleos agrarios en la implementación de Proyectos Productivos. Otorgar capacitación productiva de género. (a.3.)	Apoyar a proyectos productivos preferentemente agroalimentarios. Capacitar Verificar, dictaminar y Dar seguimiento dar seguimiento a los Proyectos Productivos. (a.3.)
Selección	Evaluación técnica del proyecto productivo Focalización por marginación y vulnerabilidad. (a.10.)	Dictamen 50% Focalización por marginación y vulnerabilidad 50%. (a.10.)
Focalización		-Municipios contemplados en la cruzada contra el hambre. -Municipios contemplados por la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y

²⁵⁵ En la Web, sitio de Presidencia de la Republica, http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_08_Sector_Rural.pdf Consultado el 01 abril 2013.

²⁵⁶ Reglas de operación del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2012.

²⁵⁷ Reglas de operación del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Febrero de 2013.

	<ul style="list-style-type: none"> -Municipios de Zonas de Atención Prioritaria. -125 Municipios con menor desarrollo humano. -300 Municipios marginados en zonas forestales (PROARBOL) -Municipios Indígenas (CNI). -8 Entidades con rezago social (CONEVAL). -Municipios con alto índice de marginación <p style="text-align: right;">(a.11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> la Delincuencia. -Proyectos Productivos de tipo agroalimentario. -Municipios de Zonas de Atención Prioritaria. -125 Municipios con menor desarrollo humano. -300 Municipios marginados en zonas forestales (PROARBOL) -Municipios Indígenas (CNI). -8 Entidades con rezago social (CONEVAL). -Municipios con alto índice de marginación <p style="text-align: right;">(a.5.)</p>
Apoyos	<p>\$180,000.00 (3-6 integrantes sin formalidad jurídica)</p> <p>El monto se calcula en base al \$30,000.00 por cada integrante.</p> <p>+ 10% Asistencia técnica.</p> <p style="text-align: right;">(a.19.)</p>	<p>\$180,000.00 (3-7 integrantes)</p> <p style="text-align: right;">(a.8)</p>

Elaboración propia con información de las reglas de Operación del programa, para el periodo 2012 y 2013.

De una evaluación externa complementaria para medir los indicadores de fin y propósito, realizado en 2009 por la Universidad Autónoma de Chapingo, encontraron que: *cada proyecto productivo genera ocho empleos directos y uno indirecto. Por cada proyecto se emplean 527 jornales al año, principalmente de las integrantes de los grupos. Se encuentra que cerca del 40% de los ingresos personales de las beneficiarias es generado por el proyecto, el cual se destina principalmente a la compra de alimentos, para servicios de salud, y para servicios educativos. Se estima que las beneficiarias incrementaron su ingreso en 13%. Las encuestadas reportan que 23% de ellas no tuvieron que emigrar gracias al apoyo del programa.*²⁵⁸

Aun cuando el programa, tiene como propósito, apoyar a las mujeres que habitan en los núcleos agrarios en la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos, no se logra disminuir la migración, misma que a decir de

²⁵⁸Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, consultado en la web http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/evaluaciones/Eval_CONSISTENCIA_Y_RESULTADOS_PROMUSAG_2011.pdf el 23 de diciembre de 2012.

la investigadora Esther Figueroa Hernández, del Centro Universitario de la UAEM, *se ha mantenido un importante flujo migratorio de las mujeres, con una tasa de retorno más baja a la de los varones, ya que tienden a quedarse donde encuentran trabajo y buscan llevarse a su familia, pues debido al alza generalizada de los insumos para la producción agrícola ha dejado de ser rentable el cultivo de la parcela de autoconsumo.*²⁵⁹

No obstante que el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), en el primer semestre de 2012, canalizó 941.4 millones de pesos, sus resultados para disminuir la pobreza en las mujeres no son favorables, por lo que, representantes del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), *indicaron que la pobreza se ha feminizado, por lo que demandaron al Estado Mexicano reconocer, mediante programas de fomento productivo y de promoción de consumo responsable y sano, el papel de las mujeres del campo como productoras de alimentos; valoración y subsidios a la producción del traspatio; la creación de mecanismos efectivos para hacer valer el derecho de las mujeres al acceso, la propiedad y usufructo de la tierra.*²⁶⁰

Así mismo, proponen como política nacional, que se apoye que mujeres de comunidades rurales vendan en las cooperativas escolares alimentos sanos y producidos localmente; que las mujeres del campo tengan acceso a la información sobre programas y políticas públicas de producción alimentaria y acerca de los presupuestos destinados a los mismos y se simplifiquen los requisitos para acceder a éstos.

De lo anterior, se advierte que el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), no reduce la pobreza y en consecuencia tampoco la migración de las mujeres, lo que provoca la vulneración de derechos y desigualdad frente a otros sectores de la sociedad.

PROMUSAG, se formuló para mujeres que habitan en núcleos agrarios y sí se aplica a ejidatarias y comuneras, sin embargo, quedan descartadas aquellas mujeres que recibieron apoyos en los últimos 5 años.

Para este año el programa está definido en cierto grado por la cobertura a municipios contemplados en otros programas, como el de la Cruzada contra

²⁵⁹ Periódico La Jornada, "Cada vez más mujeres abandonan el campo en busca de una mejor vida", por Laura Poy Solano, 2 de mayo de 2012, p. 14.

²⁶⁰ Periódico La Jornada, "La Pobreza en el campo mexicano se ha feminizado, advierte la REDPAR," por Patricia Muñoz Ríos, p. 40, 18 de octubre de 2012.

el Hambre y el Municipios contemplados por la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

a) Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT).

Programa que apoya a los jóvenes de núcleos agrarios, para adquirir tierras o rentar tierra social, reciben asistencia técnica y capacitación para instrumentar proyectos productivos sustentables que mejoren ingresos y nivel de vida, con la finalidad de arraigarlos en sus comunidades.²⁶¹

El programa tiene como objetivos específicos: Desarrollo de capacidades de organización para trabajar en grupo; Desarrollo de habilidades y capacidades técnico-productivas y empresariales, para implementar su “Agroempresa”; Acceso a la tierra y capital para implementar su “Agroempresa”; y Desarrolle actividades de mejora continua en su “Agroempresa”.

El acceso al programa, está estrictamente autorizado para los ejidatarios, comuneros, sucesores, vecindados y posesionarios, siempre y cuando, tanto el núcleo agrario como el sujeto agrario cumpla con los requisitos establecidos y así como la comunidad agraria a la que pertenezcan.

Sin embargo, este programa no se aplica a todos los núcleos agrarios, ya que se encuentra limitado a zonas que se considera de atención prioritaria rural²⁶², ser sujeto agrario, habitar en un núcleo de población, contar con identificación oficial con fotografía y Clave Única de Registro de Población, así mismo, debe demostrar que van a formar parte de un encadenamiento productivo o que existen intenciones formales para adquirir los bienes o servicios que producirán o que existan condiciones propicias que garanticen la comercialización; **que el núcleo agrario al que pertenece se encuentre certificado** (PROCEDE-FANAR), **que no presente conflicto agrario**; que

²⁶¹ Art. 2 de Las Reglas de operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2011.

²⁶² Las zonas que se consideran de atención prioritaria, son municipios cuya población registra índices de pobreza y marginación de acuerdo a estudios de CONAPO y ONEJAL, y se enlistan en el Decreto de la Declaración de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011. En el se indica, que “Los 849 municipios con muy alta y alta marginación (441 y 408, respectivamente), se encuentran en 22 estados y registran una población de 11 millones de habitantes. En estos territorios se registran 2’571,374 viviendas particulares habitadas por 5’878,905 mujeres y 5’645,984 hombres. En este universo, se han identificado 423 municipios con el 40 % y más de población hablante de lengua indígena...”

tengan potencial productivo, **cuenten con infraestructura** y mercado local, para implementar un “Proyecto agroempresarial”.²⁶³

Como ejemplo, del padrón de beneficiarios 2012, se aprecia un total de 2,813 beneficiarios en todo el país, de los cuales 2,225 se encuentran en etapa 1 proyecto escuela, 88 en etapa 2 proyecto agroempresarial. De ese universo de beneficiarios en el Estado de México, son beneficiadas únicamente con 30 personas del Ejido las Rosas, Municipio de San José del Rincón, con el proyecto denominado “Producción de hortalizas e Invernadero”,²⁶⁴ no obstante, que en el Estado de México existen otros 11 municipios, Catalogados como Zonas de Atención Prioritaria: Tlataya, Ixtapan del Oro, Zumpahuacan, San Felipe del Progreso, Villa de Allende, Amatepec, Villa Victoria, Donato Guerra, San José del Rincón, Luvianos, Zacualpan, y Sultepec.

A continuación se presentan principales características del programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT).

JERFT	2012 D.O.F. 20-12-11 ²⁶⁵	2013 D.O.F. 28-02-13 ²⁶⁶
Población	Sujetos agrarios de 18-39 años. Habiten en núcleos agrarios. Alta marginación Potencia productivo. (a.5.)	* * * (a.5.)
Objetivos Específicos	Desarrollar capacidades de organización, para trabajar en grupo. Desarrollo de habilidades y capacidad técnico-productiva y empresarial. Acceder a la tierra y capital para implantar su empresa.	* * Acceder a la propiedad social de la tierra y al capital para implementar su empresa. Acceder al financiamiento.

²⁶³Art. 4 de Las Reglas de operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2011.

²⁶⁴En la Web: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/jer/> Padrón de Beneficiarios del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras Etapa 2-2012.

²⁶⁵Reglas de operación del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2012.

²⁶⁶Reglas de operación del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Febrero de 2013.

	Desarrollar actividades de mejora continua en su Agroempresa. (a.3.)		*	(a.3.)
Cobertura	Municipios de Zonas de Atención Prioritaria. Núcleos Agrarios Certificados. Núcleos Agrarios sin conflicto agrario Núcleos Agrarios con potencial productivo, infraestructura y mercado local para implementar un proyecto empresarial. (a.11)		*	(a.4.)
Apoyos	I.- Apoyo directo II.- Cantidad liquida.		*	
Adquisición de activos.	\$300,000.00	1ª etapa	\$350,000.00	1ª etapa
Capacitación técnica.	\$60,000.00	1ª etapa	*	
Capacitación empresarial.	\$40,000.00	1ª etapa	*	
Becas.	120 días	1ª etapa	*	
Compra de derechos parcelarios	\$150,000.00	2ª etapa	\$100,000.00	3º etapa GL
Renta de derechos parcelarios.	\$35,000.00	2ª etapa	*	
Adquisición de activos fijos.	\$125,000.00	2ª etapa	\$150,000.00 \$125,000.00	2ª etapa GL 3ª etapa GL
Acceso al financiamiento para capital de trabajo y activos fijos adicionales	\$125,000.00	2ª etapa	No hay	
Tutoría de negocios.	\$30,000.00	2ª etapa	\$25,000.00 \$25,000.00	1ª etapa 3º etapa

Elaboración propia con información de las reglas de Operación del programa, para el periodo 2012 y 2013.

* Lo mismo que para 2011.

A través del Programa Joven Emprendedor Rural de Tierras (JERFT), la SRA generó, de enero a julio de 2012, **2,313** empleos directos en el sector rural, y con una inversión de 65 millones de pesos creó 79 proyectos Escuela y seis Proyectos Agroempresariales en los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, es decir de los 32 Estados sólo en 14 se aplicó este programa. .

Por su parte, en el Sexto Informe de Gobierno el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, señala que el Programa JERFT, del 1º de enero de 2007 al 30 de junio de 2012, ha creado 16,989 empleos directos, a través de 12,273 becas de capacitación equivalentes a un salario mínimo que se otorga a jóvenes que participan en un proyecto agroempresarial. En total se crearon 476 proyectos escuela y 828 proyectos Agroempresariales.²⁶⁷

De 2010 a 2011 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) realizó una evaluación complementaria al PROMUSAG, donde señaló, respecto al Programa (FAPPA), que el ingreso promedio de las personas apoyadas con este programa (después de haberlo implementado) tuvo un incremento de 6.1 por ciento, que representa el 2 por ciento del ingreso total de beneficiarios, que el 80 por ciento de los proyectos tienen un aprovechamiento superior al 50 por ciento de su capacidad instalada.²⁶⁸

Si bien, el programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, aplica su cobertura a la población rural joven, es decir a los sujetos agrarios que habitan en los núcleos agrarios, es por demás señalar que la mayoría de la población en los ejidos y comunidades son mujeres, niños y personas de la tercera edad, quienes trabajan el campo, por otro lado, quienes cuentan con certificado de comunero o ejidatarios son estas últimas.

Así también, otros requisitos que limitan la solicitud del programa, es que debe estar certificado el núcleo de población, y absurdo resulta el requisito de

²⁶⁷En la Web, sitio de Presidencia de la Republica, http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_08_Sector_Rural.pdf Consultado el 01 abril 2013.

²⁶⁸En Análisis del Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2011, de la Institución Evaluadora Universidad Autónoma Metropolitana.

que, debe contar con “potencial productivo”, con “infraestructura” y “mercado local” para implementar un proyecto agroempresarial, ya que quienes necesitan del programa en esencia son los sujetos agrarios que no cuentan con recursos, si contaran con ellos seguro ya son pequeños o grandes agroempresarios, entonces los recursos del programa está dirigido a población no marginada, ya que cuenta con infraestructura y mercado local.

a) Vivienda Rural

Programa de subsidios del ramo administrativo 15.-Desarrollo Agrario, territorial y urbano, destinado a las entidades federativas con población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, según criterios del Consejo Nacional de Población y las Evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, en los programas que resulten aplicables y la declaratoria de Zonas de Atención prioritaria.

El programa de Vivienda Rural apoya a los hogares mexicanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación de hasta 5,000 habitantes, a través de subsidios para que edifiquen, amplíen o mejoren su vivienda. Busca contribuir a elevar la calidad de vida.²⁶⁹

Son criterio de priorización para grupos vulnerables, los de mayor pobreza, Jefas de familia habitantes en localidades indígenas, los solicitantes con discapacidad o que alguno de sus dependientes tengan alguna discapacidad, madres solteras, hogares cuyos jefes de familia sean adultos mayores, hogares con integrantes de hasta 14 años de edad.

Los criterios de priorización geográficos, utilizados para otorgar el apoyo son:

- a) Zonas declaradas de riesgo natural por la autoridad Federal o Estatal competente, con una residencia en dicha zona anterior al 31 de diciembre del año 2003, y sean objeto de reubicación por parte de la autoridad local en los municipios de Muy Alta o Alta Marginación.
- b) Los municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano.

²⁶⁹ Reglas de Operación Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2013, mismo que abroga el programa de Ahorro para la vivienda, Tu casa, publicado el 31 de diciembre del 2013.

- c) Los municipios identificados en la Cruzada Nacional contra el Hambre, publicado en el diario oficial de la federación el 22 de enero de 2013, marcados por la Comisión Intersecretarial para la prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.²⁷⁰

Los apoyos del programa dependen de las aportaciones del Gobierno Federal y de los Gobiernos Municipales, que tienen municipios con alto y muy alto índice de rezago social, así como del número de beneficiarios. *Para el ejercicio fiscal 2011, se tuvo un presupuesto asignado de 1,233.6 millones de pesos.*²⁷¹

A efecto de tener una idea más clara de los alcances del programa Vivienda Rural, se presentan sus modalidades, el monto del apoyo, y el beneficio dependiendo si pertenece a un municipio alto grado de marginación o muy alto.

Modalidad	Monto del Beneficio	Beneficiario en municipio de alto índice de rezago social	Beneficiario en municipio de muy alto índice de rezago social
Adquisición o construcción de Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR)	\$3,100 a \$4,100	5% del valor total de la acción de la vivienda.	5% del valor total de la acción de la vivienda.
Ampliación	\$1,150 a \$1,550	5% del valor total de la acción de la vivienda.	5% del valor total de la acción de la vivienda.
Mejoramiento	\$770 a \$1,150 (Para piso firme el monto puede ser menor)	5% del valor total de la acción de la vivienda.	5% del valor total de la acción de la vivienda.

²⁷⁰Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2013, punto 3.4.2 p. 3

²⁷¹Informe Preliminar, Meta-Evaluación del Programa Vivienda Rural (PVR), 2007-2012, Colegio de la Frontera Norte, México, 2012. P. 9

Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2013.

Como se aprecia los recursos que reciben los hogares por este programa, son mínimos, no son mayores a \$4,100.00, por lo que no reflejan cambios en las condiciones de vida de la población rural.

La evaluación de consistencias y resultados (ECR) 201, respecto al programa vivienda rural, destaca el hecho de que el diseño del programa ha ido mejorando con el paso del tiempo, definiendo con mayor precisión su población potencial, sin embargo, éste aún no ha construido un plan estratégico exclusivo de corto y mediano plazos, lo que impide cuantificar adecuadamente las necesidades de vivienda nueva ni, de manera específica, su población potencial.²⁷²

Se consideran como debilidades del programa, que éste no cuenta con una evaluación de seguimiento o impacto²⁷³, es decir no hay un seguimiento del programa, que permita medir el impacto en la vida de los beneficiarios.

En este sentido, la Evaluación Específica de Desempeño 2008 recomienda:

- Mejorar los procesos de seguimiento y ejecución y revisar los procesos de cobertura y focalización,
- Definir la problemática y la población objetivo,
- Coordinación de acciones con el Programa de Vivienda Rural y el Programa “Tu Casa”,
- Mejorar criterios de cobertura y focalización, operar con el criterio de pobreza patrimonial y cuantificar mejor las necesidades de vivienda para cada uno de los rubros de acción,²⁷⁴
- Otorgar apoyos de manera más integral, es decir, una vivienda con necesidad de techo, piso y muro, se vería más beneficiada si recibiera los tres apoyos en una sola entrega que si tiene que esperar 3 años para poder recibir los mismos apoyos²⁷⁵.

²⁷² Informe Preliminar, Meta-Evaluación del Programa Vivienda Rural (PVR), 2007-2012, Colegio de la Frontera Norte, México, 2012. p. 15.

²⁷³ *Ibidem*, p. 17.

²⁷⁴ *Ídem*.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 20.

El programa de vivienda rural, no tiene consecuencias notables, que mejoren las condiciones de vida de la población rural, que permitan considerar un beneficios para los campesinos, ejidatarios, indígenas, ya que las figuras de urbanización en muchas ocasiones no son acordes con las necesidades de la población que vive en el campo.

3.5.- Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA): PROCAMPO

La Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuenta con diversos programas entre los principales se encuentran el Programa de Apoyos Directos al Campo.

Procampo es un programa que surgió en 1994, cuando el precio de garantía del maíz era de \$650.00 y el costo de la tonelada traída de Estados Unidos de \$450.00, los campesinos no pudieron vender e incluso las instituciones prefirieron comprar maíz amarillo utilizado para animales en el país de origen. Era año de elecciones y todo el sector campesino estaba disgustado. En ese contexto el PRI como solución implementó el programa PROCAMPO, inicialmente daban una cantidad de \$300.00, para 2008 \$1,160.00, por hectárea sembrada, en propiedad social o privada.²⁷⁶

El Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO, surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales, por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosos.²⁷⁷

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), actualmente se le denomina PROCAMPO Productivo, este programa otorga principalmente apoyos a los productores que **acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o posesión derivada de predios que se encuentran en legal**

²⁷⁶Guadalupe Leticia García García, "Pasado y presente del campo mexicano: ¿imagen de nuestro futuro.", Multidisciplinas, México, Revista de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Tercera Época, Número 2, Diciembre 2008-Enero 2009.

²⁷⁷Acuerdo por el que se modifican, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, Denominado, PROCAMPO Productivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2013.

explotación de superficies elegibles e inscritas en el Directorio del PROCAMPO; que reciben subsidios.²⁷⁸

Para 2011, el monto máximo de apoyo por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola fue de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.),²⁷⁹ esto es, no podrá registrar más de 100 hectáreas de riego o 200 de temporal. Para las personas morales, el monto máximo de apoyo será calculado en función de la aportación de la superficie elegible de cada uno de sus miembros.

Tratándose de tierras de uso común y en explotación colectiva de los ejidos y comunidades, el monto será calculado por partes iguales en función de los ejidatarios o comuneros individualmente considerados en el plano interno del ejido o comunidad, o bien, de acuerdo con la proporción que corresponda de acuerdo a los certificados de derechos sobre tierras de uso común.

En ninguno de los tres casos podrá exceder de cien mil pesos.

Las sociedades mercantiles y civiles reciben 25 veces la individual, es decir, si la persona física puede recibir hasta para 100 hectáreas, las sociedades para dos socios pueden recibir hasta 2,500 hectáreas de riego y 5,000 hectáreas de temporal.²⁸⁰

Para el ciclo agrícola primavera verano 2012, se tuvieron dos cuotas:

Cuota alianza	\$1,300.00 X hectárea	Predios de temporal de hasta cinco hectáreas
Cuota normal	\$963.00 X hectárea	Predios de riego, temporal mayores de cinco hectáreas.

Para el ciclo agrícola otoño-invierno 2011/2012 y 2012/2013, se aplicará la Cuota Normal equivalente a \$963.00 (novecientos sesenta y tres pesos 00/100 M. N.) por hectárea.

Para 2013, la superficie máxima por la que el productor podrá recibir apoyo de PROCAMPO, será el equivalente en hectáreas de hasta \$100,000.00

²⁷⁸ *Ídem.*

²⁷⁹ Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al campo, actualmente Componente PROCAMPO para vivir mejor, Octubre 2011.

²⁸⁰ *Ídem.*

(Cien mil pesos 00/100 M.N.) por unidad de Producción (UP), por persona física beneficiada, por ciclo agrícola, a través de una transferencia de recursos.

La Unidad de Producción es la superficie elegible de todos los predios registrados en PROCAMPO Productivo, que el productor explote y para la que solicita el apoyo, ya sea como propietario, como titular de los derechos sobre ellos o en posesión derivada.²⁸¹

Así también, el Programa PROCAMPO contempla en sus objetivos a los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros, a través de apoyos directos: así como apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo de adquisición de insumos energéticos,²⁸² por lo que el programa Procampo se integra por otros especializados como Modernización de Maquinaria Agropecuaria, Diesel Agropecuario, Diesel Marino, Fomento Productivo de Café, Gasolina Ribereña, a los cuales los clasifican de acuerdo a su componente.

En el siguiente cuadro, se presenta el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), actualmente denominado PROCAMPO, con sus diferentes modalidades y componentes, así como el monto de sus apoyos y la población a que se dirige el programa.

Programa	Componente	Monto de apoyos	Dirigido a:
Programa de apoyos directos al campo PROCAMPO		50% del costo del equipo, sin rebasar \$50,000.00 (Cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por equipo. a) Preparación y trabajo de suelo b) Siembra y plantación c) Cuidado y protección de platas. d) Fertilización	Personas físicas y morales dedicadas a actividades agropecuarias.
	Modernización de la	50% del costo del equipo sin rebasar \$1'000,000.00 (Un millón de pesos 00/100 M.N.) por proyecto. e) Proyectos especiales	

²⁸¹Acuerdo por el que se modifican, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, Denominado, PROCAMPO Productivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

²⁸²Art. 22 del Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Segunda Sección, Publicado el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2013.

	Maquinaria Agropecuaria	80% del proyecto sin rebasar \$2,000,000.00 (Dos millones de pesos 00/100 M.N) f) Desarrollo de equipos o especiales.	
		Hasta 80,000.00 (Ochenta mil pesos 00/100 M.N.) por cursos. g) Formación de tractoristas, mecánicos.	
	Diésel Agropecuario	-Máximo 20,000 litros anuales -Un peso por litro, de acuerdo al tamaño de la maquina.	Personas dedicadas a actividad de producción agropecuaria. Padrón 2012 o año previo.
	Diésel Marino	Monto máximo de hasta 2 millones de litros por unidad productiva. -\$2.00 (dos pesos 00/100 M.N. por litro de Diésel marino.	Personas dedicadas a actividades pesqueras, acuícolas o maricultura. Padrón 2012. Propietarios de la Unidad Productiva.
	Fomento Productivo del Café	-10 quintales por hectárea. -20 hectáreas por productor. -Café sustentable 40% superior al convencional.	Padrón Nacional de Cafetaleros (PNC) Productores con actividad de comercialización directa registrados en el Sistema de la Cafecultura Nacional (SICN)
	Gasolina Ribereña	\$2.00 (dos pesos 00/100 M.N.) por litro de gasolina ribereña, con base en la potencia del motor y operación en el ciclo productivo.	Actividades pesqueras ribereñas Padrón 2012. Propietario o legítimo propietario de la unidad productiva.

Elaboración propia con información del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicada el 11 de febrero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación.

Para ser beneficiado con el programa con componente Modernización de la Maquinaria Agropecuaria, es necesario renunciar al programa Diesel Agropecuario.

En el Sexto Informe de Gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, se señala que durante los primeros seis meses de 2012, el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor de la

SAGARPA, con cifras preliminares ejerció 3,139.7 millones de pesos en los 1,033 municipios considerados como indígenas por la CDI, dentro de los cuales se benefició a 186.3 miles de mujeres, 695.9 miles de hombres y 8.4 miles de personas morales y comunales.²⁸³

No obstante, que están determinadas las cuotas y los límites de hectáreas, en la normatividad²⁸⁴, los recursos de PROCAMPO, se entregan de manera arbitraria, como ejemplos:

De 2006 a 2008, Baltazar Hinojosa Ochoa, entonces presidente municipal de Matamoros, ahora Jefe de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), quien por 400 hectáreas de longitud, recibió 11 millones 392 mil pesos del Programa PROCAMPO, como apoyo para la manutención de un rancho de su propiedad ubicado en el municipio de San Fernando.²⁸⁵

Por otra parte el Presidente de la Unión de Campesinos de Atliaca y Acatepe, responsabiliza a la Delegación Estatal de Sagarpa en Guerrero, de quedarse con los fondos de Procampo, de al menos 300 campesinos.²⁸⁶

Si bien, en un inicio, el objetivo del programa, era transferir recursos para apoyar a los productores rurales, mejorar la competitividad interna y externa, elevar el nivel de vida de las familias rurales y modernizar el sistema de comercialización,²⁸⁷ ahora la transferencia de recursos es para productores rurales, que siembran la superficie elegible registrada en el directorio del programa, y cumplan con los requisitos que establezca la normatividad, es decir para productores y en menos cantidad para familias rurales.

²⁸³En la web, sitio de la presidencia de la república, sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/03_CAPITULO_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/3_04_Pueblos_y_Comunidades_Indigenas.pdf. consultado el 01 abril de 2013.

²⁸⁴ Procedimiento general operativo de las reglas de operación del componente PROCAMPO para vivir mejor a partir del ciclo agrícola Otoño-invierno 2011/2012, Reglas de operación del programa de apoyos directos al campo, actualmente componente PROCAMPO "Para vivir mejor", Procedimiento Especifico para la atención de predios elegibles de actualización de Información en el ciclo agrícola en operación del Componente PROCAMPO Para vivir mejor.

²⁸⁵ Periódico La Jornada, "Ex edil de matamoros obtuvo millonarios subsidios del Procampo ", por Julia Le Duc, 17 de Diciembre de 2012.

²⁸⁶ Periódico La Jornada, "Jinetean en Guerrero fondos de Procampo", por Sergio Ocampo Arista, 23 de octubre.

²⁸⁷ Periódico La Jornada, "Procampo y sus efectos perversos", por Ana María Aragonés, 09 de agosto 2009.

Empresarios o grandes propietarios como Valentín Ruiz Ortiz y familia (una de las más ricas de Veracruz), al cumplir con los requisitos, recibieron montos que van de 92 mil 750 pesos a los 110 mil pesos, como parte del programa “Modernización de la Maquinaria Agrícola”, porque cumplieron con los requisitos, y porque Procampo no es para pobres, así lo afirmó el Delegado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.²⁸⁸

Se ha dejado de lado el objetivo principal, que consistía en mejorar la competitividad y comercialización, en beneficio del nivel de vida de las familias rurales, y por el contrario beneficia más, a grandes productores que detentan mayor cantidad de tierra, donde basta que cumplan con los requisitos del programa. Así, *el 80 por ciento de los subsidios del Procampo se concentran en los agricultores ricos del norte del país y las grandes empresas alimentarias como Maseca, Bimbo, Bachoco, Nestle, Gamesam Archer Daniela Midland, Com Products Internacional, entre otras.*²⁸⁹

Ante tal, incongruencia del programa, *“líder de la Central Campesina Cardenista (CCC), puntualizó que entre los cambios que requiere Procampo están, reducir la superficie de los beneficiarios, (tendrían que estar en 20 hectáreas mínimo, ya que la es la dotación de tierra que tienen los ejidatarios del norte del país), y actualización del padrón de beneficiarios, toda vez que por litigios no resueltos muchas superficies de tierras quedan fuera.”*²⁹⁰

El Programa de Apoyos Directos al Campo, en un inicio tenía como objetivo transferir recursos a las familias rurales, para elevar el nivel de vida, sin embargo el 80% de los apoyos, son recibidos por agricultores ricos y empresas alimentarias, lo que de ninguna manera beneficia al desarrollo rural.

De lo anterior, se evidencia la rectoría que ejerce el Estado, a través de dichos programas, por otro lado no se refleja que el Estado cumpla con la obligación de proteger los derechos sociales y mucho menos promueva

²⁸⁸En la web: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=121030_110515_473, Procampo no es exclusivo para pobre dice SAGARPA, Consultado el 22 de Diciembre de 2012.

²⁸⁹Periódico la Jornada, “Plantean reasignar recursos de Procampo a campesinos pobres y con pocas tierras”, por Matilde Pérez U, 03 de Agosto de 2009.

²⁹⁰Periódico la Jornada, “Positiva la continuidad de Procampo en futuro Gobierno” por Ariane Díaz, 24 de Noviembre de 2012.

mejores condiciones de vida de la población rural, que propicien un desarrollo social a favor de este grupo vulnerable.

La Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), además del Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO Productivo, cuenta con otros programas de los que únicamente se destacan aquellos que están destinados a los ejidatarios, comuneros y comunidades indígenas:

El Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, de componente Minería Social²⁹¹, que otorga apoyo por:

-Aprovechamiento de minerales no metalíferos y rocas (por ejemplo arcilla, cuarzo y sal de mesa), hasta el 50% del costo del proyecto, sin rebasar \$2'000,000.00 (Dos millones de pesos 00/100 M.N.).

- Elaboración de bienes base de no metalíferos y rocas, hasta de 50% del proyecto sin rebasar \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.).

-Asistencia técnico y capacitación en aprovechamiento sustentable de los minerales no metalíferos y rocas, hasta el 50% del proyecto, sin rebasar \$60,000.00 (sesenta mil pesos 00/100 M.N.)

El Programa del componente Minería Social, está dirigido a personas físicas y morales que pertenezcan a ejidos y comunidades rurales con aprovechamientos de minerales no metalíferos y rocas.

El Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, del componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y apícola (PROGAN).²⁹²

-Ganado Bovino \$412.50 por Unidad Animal, por productor que tienen entre 3 y 45 UA.

-\$330.00 para productores con más de 35UA, (Tope máximo por productor, lo equivalente a 300 Unidades)

²⁹¹ Artículo 20, del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, pesca y Alimentación, Segunda Sección, publicadas en el Diario oficial de la Federación el 11 de febrero de 2013.

²⁹² Artículo 47 del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, pesca y Alimentación, Segunda Sección, publicadas en el Diario oficial de la Federación el 11 de febrero de 2013.

- Identificadores para animales o colmenas, hasta con 300 paquetes de identificadores por productor para animales o colmenas, no apoyados en el patrón de ganaderos.
- Biológicos para la prevención de Brucelosis, costo de la vacuna para el 100% de las crías hembras.

Programa dirigido a Ejidatarios, Colonos, Comuneros, Pequeños Propietarios y Sociedades civiles o mercantiles, que sean Beneficiarios de PROGRAN.

El Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades²⁹³, establece que;

-En los Proyectos Estratégicos de Impacto Estatal o Regional, el apoyo máximo es de 50% del costo total del proyecto, con excepción de los apoyos dirigidos de bajos ingresos.

-En el Desarrollo de Ramas Productivas, 900 millones de pesos estarán orientados a productores de hasta 10 hectáreas, productores del sector social, contemplándose entre éstos a los productores orgánicos.

-El monto para minería social, es de 50 millones de pesos, estará orientado exclusivamente a ejidos y comunidades.

-El monto para semillas, fertilizantes y otros, tiene un monto de 500 millones de pesos orientados a productores social, de hasta 5 hectáreas.

El programa Minería Social promueve la explotación por parte de ejidatarios y comuneros, de minerales no metalíferos y rocas (arcilla, cuarzo, sal de mesa), mientras tanto minerales de mayor valor son concesionados a minerías extranjeras.

²⁹³ Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012, artículo 35, fracción VII, inciso d), y fracción VIII.

3.6.- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Es significativo analizar los programas forestales diseñados para los ejidos y comunidades, dado que son estos los que concentran la mayor superficie forestal.

Especialistas del tema, difieren en cuanto al número de ejidos y comunidades que cuentan con recursos naturales. Unos consideran que 6,592 y otros 8,500 ejidos y comunidades que son dueños de 85% de los recursos forestales.²⁹⁴ La entonces Secretaría de la Reforma Agraria, registra que son 15,584 núcleos agrarios, con una superficie de 62'629,719 hectáreas.²⁹⁵

México tiene 138 millones de hectáreas de superficie forestal²⁹⁶, de las cuales 62'629,719 millones de hectáreas pertenecen a la propiedad social, es decir los 15,584 núcleos agrarios, *concentran el 50.4 y 65% de la superficie forestal.*²⁹⁷ De ahí la importancia de los programas formulados en el aspecto forestal por el Ejecutivo Federal.

Programa de Desarrollo Forestal (PROÁRBOL)

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, coordina a la Comisión Nacional Forestal, que tiene por objeto; desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y de restauración en materia forestal, que conforme a la Ley se declaran como un área prioritaria del desarrollo, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable y sus instrumentos.²⁹⁸

En 2012, la Comisión formuló programas como el Programa de Desarrollo Forestal (PROÁRBOL), con las siguientes modalidades:

²⁹⁴Evaluación Complementaria del programa Proárbol-Capacitación Ambiental y desarrollo Sustentable, ejercicio fiscal 2011, p. 46.

²⁹⁵ Tomado de Atlas de la Propiedad Social y Servicios Ambientales en México, 2012, en la Web: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/atlas-de-propiedad-social-y-servicios-ambientales-en-mexico>

²⁹⁶Del Angel-Mobarak, 2012, citado en Evaluación Complementaria del programa Proárbol-Capacitación Ambiental y desarrollo Sustentable, ejercicio fiscal 2011, p. 46.

²⁹⁷Evaluación Complementaria del programa Proárbol-Capacitación Ambiental y desarrollo Sustentable, ejercicio fiscal 2011, p. 47.

²⁹⁸REGLAS de Operación del Programa Nacional Forestal 2013, Tercera Sección. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2013.

- Programa Especial de Microcuentas en Zonas Prioritarias,
- Programa Especial Pátzcuaro y Zirahuén,
- Programa Especial Cutzamala,
- Programa Forestal Federal Meseta Purépecha, Programa Especial para la Conservación, Restauración y Manejo Sustentable de los Recursos Forestal comunitario Chimalapas,
- Programa Especial Cuencas Costeras en el Estado de Jalisco,
- Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán,
- Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona,
- Programa para la Restauración Ecológica del área de Protección de Flora y Fauna "Bosque la Primavera
- Programa de Restauración, Protección y desarrollo de la zona Tarahumara en el Estado de Chihuahua.
- Programa de Restauración de la Cuenca Rio Verde Grande en el Estado de Aguascalientes,
- Programa de Restauración de la Parte Alta de la Cuenca del Rio Nazas en el Estado de Durango.
- Programa Estatal de Apoyos a Proyectos de Plantaciones Forestales Comerciales.
- Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noreste Semiárido (PRODESNOS).
- Proyecto de Desarrollo Comunitario Forestal de los Estados del Sur (DECOFOS)
- Programa de Fomento a la Organización Social Planeación y Desarrollo Regional Forestal (PROFOS)
- Apoyo para promover Mecanismo Locales de Pago por Servicios Ambientales a través de Fondos Concurrentes.
- Apoyos para proyectos especiales de conservación y restauración forestal.
- Compensación Ambiental por Cambio de Uso de Suelos en terrenos Forestales.

Las modalidades se encuentran dirigidas a las personas que son dueños o se encuentran en posesión de tierras forestales o son dueños de tierras ubicadas en las zonas específicas.

Los únicos programas reservados para los núcleos agrarios son; Proyecto de Desarrollo Sustentable para las Comunidades Rurales e Indígenas del Noreste Semiárido (PRODESNOS), Programa de Fomento a la Organización Social Planeación y Desarrollo Regional Forestal (PROFOS) y el Programa de Desarrollo Forestal (PROÁRBOL), este último es el principal programa en el discurso de Felipe Calderón Hinojosa, sexenio de 2006-2012.

El Programa Proárbol, en general se encuentra dirigido a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana que sean propietarios o poseedores

de terrenos forestales, preferentemente forestales o temporalmente forestales, y las personas físicas y morales que sin ser dueñas o poseedoras de los terrenos en mención, acrediten su elegibilidad conforme a la modalidad específica de apoyo, de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación.

Si los terrenos se encuentran en litigio, quedan excluidos del programa.

Las comunidades y ejidos para recibir los apoyos, deben de acreditar su existencia legal, la propiedad (Carpeta básica que contenga la resolución presidencial o dotación que da origen a la comunidad o ejido), o posesión con el acta de posesión (documento emitido por el comisariado ejidal o de bienes comunales en el que les reconozca la posesión o uso del terreno.). Artículo 9.

En el caso de las solicitudes provenientes de PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS, los requisitos se acreditarán preferentemente conforme a la documentación antes señalada y en caso de no contar con ella, la entrega de documentos y requisitos se hará en base a los usos y costumbres correspondientes a cada pueblo o comunidad indígena. (Artículo 9, fracción VI)

Los montos de apoyo se establecen de acuerdo a la modalidad y la superficie.

Modalidad	Monto del Apoyo	Superficie de apoyo en HA
Manifestación de Impacto Ambiental particular o regional	Hasta \$270,000 de acuerdo al presupuesto aprobado	No aplica
Programa de manejo forestal maderable	\$10,000 pesos para 10 ha y hasta 500/ha adicional, hasta 20 ha. \$15,500 para 21 ha y hasta 274/ha adicional hasta 100 ha. \$37,000 pesos hasta 101 ha y hasta 137/ha adicional hasta 1,000 ha. Hasta 160/ha de la 1,001 en adelante, de acuerdo al presupuesto aprobado.	Mínima de 10 y máxima de 5,000 ha.
Estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables y obtención de	\$5,480 pesos de 20 a 100 ha Hasta 55/ha de 101 a 1,000 ha. \$54,800 y hasta 28/ha adicional arriba de 1,000 ha.	Mínima de 20 ha y máxima de 5,000 ha.

germoplasma forestal		
----------------------	--	--

Fuente: Reglas de operación del Programa Proárbol 2012.

La finalidad de los objetivos del programa es elevar la competitividad del sector para contribuir a la calidad de vida de los mexicanos, mitigar los índices de pobreza y marginación en áreas forestales, y por supuesto impulsar la planeación y organización forestal.

No obstante los objetivos del programa y la finalidad del mismo, la Comisión Nacional Forestal (Conafor) durante 2008 dio prioridad para la entrega de apoyos a las agrupaciones que ella misma formó, concentradas en la Confederación Nacional de Organizaciones de Silvicultores (Conosil), a las cuales dio mayor puntuación para obtener los apoyos que a las agrupaciones independientes. “Se presume que hubo desviación de recursos, no hubo transparencia y hay discrecionalidad en la aplicación de ellos porque no se publicaron las reglas de operación.”²⁹⁹

Lo anterior revela, una política de privilegios y exclusión para el sector rural, donde la sobrerregulación favorece organizaciones o sociedades como la Confederación Nacional de Organizaciones de Silvicultores (Conosil), y por otro lado obstaculiza y retrasa la gestión legal del bosque y la obtención del aprovechamiento forestal a los núcleos agrarios, donde *existe de un enorme mercado ilegal que genera competencia desleal y una legislación fiscal que produce desventajas a productores nacionales, sobre todo con la aplicación del IVA a la producción de madera*³⁰⁰

Gonzalo Chapela, académico de la Universidad Autónoma de Chapingo y Gustavo Sánchez, director de la Red Mocaf, que agrupa a 44 organizaciones regionales de productores forestales, consideran que; pese al presupuesto creciente –pasó de 400 millones de pesos en 2000 a unos 5 mil millones este 2010–, el saldo es el fracaso de los programas de reforestación; la caída en la producción maderable; la reducción en al menos 2 millones de hectáreas de la superficie bajo manejo y el deterioro del tejido social en zonas forestales, señalan organizaciones y expertos en el sector,³⁰¹ toda vez que la producción

²⁹⁹ Periódico La Jornada, “Señalan Vicios de Proárbol”, por Angélica Enciso L, 29 de enero de 2009.

³⁰⁰ Periódico La Jornada, “Fracasan planes de la Conafor pese a su presupuesto creciente” por Angélica Enciso L, 08 de febrero de 2010.

³⁰¹ *Ídem.*

que en 2000 era de 9 mil 430 millones de metros cúbicos, cayó en 2008 a 6 mil 708 millones de metros cúbicos.

Por su parte la Auditoría Superior de la Federación expuso que las organizaciones y la Sagarpa incumplieron con los objetivos y normatividad, que de acuerdo con los documentos, diversas organizaciones reincidieron en la presentación de documentación fraudulenta para justificar el uso de los recursos que recibieron, en tanto la Sagarpa no atendió las recomendaciones de evitar la duplicidad en la entrega de los recursos, terminar con la falta de transparencia en los apoyos brindados a las agrupaciones rurales, cotejar la documentación original de la escritura pública o de las modificaciones de registro de la organización ni realizó el seguimiento, control y supervisión del gasto.³⁰²

De los programas analizados, se concluye que son un obstáculo para el desarrollo social de la población rural, ya que de inicio sus reglas provienen de un derecho formado con estructuras tradicionales, y que por otro lado la creación de las reglas carecen de estudios multidisciplinarios, lo que hace casi imposible su comprensión y conocimiento para ejidatarios, comuneros, campesinos e *indígenas*.

También son un obstáculo, por la forma en que se aplican los programas, ya que el beneficio de los núcleos agrarios dependerá de que los programas sean congruentes con las necesidades e intereses de la población rural, y no como sucede, que atiende a intereses clientelares y electorales, como lo denuncia la Confederación Nacional Campesina y del Congreso Agrario Permanente (CAP), al manifestar que *Sagarpa favorecía a las nuevas agrupaciones y pidieron a los diputados de la anterior legislatura se realizara una depuración del padrón de beneficiados, pues –argumentaron– se daba un uso político a los recursos y que las nuevas agrupaciones no cumplían con los objetivos del programa.*³⁰³

Así como el Derecho es un instrumento para que la clase dominante se mantenga en el poder, los programas presentados también contribuyen a que la clase dominante permanezca en el poder, ya que sus reglas contienen candados, que no permiten a la población rural obtener los apoyos, entonces

³⁰² Periódico La Jornada, "Panistas crearon parásitos en el campo al combatir a líderes ligados a PRI y PRD", por Matilde Pérez U. Lunes 29 de octubre de 2012, p. 12

³⁰³ *Ibidem*, p. 12

quienes aprovechan los recursos financieros y naturales, son la clase dominante, lo que les permite fortalecer sus medios de reproducción.

Los programas agrarios son creados fundamentalmente en base a antecedentes políticos o necesidades políticas en turno, con la finalidad de que el Estado capitalista se mantenga en el poder, aparentando una realidad de democracia frente a sus gobernados, pues hace creer que su finalidad es el bien común, es decir, que le interesan proporcionar a los campesinos, ejidatarios, comuneros, *indígenas* y agricultores, los medios apropiados para su desarrollo social, pero la realidad de estos grupos vulnerables es la desigualdad, pobreza, injusticia y marginación, quienes se ven obligados a buscar una salida para cambiar su situación, entre ellas la migración, con el único objetivo de mejorar sus condiciones de vida, salud, educación y vivienda.

CAPÍTULO CUARTO

EL DOBLE DISCURSO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LOS NÚCLEOS AGRARIOS EN MÉXICO: 2006-2012

Solo podemos comprender la importancia del discurso en los procesos sociales y en las relaciones de poder contemporáneos si reconocemos que el discurso constituye a la sociedad y a la cultura, así como es constituido por ellas. Es decir la relación es dialéctica. Esto implica que toda instancia de uso del lenguaje hace su propia contribución a la reproducción y/o a la transformación de la sociedad y la cultura, incluidas las relaciones de poder. Ahí reside el poder del discurso; y por eso es que vale la pena luchar por él.

Norman Fairclough y Ruth Wodak

4.1 Concepto de discurso

Noe Jitrik³⁰⁴, señala que la palabra discurso comprende en dos sentidos:

cuando decimos “discurso” no referimos a un objeto conceptual, un constructo cuyo rasgos, elementos o caracteres han sido en parte determinados y en parte se deben seguir determinándolos; en suma estamos diciendo que se trata, como dije inicialmente, de un “objeto de Conocimiento”, por el otro aludimos al carácter particular de una formación, un discurso, que es susceptible de ser analizado y para llevar a cabo lo cual es necesario disponer de alguna teoría analítica y de instrumentos metodológicos.³⁰⁵

En otras palabras, los conceptos, el saber, el objeto de conocimiento está construido y determinado por el lenguaje de la disciplina que se practica. Así mismo, Michel Foucault *considera que el discurso es ese conjunto regular de hechos lingüísticos en determinado nivel, y polémicos y estratégicos en*

³⁰⁴Jitrik, Noé, (Coop.), *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinarietà*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 46.

³⁰⁵*Ibidem*, p. 46.

otro,³⁰⁶ hechos lingüísticos que están determinados, de acuerdo a las exigencias de los lazos de pensamiento.

... el lenguaje no está ya constituido solamente por representaciones y sonidos que a su vez los representa y ordena entre sí de acuerdo con las exigencias de los lazos del pensamiento; está constituido además por elementos formales, agrupados en sistema, y que imponen a los sonidos, a las sílabas, a las raíces, un régimen que no es el de la representación.³⁰⁷

Cuando Noe Jitrik se refiere al segundo concepto de discurso, es decir al carácter particular de la formación del discurso, que debe ser analizado, lo hace a fin de señalar la necesidad de analizar desde otros campos no discursivo, es decir a través de la interdisciplina, ya que como señala Foucault las representaciones de la lengua cambian y la lengua se modifica en igual proporción.

Mientras que la lengua se definió como discurso, no podía tener más historia que la de sus representaciones: las ideas, las cosas, los conocimientos, los sentimientos cambian, y entonces sólo entonces se modificaba la lengua en proporción exacta con estos cambios.³⁰⁸

En el mismo plano, Iñiguez Rueda, señala que: Los discursos son prácticas sociales. De hecho, en un sentido foucaultiano se habla de **prácticas discursivas** y éstas son reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en el espacio, que han definido en una época dada, para comunidades dadas, las condiciones de cualquier enunciación. Pero el análisis también es una práctica y es una práctica no únicamente desenmascaradora o identificadora de otras prácticas discursivas, sino también un camino para su transformación³⁰⁹.

³⁰⁶Foucault, Michel, *La verdad de las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona 1999, p. 15.

³⁰⁷Foucault, Michel, *Las palabras las cosas una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI, 1974, p.231.

³⁰⁸*Ibidem*, p.232

³⁰⁹Iñiguez Rueda, Lupicinio, *Introducción en Análisis de la Conversación y/o Análisis del Discurso: hibridaciones metodológicas para el estudio de la acción social y/o regímenes discursivos*, en Gordo López, citado por García García Guadalupe, en *Derecho Ejecutivo Penal, Análisis de Aplicación en la Pena en México*, México, Porrúa. 2005. P. 200.

Hacer discurso implica emitir oralmente una cadena de conceptos, destinada a **persuadir o convencer en relación con un tema** o un campo en el que era propio y pertinente hacerlo: lo religioso o lo político y, correlativamente. En la actualidad se ha generalizado a punto tal que cualquier cosa que se dice en cualquier circunstancia, pública o privada, es llamada discurso...³¹⁰,

Discurso 1

“Juntos, hemos podido sortear la adversidad que puso en riesgo a nuestro país. Y a pesar de la crisis alimentaria y a pesar de la crisis económica disminuyó la desigualdad y creció el número de personas que tienen satisfechas sus necesidades básicas de alimentación, de educación, de salud, de seguridad social, de vivienda, de electricidad, de agua.

...

El esfuerzo de todos los mexicanos ha valido la pena, porque contribuyó a evitar que muchas familias cayeran en pobreza extrema y perdieran su patrimonio, precisamente por la crisis.”³¹¹

(El subrayado es propio)

Discurso que nos construye una verdad que de no contar con otras representaciones, ideas, cosas, conocimientos, sentimientos, se insertan en nuestra realidad, “... *está es la realidad, la única realidad que tiene el inconsciente, o sea una realidad del discurso*”,³¹² por eso,

La instalación del “sujeto supuesto saber” es la condición para la apertura del discurso a la dimensión del engaño, en el sentido transitivo y reflexivo. Recordemos que, mientras otros discursos que se dan como objetivo la búsqueda de la verdad, excluyen esta dimensión, el psicoanálisis necesita abrirse a ella, permitiendo la entrada a la dialéctica de la verdad de la mentira y de la mentira a la verdad.³¹³

Los discursos no necesariamente son verbales, pueden ser escritos, visuales, y no sólo religiosos o políticos, cada disciplina de conocimiento estructura sus propios conceptos, representaciones, practicar discursivas, a efecto de persuadir o convencer respecto a un tema.

³¹⁰Jitrik, Noé, (Coop.) Op.cit, nota 306, p. 52

³¹¹Sexto informe de Gobierno, Sexenio 2007-2012, Presidente: Felipe Calderón Hinojosa

³¹²Giménez, Gilberto, Jitrik, Noé (Coop), *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinariedad*, México, UNAM, 1990, p. 213.

³¹³Saettele, Hans Robert, Jitrik, Noé (Coop.), *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinariedad*, México, UNAM, 1990, p. 227.

Para convencer o persuadir de que disminuyo la desigualdad, que las personas tienen satisfechas sus necesidades básicas y que se evito que muchas familias cayeran en pobreza extrema, previo a la producción del discurso, ha habido una enunciación que se llevo a cabo en un código, siguiendo sus leyes, y sobre una materia enunciable mediante ese código: esta materia, en gran medida indiscernible de código mismo es en general, un campo simbólico³¹⁴- conocimiento, memoria, experiencia, imaginación-, es lo que “ya está ahí”.³¹⁵

Para el tema de la pobreza, ese conocimiento que ya está ahí es retomado por quien emite el discurso, para persuadir o convencer respecto a su objeto de conocimiento, a fin de reforzar el razonamiento de su discurso.

Discurso 2

“Especialistas en el estudio de la pobreza afirmaron que la verdadera fábrica de pobres en México ha sido la aplicación de un modelo económico neoliberal que no sólo mantiene en la precariedad a 76 millones de habitantes, sino también propició un creciente deterioro de los servicios básicos, entre ellos salud, educación y vivienda.

David Lozano Tovar, investigador del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señaló que todos los partidos políticos, sin excepción, han aplicado medidas neoliberales, y resolverlo no dependerá de que se echen la bolita unos a otros.

Agrego que las cifras dadas a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de que se incrementó en 4.2 millones el número de personas que viven en pobreza alimentaria, con lo que suman 28 millones, no sólo son conservadoras, pues en el país 76 millones de habitantes viven en pobreza y 75 por ciento de la población económicamente activa no puede adquirir todos los productos de la canasta básica...”

Ahora bien, la periodista para emitir su discurso se desenvuelve en un campo simbólico, recurre a especialistas e investigadores en materia de

³¹⁴En un sentido general, lo simbólico puede ser entendido como procesos de formación de sentido o de significación; en consecuencia lo simbólico puede ser cualquier objeto, acto, relación o comportamiento en cuanto pueda servir de vehículo a una idea, a una representación o a una imagen. Jiménez, Gilberto, Jitrik, Noé, (Coop.) *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinariedad*, México, UNAM, 1990, p. 188

³¹⁵Jitrik, Noé (Coop), *Irrupción del Discurso, Op, cit*, nota 306, p. 53.

pobreza, es decir, hay una enunciación mediante el campo de conocimiento de los especialistas.

Por fin el enunciado configurado entra en circulación-lo que podemos llamar "lectura"- y en ella se producen ciertos efectos buscados o previstos algunos, no buscados ni previstos otros. Reuniendo toda esa información se diría que el "discurso" permite la **articulación de lo lingüístico y lo social**, sea o no lingüístico y puede entenderse como una formación verbal o no verbal y ejercer un efecto posterior, verbal y no verbal.³¹⁶

Esos efectos verbales o no verbales son motivo de análisis, que a decir de Guadalupe Leticia García García, esencialmente, el análisis del discurso implica el desarrollo de hipótesis sobre los propósitos y las consecuencias del lenguaje,³¹⁷ de manera que un tipo de forma lingüística sea siempre una acusación o indique siempre una racionalización, o sugiera siempre consecuencias que podamos describir como efectos ideológicos...³¹⁸.

Para Jitrik, Noé; manifiesta que se hace "análisis de discurso"

cuando se invoca o trae a colación el instrumental que proporcionan **diversas disciplinas cuyo auxilio** se explica o es justificado por varias razones:³¹⁹ donde la tarea es demostrar como si el saber previo no existiera; se actúa negando tal cosa, como si los resultados emergieran limpios y puros, de una mecánica rigurosa y objetiva; ello no invalida ni los objetivos ni los resultados del análisis pero permite redefinirlos o acotarlos o al menos, vislumbrar lo que interviene en él y no como una presencia espuria sino en esa dimensión transaccional que, insisto, sin duda la tiene.³²⁰

Por su parte Guadalupe Leticia García García, define al análisis del discurso como:

³¹⁶Jitrik, Noé (Coop.), *Irrupción del Discurso*, Op, cit, nota 306, p. 53.

³¹⁷García García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, México, Porrúa, 2005, p. 203.

³¹⁸Wetherell, Margaret y Potter, Jonathan, *El Análisis del Discurso y la Identificación de los Repertorios Interpretativos*, en Gordo López, Citado por, García García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, México, Porrúa, 2005, p. 203.

³¹⁹Jitrik, Noé, (Coop.) *Irrupción del Discurso*, Op.cit, nota 306, p. 46

³²⁰*Ibidem*, p. 55.

...una variedad de investigación cualitativa que, a menos que se tomen medidas en contra, tiende a ocultar sus aspectos reflexivos. Los discursos son tanto producto de nuestra creación como “objetos” que existen independientemente de nosotros. La historia que define los discursos y que los sustenta como fenómenos “objetivos” es también la historia que nos define como seres “subjetivos”. Nuestra subjetividad como producto histórico es, por consiguiente, un instrumento de investigación de máxima valía para la decodificación del lenguaje.³²¹

Entonces es inevitable que los resultados del análisis del discurso sea subjetivo, ya que éste está determinado por nuestras percepciones, interpretaciones e historia.

La palabra discurso era la predilecta en el sentido tradicional y corriente de un desarrollo eminentemente oral- de la política, pero recién constituido el “análisis del discurso”, se dieron cuenta que podía servirles tanto para la política para entender el lugar donde desde el que se actúa, como a la politología para su materia misma, ya que siempre habían examinado palabras y sus efectos, como si hubieran examinado comportamientos, finalidades y motivaciones.³²²

Para Austin las palabras producen hechos, lo que ocasiono un vuelco al análisis del discurso, en esta lógica para Noé Jitrik, el derecho no produce, asume las modalidades del análisis del discurso y su mecánica.

“La historia del concepto de discurso tiene dos modalidades desde una perspectiva interdisciplinaria; el primero es intralingüístico, el segundo se da en una trama con disciplinas que integran las llamadas ciencias humanas, sociología, antropología, psicoanálisis, derecho, literatura, etcétera.”³²³

La disciplina a decir de Foucault, es *un principio de control de la producción del discurso. Ella fija sus límites por el juego de una identidad que tiene la forma de una reactualización permanente de las reglas*³²⁴, luego entonces, el derecho al ser una disciplina, controla la producción de su propio discurso y fija sus propios límites, de ahí su función como aparato ideológico y

³²¹García García, Guadalupe Leticia, *Op.cit.*, 319, p. 204.

³²²Jitrik, Noé, (Coop.) *Op. cit.*, 306, 50.

³²³*Ibidem*, p. 51

³²⁴Foucault, Michell, *El Orden del Discurso*, Tusquest, Barcelona, 2005, p, 38.

represivos del Estado, en este contexto analizaremos el discurso del derecho y de la política.

4.2.-El discurso del derecho

El control social que ejerce el Estado a través de sus aparatos, constituyen la base esencial del poder del Estado, mismos que son necesarios dado que son la plataforma de la estructura institucional de una sociedad, en este sentido, Gilberto Giménez, considera:

“Los aparatos son la armadura institucional de una sociedad concreta en una fase determinada de la división social o del trabajo. Una parte considerable de esta “armadura” tiene un carácter estatal y constituye a la vez la base material y el dispositivo esencial del poder del Estado.”³²⁵

Equipara la armadura institucional a sistemas institucionales especializados, que resultan de la división social del trabajo.³²⁶ Refiriéndose a institución en sentido sociológico y no jurídico, a toda forma de organización que sirve de marco a una o más funciones bien definidas que se realizan por mediación de agentes especializados,³²⁷ tales como legisladores, jueces, ministerios públicos, etcétera.

Estos agentes especializados, como los legisladores, ordenan los actos de los individuos de una sociedad y las consecuencias jurídicas, a través las normas, la ley y las instituciones, para perpetuar el poder del Estado, por medio del discurso del derecho, al respecto, Noe Jitrik expone:

“En el campo del derecho, a su vez en el cual las palabras organizadas con cierta intención específica ordenan los actos de los individuos que integran una sociedad, el concepto de discurso mostro una consistencia que la configuración del

³²⁵ Giménez Gilberto, *Poder, Estado y Discurso, Perspectiva sociológica y semiológica del discurso político-jurídico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 47, 1989, p. 49.

³²⁶ Fossaert, Robert, *La société, t. 3 Les appareils*, Paris, Seuil, 1978, pp. 13-49. Citado por Giménez Gilberto, en *Poder, Estado y Discurso, Perspectiva sociológica y semiológica del discurso político-jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 47, 1989, p. 76.

³²⁷ Giménez Gilberto, *Op.cit*, nota 327, p. 77.

plano teórico había quizás hecho prever pero que encontraba allí una encarnación plena; es muy probable que la llamada ciencia jurídica no pueda producir-de hecho es lo que ha hecho siempre sin saberlo- si no es asumiendo las modalidades del análisis del discurso y aun su mecánica misma.”³²⁸

Por su parte, *Max Weber ya había observado que la principal característica de la “dominación legal”, propia del Estado capitalista moderno es la racionalización burocrática el derecho que comporta la especialización e instituciones como la administración de los tribunales.*³²⁹

Así, el derecho se presenta también como discurso, como una imponente y compacta construcción lingüística, como un lenguaje peculiar dotado de extrañas propiedades operativas.”³³⁰

Gilberto Giménez, presenta la necesidad de distinguir entre **discurso sobre el derecho** (o sobre la norma) y **discurso del derecho** (o de la norma), respecto al primero que constituye un metalenguaje con respecto al discurso del derecho, que consiste en una descripción o constatativo, y se limita a representar discursivamente la realidad jurídica, da como ejemplo las teorías y las doctrinas jurídicas, las opiniones conformistas o críticas con respecto al derecho, etcétera.³³¹

En cuanto al discurso del derecho expone,

Tiene un carácter esencialmente normativo y manifiesta propiedades performativas, es decir, comporta en su misma enunciación una virtud operativa intrínseca que instaure e impone modelos de comportamiento, produce realidades nuevas o modifica las situaciones exigentes.³³²

³²⁸ Jitrik, Noé, (Coop.) *Op.cit*, nota 306, p. 50.

³²⁹ Bobbio, Norberto, *Dalla struttura alla funzioni*, Milán, Edizioni di Comunità, 1978, p. 208 y ss, Citado por Giménez Gilberto, en *Poder, Estado y Discurso, Perspectiva sociológica y semiológica del discurso político-jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 47, 1989, p. 77.

³³⁰ Giménez Gilberto, *Op. Cit.*, nota 327. 79.

³³¹ Cfr. Giménez Gilberto, *Op.cit*, nota, 327, p. 80.

³³² *Ibidem*, p. 80.

Considera que a diferencia del discurso sobre el derecho, el discurso del derecho no es meramente constatativo, descriptivo o valorativo, sino un discurso operativo, un discurso-acción, donde decir es siempre hacer, y sólo lo explícitamente dicho adquiere estatus de existentes.”³³³

Retoma a Kalinowsky, para dejar claro que el derecho del discurso reviste, tres modalidades: el discurso del legislador (que se manifiesta en el Diario Oficial, al promulgar, decretar, decidir), el discurso del juez (al dictar sentencias, al condenar, declarar prescrite la acción, rechazar la demanda) o el discurso de la ley, (se compone de normas y proposiciones en indicativo que carecen de modalizaciones deónticas y normativas, disposiciones legales de carácter referencias, que definen o describen ciertas situaciones objetivas en vista de determinados efectos jurídicos).³³⁴

A manera de principio, señala:

- El discurso del derecho, entendido estrictamente como discurso de la ley, prescribe conductas y constituye un instrumento de dirección (autoritaria) de las mismas.
- La perceptividad del discurso de la ley se halla reforzado por sus propiedades performativas. En el ámbito del derecho decir es hacer.
- El discurso de la ley constituye un sistema normativo, pero no un sistema de normas.
- El discurso de la ley constituye un orden globalmente coactivo, al reglamentar el ejercicio de la fuerza, esto es, la coacción institucionalizada.³³⁵

El discurso es el lugar de encuentro del lenguaje y la ideología, y el análisis del discurso consiste en el análisis de la di-mensión ideológico del uso del lenguaje y la materialización de la ideología en el lenguaje. Tanto las palabras utilizadas como su significado varían según la posición en la lucha de clases desde la cual son usadas.³³⁶

³³³ *Ídem.*

³³⁴ *Cfr.* Giménez Gilberto, *Op.cit*, nota 327, p. 80-81.

³³⁵ *Ibidem*, p. 81-84.

³³⁶ Fairclough Norman y Ruth Wodak, Van Dijk, Teun A. (Coomp.) *El discurso como interacción social*, Gedisa, España, 2001, p. 367.

Guadalupe Leticia García García, destaca la necesidad de estudiar el referente del discurso del derecho, a efecto de encontrar aquello que es ficción, aquello que es distorsionado, que tiene como fin el ejercicio del poder, para lo cual nos habla del sentido ideológico del discurso del derecho y así como del sentido ontológico

El sentido ideológico del discurso del derecho, está constituido por descripciones que pertenecen a sistemas significantes que están ausentes del texto, pero que están connotados por la presencia de uno de sus elementos en el discurso del derecho analizado³³⁷,

El sentido deóntico por su parte, es descifrado con otro código distinto, que es la norma fundante o regla de reconocimiento.³³⁸

Considera que la norma fundante o regla de reconocimiento cumple con la función de hacer conocer las conductas modalizadas, o como dice Gilberto Giménez, impone modelos de comportamiento, prescribe conductas y constituye un instrumento de dirección.

Bajo este contexto Althusser, ya había considerado al derecho como parte de la superestructura en sus dos niveles: *el jurídico-político (el derecho y el Estado) y la ideología (las distintas ideologías, religiosas, moral, jurídica, política, etcétera)*³³⁹, es decir, al derecho como parte del aparato represivo y del aparato ideológico del Estado, mismos que constituye base esencial de la estructura del Estado.

Entonces lo jurídico, lo político e ideológico, lo podemos encontrar en cualquier clase de discurso de las autoridades agrarias, de ahí la necesidad de diferenciar uno de otro, a efecto de materializarlos en determinados programas agrarios de nuestro país.

4.3 El discurso político.

Respecto al discurso político, Paul Chilton y Cristina Schäffner, consideran que no se puede hacer política sin el lenguaje, y es probable que el

³³⁷García García, Guadalupe Leticia, *Op.cit*, nota 319, p. 205-206.

³³⁸*Ídem*.

³³⁹Althusser, Louis, *Ideología y aparatos Ideológicos del Estado*, Quinto Sol, México, 2010, p. 16.

uso del lenguaje en la constitución de los grupos sociales lleve a lo que denominamos “política” en un sentido amplio, pero, define como políticas aquellas acciones (lingüísticas o no) que involucran el poder o su opuesto, la resistencia.³⁴⁰,

El discurso político en sentido estricto, es el discurso productivo dentro de la “escena política”, es decir, dentro de los aparatos donde se desarrolla explícitamente el juego del poder, por ejemplo, el discurso presidencial, ministerial o parlamentario; el discurso electoral y de los partidos políticos; el discurso de la prensa política especializada y el discurso transmitido en ciertos momentos por los medios electrónicos de comunicación masivo, el de la magistratura, el del ejército y el de la policía.³⁴¹

Gilberto Giménez, señala como características del discurso de la política las siguientes:

-El discurso de la política es ante todo un discurso argumentado que se presenta como un tejido de tesis, argumentos, y pruebas destinados a esquematizar ante un “público” determinado y en vista de una intervención sobre este público.

-El discurso político tiene una base esencialmente polémica. El destinatario, o bien es tomado por adversario, o bien sirve al emisor para refutar al adversario.

-El discurso político es también un discurso estratégico cuyo objetivo es frecuentemente enmascarar las contradicciones objetivas sintagmatizandolas discursivamente.

-El discurso político manifiesta propiedades performativas. Quien lo sustenta o se limita a informar o transmitir una convicción sino que también produce un acto, expresa públicamente un compromiso y asume una posición.³⁴²

Entre las funciones estratégicas del discurso político,

³⁴⁰Paul Chilton y Cristina Schäffner, Van Dijk, Teun A. (Comp.) *El Discurso como interacción social*, Gedisa, Lingüística/Análisis del Discurso, España, 2001, p. 297.

³⁴¹Giménez Gilberto, *Op.cit*, nota 327, p. 148.

³⁴² *Ibidem*, 149-150.

- a) La coerción mediante las órdenes, leyes, edictos, a efecto de censurar y control del acceso;
- b) La resistencia, oposición o protesta por parte de los que carecen de poder, utilizar estrategias discursivas utilizadas por los poderosos, a través de medios de difusión, como *graffiti*, *eslóganes*, canticos, mítines;
- c) Encubrimientos como forma de control discursiva, se utiliza la estrategia del secreto para impedir que la gente reciba información, la censurará para los que brindan información;
- d) Legitimación y deslegitimación, para la legitimación se utiliza entre otros los argumentos sobre deseos de los votantes, principios ideológicos generales, para deslegitimar, se presenta negativamente, culpando, acusando e insultando a la oposición.³⁴³

El discurso político al ser, un discurso institucionalizados, se comunican mediante diferentes tipos de textos, uno de ellos es el informe, en este ámbito, se presenta un extracto del sexto informe de gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, que se relaciona directamente con el desarrollo de la población que detenta a propiedad social en nuestro país, es decir la población rural.

En la presente administración, el Gobierno del Presidente de la República mantuvo una política de apoyo creciente para desarrollar los diferentes aspectos que integran la vida económica y social de las áreas rurales al incrementar los recursos asignados al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). En el periodo 2007-2012 a través del PEC se canalizaron 1,624 miles de millones de pesos, cifra sin precedente para el impulso al desarrollo rural sustentable al ser superior en 60% en términos reales respecto a los 1,015.2 miles de millones de pesos otorgados durante el periodo 2001-2006, con lo que se ha logrado fortalecer la productividad y competitividad para la producción de alimentos, la construcción de infraestructura y para mejorar los servicios de salud y educación para las familias que habitan en las comunidades rurales.

³⁴³ Cfr. Paul Chilton y Cristina Schäffner, Van Dijk, Teun A. (Comp.) *El Discurso como interacción social*, Gedisa, Lingüística/Análisis del Discurso, España, 2001, p. 305-306.

El presente discurso presenta como funciones del discurso político, el encubrimiento como forma de control discursiva, para impedir que la gente reciba la información verdadera, de las condiciones en que se encuentran las comunidades rurales, así también, al informar de los recursos que se destinan al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Social Sustentable, legitiman al Estado frente a la sociedad rural.

No obstante, la política de apoyo creciente para desarrollar los diferentes aspectos que integran la vida económica y social de las áreas rurales, del sexenio pasado y que según dicho informe se han mejorado los servicios de salud y educación para las familias que habitan en las comunidades rurales, la realidad en que viven la población de los núcleos agrarios, reflejan que al año dos mil doce, hay en México 76 millones de mexicanos en situación de pobreza, es decir del total, más de la mitad de la población viven en la pobreza.

	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza Medio rural	Pobreza extrema Medio rural
2008	48.8 millones (44.5%)	11.7 millones	15.9 millones (62.4)	6.7 millones (26.2%)
2010	52 millones (46.2%)	11.7 millones	17 millones (64.9%)	6.3 millones (23.9%)
2011	76 millones			

Elaboración propia, para 2008 y 2010 tomado del Sexto Informe, según datos de CONEVAL, en Informe de Evaluación de las Políticas de desarrollo social en México, 2012, p. 30, para 2011 estadísticas de David Lozano Tovar, Investigador del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Respecto al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que tiene como objetivo promover apoyos con prioridad a los grupos vulnerables de las regiones de alta y muy alta marginación caracterizados por sus condiciones de pobreza extrema, dicho informe muestra que:

Para 2012 fueron aprobados al PEC 305,975.5 millones de pesos, monto similar al autorizado en 2011, en términos reales. Recursos que se ejercen por medio de 33 programas y 112 componentes de apoyo y que son operados por 18 ramos administrativos.

Textos como éste, justifican los recursos económicos que se utilizan en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que son destinados a ciertos programas agrarios, como Fondo para el apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Programa para la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), entre otros, son instaurados para que políticos se legitimen frente a la población Rural, sin importar los efectos positivos o negativos que estos programas tengan en la población rural.

4.4.-Doble discurso del Estado

<p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.</p> <p>(Tercer párrafo del artículo 27 Constitucional).</p>	<p>Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.</p> <p>(Artículo 25 Constitucional).</p>
<p>REALIDAD</p>	
<p>*Los mexicanos en indigencia representaron 13.3 por ciento de la población total, cuando la media latinoamericana fue de 11.5 por ciento.</p> <p>Se trata de 40 millones 778 mil mexicanos que perviven bajo la línea de la pobreza y 14 millones 940 mil en la indigencia, al aplicarse los porcentajes referidos por la CEPAL con los 112 millones 336.5 mil habitantes del país contabilizados por el</p>	

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el último censo de población.³⁴⁴

*En México 76 millones de habitantes viven en pobreza y 75 por ciento de la población económicamente activa no puede adquirir todos los productos de la canasta básica...³⁴⁵

* En México, el 2% de la población vive con 1.25 dólares al día, 4.8% con 2 dólares al día y 17.6 se encuentra por debajo de la línea de la pobreza alimentaria, de los cuales el 12.2 por ciento se ubica en zonas rurales, es decir 7 millones de habitantes.³⁴⁶

<p>El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.</p> <p>(Fracción XX, Artículo 27 Constitucional).</p>	<p>El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.</p> <p>(Artículo 4 de la Ley Agraria)</p>
<p>REALIDAD</p>	
<p>*El ingreso anual de las personas ocupadas en las actividades agropecuarias y pesqueras es seis veces inferior al resto de las actividades productivas³⁴⁷</p> <p>*La población empleada en actividades agropecuarias sigue representado poco más del 13% de la fuerza laboral ocupada en la economía.³⁴⁸</p> <p>* A diciembre de 2011 las exportaciones de México en productos alimenticios fue de 20,251,504 mil dólares, y en 2012 de 20,884,370 mil dólares, las importaciones de</p>	

³⁴⁴ Periódico La Jornada Lunes 21 de enero de 2013, p. 29. Las cifras son a 2011.

³⁴⁵ Periódico La Jornada Sábado 11 de febrero de 2012, p. 38.

³⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "La FAO en México, Más de 60 años de cooperación 1945-2009", p. 38.

³⁴⁷ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, p.23.

³⁴⁸ SAGARPA; "Indicadores Básicos del Sector Agroalimentario", Servicios de Información Agroalimentaria y Pesquera. México, 2010, p. 2.
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaDerivada/InformaciondeMercados/Mercados/modelos/Indicadoresbasicos2009.pdf

21,214,371 y en 2012 de 22,347,517 mil dólares.³⁴⁹

*En el último año, México pagó una factura al exterior por 2 mil 878 millones de dólares para traer maíz. El valor de esas importaciones multiplicó por cuatro la cifra que se registraba 10 años antes, que era de 644.3 millones de dólares.³⁵⁰

* La agricultura tradicional carece de suficientes recursos e incentivos para llenar la demanda de artículos alimenticios básicos, la que se suple con agricultores comerciales o de la importación, quienes si encuentran lucrativo producir para sectores con mayores ingresos.³⁵¹

<p>Los programas del Gobierno Federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.</p> <p>(Artículo 154 Ley de Desarrollo Social Sustentable)</p>	<p>En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.</p> <p>(Artículo 8º Ley Agraria)</p>
REALIDAD	
<p>*Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO):</p> <p>-De 2006 a 2008, Baltazar Hinojosa Ochoa, entonces presidente municipal de Matamoros, ahora Jefe de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), quien por 400 hectáreas de longitud, recibió 11 millones 392 mil pesos del</p>	

³⁴⁹Datos tomados de Boletín de Información oportuna del sector alimentario, no. 325, diciembre de 2013. INEGI.

³⁵⁰Periódico la Jornada, "Se cuadruplican importaciones de Maíz...", por Roberto González Amador , 26 de enero de 2013,

³⁵¹Barraclough, Solon, *Op, cit*, nota 91, p. 422.

Programa PROCAMPO, como apoyo para la manutención de un rancho de su propiedad ubicado en el municipio de San Fernando.³⁵²

-El 80 por ciento de los subsidios del Procampo se concentran e los agricultores ricos del norte del país y las grandes empresas alimentarias como Maseca, Bimbo, Bachoco, Nestle, Gamesam Archer Daniela Midland, Com Products Internacional, entre otras.³⁵³

De los ejemplos anteriores, es evidente que el discurso del derecho contenido en los preceptos señalados, determinan conductas que obligan al Estado para con sus gobernados, sin embargo, la realidad demuestra que dicho discurso, es utilizado para mantener el control social de los ejidatarios, comuneros, campesinos y grupos autóctonos.

Entonces, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, el fomento de las actividades productivas y el impulso a la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; es decir los derechos sociales quedan en la ficción.

4.5.- La realidad que viven los campesinos

Norman Fairclough y Ruth Wodak, consideran que el uso del lenguaje, hace su propia contribución a la reproducción y/o transformación de la sociedad y la cultura, incluidas las relaciones de poder y que es ahí donde reside el poder del discurso, en este contexto, es imprescindible presentar el punto de vista de los campesinos, su realidad e interpretación de la situación en el campo.

Rafael Velázquez, inspector de San Lucas comenta: “Aquí podría haber empleo con el jitomate, que es muy generoso porque aunque el precio esté bajo la inversión se recupera y permite sobrevivir, pero hemos pedido apoyos al

³⁵² Periódico La Jornada, “Ex edil de matamoros obtuvo millonarios subsidios del Procampo”, por Julia Le Duc, 17 de Diciembre de 2012.

³⁵³ Periódico La Jornada, “Plantean reasignar recursos de Procampo a campesinos pobres y con pocas tierras”, Matilde Pérez U, 03 de Agosto de 2009.

gobierno del estado y a Sagarpa para que podamos invertir en invernaderos y nos dicen que sí y ponen el crédito, pero nos dicen con quién debemos ir, a qué empresa le debemos comprar y cuesta más caro que si uno lo hace, pura burocracia”³⁵⁴

Del Programa Especial Concurrente, Max Correa Hernández, secretario general de la Central Campesina Cardenista (CCC), señala que *a pesar de que el gobierno federal le puso el adjetivo de “histórico” al presupuesto destinado al campo para 2012, las acciones que benefician a los pequeños productores han sido mínimas: de los 305 mil 975 millones de pesos, para el mes de septiembre sólo se había ejercido 160 mil 537.2 millones de dicho presupuesto.*³⁵⁵ A 24 días para que concluya el sexenio de Felipe Calderón, el presupuesto para el campo integrado en el Programa Especial Concurrente, de poco más de 300 mil millones de pesos, registra un subejercicio de casi 50%.

Por otro lado, denuncian que han dejado de operar diversos programas de la Secretarías de Desarrollo Social, Reforma Agraria y de Agricultura, de entre ellos, Vivienda Rural, el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) y el Programa de Conservación y Uso sustentable de Suelo y Agua (Coussa).³⁵⁶

El presidente de la Comisión de Hacienda Pública en la Cámara alta indicó que el presupuesto total con el que contarán los programas enfocados en el campo será de 300 mil millones de pesos,³⁵⁷ al respecto la Unidad de la Fuerza Indígena y Campesina (UFIC) consideró que el proyecto de Presupuesto de Egresos federal para 2013 es asistencialista y potencializa la “dádiva y el incremento de la pobreza en el campo mexicano”, por su parte Miranda Pérez aseguró que la Sagarpa destina 80 por ciento de su Presupuesto a los empresarios del agro, por lo que “los pequeños y medianos

³⁵⁴La Jornada de oriente, “Desempleo, migración y crisis en el campo, detrás del asalto al tren en Cañada Morelos, por Javier Puga Martínez, agosto 19 2013.

³⁵⁵Revista Proceso 06 de Noviembre de 2012, En la Web: <http://www.proceso.com.mx/?p=324511>

³⁵⁶Idem

³⁵⁷Presupuesto para el campo aumentó 8%: Zorrilla 06 de Enero de 2003, en la Web: [http://www.cronicadelpoder.com/poder-legislativo/201301/presupuesto para el campo-aumento-8-zorrilla](http://www.cronicadelpoder.com/poder-legislativo/201301/presupuesto%20para%20el%20campo-aumento-8-zorrilla).

agricultores seguirán en el abandono y por lo tanto no se podrá abatir la dependencia alimentaria” del país.³⁵⁸

El Secretario General de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), expresó que la propuesta de egresos no incluye a las familias rurales, a los pequeños productores que reciben actualmente sólo 1.1 por ciento de los recursos en fomento productivo del programa Especial Concurrente (PEC) y en el PEC 2013 no es la excepción, también puntualizó que poco más de 300 mil millones de pesos, es inferior en términos nominales en casi 6 mil millones de pesos, porque el PEC de 2012 tuvo un monto total de más de 305 mil millones de pesos y advirtió que debido a la inflación de 4 por ciento, el monto de 300 mil millones de pesos se reduce a 288 mil millones en términos reales.³⁵⁹

Del financiamiento al campo, López Ríos, de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), manifestó: El sistema financiero llamado de fomento destina casi 100% de los recursos a apoyar con crédito a 4% de los productores, quienes en realidad son los grandes agroindustriales y empresarios, mientras que el 63% restante -los pequeños y medianos productores- sólo puede acceder al 1% de los 200 mil millones de pesos operados por Financiera Rural (FINRURAL), Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FORCI) y Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).³⁶⁰

Para el dirigente de la Central de Organizaciones campesinas y Populares (COCYT), los pequeños productores obtienen financiamiento a través de intermediarios, como Bancomer, Banorte o HSBC, a los cuales pagan tasas de interés de hasta 5% anual, en tanto que las instituciones cobran hasta 40%, lo que hace incosteable la agricultura y genera problemas de despojo a los pequeños y medianos propietarios.³⁶¹

³⁵⁸Consideran que Presupuesto 2013 no resolverá pobreza en el campo
<http://www.provincia.com.mx/2012/12/consideran-que-presupuesto-2013-no-resolvera-pobreza-en-el-campo/>

³⁵⁹Periódico la Jornada, “El Presupuesto para el agro es inferior al PEC 2012 en casi 6 mil millones de pesos”, por Ariane Díaz, 12 de diciembre de 2012

³⁶⁰Dávila, Patricia, “Para el Gobierno el Campo no Existe”, Revista Proceso, 15 de Septiembre de 2013, Sumario de Información y análisis número 1924, p. 20.

³⁶¹ *Ídem.*

Ante tal situación, las organizaciones campesinas proponen crear el banco Nacional de Fomento agropecuario, Pesca y Desarrollo Rural, que dicen operaría con capital del Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA), el Finrural, el Fondo de Capitalización e Inversión del sector Rural (Focir) y el Fedeicomiso (sic) de Riesgo Compartido, que operaría los 200 mil millones de pesos, propuestos para el presente sexenio.

En este contexto, la realidad que viven los campesinos dista mucho de lo que nos presenta el Estado en sus ordenamientos jurídicos, en los objetivos de sus programas agrarios y en materia de financiamiento rural, ya que contrario a lo que establece el discurso, no combate la pobreza en que se encuentra la población rural.

4.5.1.- Pobreza en el campo mexicano.

Concluir que el aumento de programas institucionales basta para lograr el desarrollo de los núcleos agrarios y que constituyen siempre un beneficio para quienes trabajan la tierra, sería un error, una contradicción con los porcentajes de pobreza y marginación en que se encuentran los campesinos.

A mediados del siglo XX, muchos países en desarrollo aplicaron políticas dirigidas a promover el desarrollo industrial. Estas políticas generaron un sesgo en contra de la agricultura y desincentivaron la inversión y la producción. En muchos países desarrollados, por otro lado, los gobiernos quisieron proteger el sector agropecuario, que se reducía en cuanto a volumen económico relativo pero seguía teniendo influencia a nivel político y social. Estas tendencias generales limitaron enormemente la agricultura de los países en desarrollo en relación a otros sectores del país y a la agricultura de los países desarrollados a nivel mundial.³⁶²

De ahí, que las políticas que apoyaron el desarrollo industrial de acuerdo al sistema capitalista, afectaron en gran medida a los campesinos en sus modos de producción y el valor de los productos agrícolas, porque “El

³⁶²Krueger, Schiff y Valdés (1988; 1991), citado en “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación” Estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2012, p. 6.

campesinado pobre vende al mercado sus productos por un valor inferior al real; es decir, que dado su atraso económico y bajo rendimiento está sometido a una relación de intercambio desigual, del cual se aprovecha exclusivamente la burguesía agraria, los comerciantes capitalistas y los industriales. Si los precios de los productos agrícolas suben, ello, se afirma, afectará a los sectores urbanos (obreros industriales) dado que se encarecerán los alimentos y las materias primas.”³⁶³

Con el alto costo de los alimentos, se suman a la pobreza el sector obrero además de los campesinos, pero hay una diferencia muy importante que permite a los campesinos existir en una sociedad capitalista, que consiste en que *estos reducen sus necesidades a un nivel inferior al de los obreros asalariados y se esfuerzan en el trabajo incomparablemente más que estos últimos.*³⁶⁴

Por otro lado si se compara la economía mercantil campesina, en relación con la economía empresarial agrícola (o incluso la industrial):

“...es claro que se produce el intercambio desigual a causa de que el ‘salario’ campesino (el valor que recibe por su fuerza de trabajo) es menor que en el otro sector. Pero la transferencia no valdrá a manos del proletariado agrícola o industrial. Es la burguesía rural y urbana la que se apropia del plustrabajo campesino.”³⁶⁵

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señala como principales políticas que afectan a la agricultura; los aranceles, las subvenciones a insumos y al crédito, el control de precios, limitaciones cuantitativas al comercio, el gasto público y los impuestos, así como, la protección de otros sectores (por ejemplo, la protección industrial), los tipos de cambio y de interés, y las políticas fiscales y monetarias que inciden

³⁶³García Antonio, *Desarrollo Agrario y la América Latina, México*, Fondo de Cultura Económica, 1981, p.360.

³⁶⁴Lenin, *el Desarrollo por el Capitalismo en Rusia*, p. 7. Citado por García Antonio, *Desarrollo Agrario y la América Latina, México*, Fondo de Cultura Económica, 1981, p.359

³⁶⁵García Antonio, *Op, cit*, nota 319, p. 362.

de forma notable en los incentivos para invertir en la agricultura frente a otros sectores.³⁶⁶

De lo que se concluye que históricamente los únicos beneficiados han sido los inversionistas extranjeros, grandes propietarios y empresas alimentarias, los campesinos están relativamente y sin duda alguna en tan mala situación como lo estaban hace décadas, por lo que no hay razón para considerar que los programas agrarios en México, beneficien de alguna forma a la población de los ejidos y comunidades agrarias, más aun cuando desde el siglo pasado las políticas de Estado se concentraron en el desarrollo industrial, afectando directamente a la agricultura y provocando en gran medida la migración a los Estados Unidos, por parte de los campesinos que buscan mejorar las condiciones de vida de sus familias.

4.5.2 La migración como consecuencia de falta de oportunidades

Se ha detectado que las comunidades rurales expulsoras de migrantes, presentan condiciones de atraso, marginación, donde el empobrecimiento de las áreas rurales y la presencia del migrante son un agente que genera ingresos efectivos para las familias y las comunidades, lo que conforman un patrón que se observa en varios estados y comunidades del occidente de México.³⁶⁷

La migración hacia los Estados Unidos de América, tiene una raíz fundamentalmente económica en el sentido de que se encuentra impulsada por la diferencia de oportunidades económicas entre los dos países.³⁶⁸

Dadas las condiciones en que se encuentra el campo mexicano, el alto costo de producción agrícola, la carencia de alimentos y servicios básicos, las familias del medio rural, de inicio deciden enviar a un miembro a la ciudad en

³⁶⁶ "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación" Estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2012, p. 46 en la Web: <http://www.fao.org/docrep/017/i3028s/i3028s.pdf>.

Consultado el 22 enero 2013.

³⁶⁷ Arroyo Alejandro Jesús *et al.*, *Migración rural hacia Estados Unidos, Un estudio Regional de Jalisco*, Consejo nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, p. 31.

³⁶⁸ Escobar Agustín, Susana F. Martín (Coord.), *La gestión de la migración México-Estados Unidos: Un enfoque Binacional*, Instituto Nacional de Migración, México, 2008, p. 131.

busca de un trabajo formal, si no se logra esto por las condiciones de trabajo inseguras e inciertas, su segunda opción son los Estados Unidos, con la finalidad de recibir remesas que les ayuden a sostener a su familia.

Liliana Meza González, resume como principales supuestos de migración al sector urbano formal o extranjero:

- El mercado de trabajo urbano se divide en dos sectores; un sector formal de salarios altos en el que la tasa salarial se coloca por encima del nivel del mercado y es rígido a la disminución, y un sector informal de bajos salarios que se caracteriza por una tasa elevada de rotación y libertad de entrada.
- El mercado de trabajo en el extranjero no se halla segmentado y los salarios se encuentran determinados por mecanismos competitivos.
- Los migrantes se sienten atraídos al centro urbano y al extranjero por las oportunidades y las estructuras salariales que les son inherentes.
- La migración laboral interna se dirige a centros urbanos, mientras que en el extranjero se busca dondequiera.
- La participación del sector informal no interfiere de manera significativa con la búsqueda en el sector formal y en el extranjero.
- Las redes sociales desempeñan un papel importante en el proceso de búsqueda en el extranjero.
- Existe movilidad del sector informal a otros sectores.³⁶⁹

Hay diversas teorías³⁷⁰ que conducen a una persona, a tomar la decisión a migrar.

La primera sostiene que la gente opta por moverse a donde puede ser más productiva, dadas sus capacidades, pero antes de percibir los salarios más altos asociados a una mayor productividad del trabajo, ha de asumir ciertos costos, calculan el costo-beneficio, esperando un beneficio positivo neto.(teoría microeconómica neoclásica).

La segunda, toma en cuenta que la decisión individual de la migración se encuentra influida por experiencias presentes y pasadas de la migración de la red social del migrante, de la cual reciben ayuda directa en el proceso de migratorio, lo que hace disminuir los costos de la migración, pero también altera

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 144.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 139.

los beneficios esperados de la migración así como la incertidumbre. (Teoría económica básica).

Una teoría relativamente nueva, supone que la decisión de migrar representa una reubicación de por vida de los individuos y de las unidades domésticas, donde algunos miembros migran a Estados Unidos y otros del mismo grupo a destinos nacionales, para cambiar trabajo asalariado doméstico con trabajo en la unidad doméstica.

Si bien dichas teorías tienen mucho de razón, no hay que dejar de lado que el motivo fundamental que lleva a una persona o familia a dejar su tierra, su comunidad, su pueblo y su familia, es la necesidad de cambiar una situación que es insostenible, por la carencia de alimento, trabajo, salud y educación.

En este contexto, Miguel Carbonell, reflexiona sobre la posibilidad de considerar como asilados a personas que salgan de sus países por motivos simplemente humanitarios, es decir, no por persecuciones políticas o religiosas, sino por las miserables condiciones económicas en las que se encuentran obligados a sobrevivir en sus naciones de origen, por la negación en suma, de los derechos sociales, económicos y culturales.³⁷¹

4.5.2.1.- Origen de los Migrantes

En los países de origen, las condiciones económicas son difíciles, mientras que en los países de destino hay, en general, una escasez absoluta y relativa de cierto tipo de trabajadores, pero una vez iniciado el flujo migratorio, éstos tienden a continuar independientemente de las condiciones económicas del país de origen, debido a las redes sociales que desarrollan y al capital social que los migrantes y empresarios acumulan.³⁷²

Las regiones rurales, tienen un porcentaje mayor de migrantes, en el periodo de 1997-2002, 44 por ciento del flujo total procedía de localidades

³⁷¹ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2011, p. 27.

³⁷² Escobar Agustín, Susana F. Martín (Coord.), *Op.cit.*, nota 371, p. 65.

rurales (menos de 25000 habitantes) 38 por ciento de localidades urbanas (mayor de 15 millones de habitantes) y 18 por ciento de localidades mixtas.³⁷³

En índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010,³⁷⁴ destaca la región Tradicional por ser el origen principal de la corriente migratoria mexicana a Estados Unidos, a nueve entidades del centro occidente del país: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas, quienes han tenido una continua e ininterrumpida migración a Estados Unidos, de entre 1995 y 2000, el 47% de los migrantes mexicanos son originarios de esta región. En 2010, dos de cada cinco migrantes del quinquenio 2005-2010 provenía de alguno de estos estados.

Señala que la región Norte que compone la frontera con Estados Unidos: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, contienen migración transfronteriza viven y/o trabajan en ambos lados de la frontera. La migración internacional se mantuvo alrededor del 13 por ciento en los quinquenios 1995-2000 y 2005-2010.

Que la región Centro, conformada por Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Distrito Federal y el Estado de México, Morelos e Hidalgo han aumentado su flujo migratorio. Según datos del censo 2010³⁷⁵, el flujo migratorio a Estados Unidos fue de 27 por ciento entre 2005 y 2010, similar al registrado en el quinquenio 1995-2000, pero superior al aportado por la región Norte, en ambos periodos.

Y que la región Sur-sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Guerrero y Oaxaca presentan una constante migración interna a las ciudades del país y corredor agrícola del pacífico. Además de Guerrero y Oaxaca, Chiapas y Veracruz, experimentan un crecimiento migratorio notorio durante la primera década del siglo XXI. En 2010 esta región aportó el 15 por ciento de los migrantes mexicanos a Estados Unidos, en 2010 aumentó al 20 por ciento.

³⁷³ Zúñiga Herrera Elena *et al.*, *Migración México-Estados Unidos Panorama regional y estatal*, Consejo Nacional de Población, México, 2005, p. 47.

³⁷⁴ Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010, Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 2012.

³⁷⁵ Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010, Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 2012. *Ídem*.

La relación que existe entre el grado de marginación y migración, no da pauta a considerar que el origen de los migrantes son localidades con Muy Alta marginación, por ejemplo: Guerrero mantiene un grado de marginación muy alto, donde el 54.94 de su población vive con 2 salarios mínimos, sin embargo, el grado de migración es menor al de Guanajuato, Nayarit y Zacatecas (Alto), que tienen un grado de marginación Medio.

Tampoco podemos establecer que los estados con mayor índice de migración tienen menor marginación, el grado de marginación de Chiapas es muy alto y su grado de migración es Muy Bajo. Los parámetros de marginación y migración van a depender de otras circunstancias como la ubicación geográfica de los migrantes y sus redes sociales. Ver cuadro..

CUADRO 1 DE GRADO DE MARGINACIÓN Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA

No.	Entidad federativa	Ejidos y Comunidades	Grado de marginación	Lugar	% Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	Grado de intensidad migratoria	Lugar	Viviendas que reciben remesas	Grado de Desarrollo Humano
1	Aguascalientes	187	Bajo	28	33.65	Alto	9	4.81	Alto
2	Baja California	240	Muy bajo	30	21.87	Medio	18	3.7	Alto
3	Baja California Sur	99	Bajo	23	23.3	Muy bajo	26	1.57	Alto
4	Campeche	385	Alto	10	45.51	Muy bajo	31	0.86	Alto
5	Coahuila de Zaragoza	875	Muy Bajo	29	30.04	Bajo	23	2.39	Alto
6	Colima	165	Bajo	26	32.04	Alto	12	5.2	Alto
7	Chiapas	2823	Muy alto	2	69.85	Muy bajo	25	1.11	Medio Alto
8	Chihuahua	987	Bajo	21	32.93	Medio	17	4.4	Alto
9	Distrito Federal	37	Muy bajo	32	28.51	Muy bajo	29	1.17	Alto
10	Durango	1124	Medio	15	40.61	Alto	8	6.52	Medio Alto
11	Guanajuato	1543	Medio	14	32.22	Muy alto	2	7.76	Medio Alto
12	Guerrero	1259	Muy alto	1	54.94	Alto	7	6.62	Medio Alto
13	Hidalgo	1189	Alto	6	49.29	Alto	5	4.33	Medio Alto
14	Jalisco	1429	Bajo	27	22.15	Alto	13	5.41	Alto
15	México	1233	Bajo	22	35.34	Bajo	24	1.55	Medio Alto

16	Michoacán de Ocampo	1910	Alto	8	43.69	Muy Alto	3	9.33	Medio Alto
17	Morelos	234	Medio	19	38.23	Alto	11	5.42	Medio Alto
18	Nayarit	404	Medio	12	38.04	Muy Alto	4	9.16	Medio Alto
19	Nuevo León	607	Muy bajo	31	17.14	Muy Bajo	27	1.3	Alto
20	Oaxaca	1632	Muy alto	3	57.77	Alto	10	4.89	Medio Alto
21	Puebla	1194	Alto	5	52.45	Medio	15	3.8	Medio Alto
22	Queretaro	378	Medio	18	29.96	Alto	14	3.28	Alto
23	Quintana Roo	282	Medio	20	29.24	Muy Bajo	30	1.22	Alto
24	San Luis Potosí	1421	Alto	7	46.70	Alto	6	6.58	Medio Alto
25	Sinaloa	1309	Medio	17	31.68	Medio	22	3.26	Medio Alto
26	Sonora	979	Bajo	24	30.66	Medio	20	2.67	Alto
27	Tabasco	779	Alto	9	42.05	Muy Bajo	32	0.81	Medio Alto
28	Tamaulipas	1391	Bajo	25	33.97	Medio	21	3.06	Alto
29	Tlaxcala	246	Medio	16	52.99	Medio	15	2.59	Medio Alto
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	3684	Alto	4	50.64	Medio	19	2.53	Medio Alto
31	Yucatán	722	Alto	11	53.28	Muy Bajo	28	1.46	Medio Alto
32	Zacatecas	767	Medio	13	48.28	Muy Alto	1	11.04	Medio Alto
	Nacional	31514			38.66			3.63	Medio Alto
		Fuente: INEGI; EUM, Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes 2009.	Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el INEGI Censo de Población y Vivienda 2010		Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el INEGI Censo de Población y Vivienda 2010	Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el INEGI Censo de Población y Vivienda 2010		Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el INEGI Censo de Población y Vivienda 2010	Fuente: Índice de Desarrollo Humano 2000, CONAPO.

México ha sido uno de los mayores expulsores de población, donde el diez por ciento del total vive en el exilio, esto es 12 millones de connacionales viven en exilio socioeconómico. Uno de cada 18 personas que viven fuera de su país es mexicano,³⁷⁶ quienes buscan vivir mejor, dado que el Estado, no obstante los programas implementados por la Procuraduría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Social, Pesca y Alimentación (SAGARPA), no se reconoce la agricultura ni mucho menos al campesino como elemento importante para

³⁷⁶ Periódico La Jornada, *¿Deberás los campesinos quieren seguir siendo campesinos?*, por Armando Bartra, Suplemento informativo La Jornada del Campo, 19 de Enero de 2013.

mejorar las condiciones de vida de los núcleos agrarios y en general de la población rural.

Weber considera que la división de trabajo es una repercusión de la civilización, que la diversidad de funciones es útil y necesaria; pero dispersa la unidad del Estado, por eso debe prevenir lo más posible esta falta de disposición para la dispersión de las ideas, sentimientos, intereses, sin lo cual se detiene el progreso social en cualquier relación importante,³⁷⁷ bajo esta idea, el Estado debe mantener continuamente una idea de unidad y sentimiento de solidaridad común, esto es, el bien común de toda la sociedad, que incluya a los campesinos migrantes, comuneros, ejidatarios e indígenas.

Se debe entonces reconocer al sector campesino como indispensable para proveer de alimento a la población y mantener los pocos recursos naturales con que aún cuenta México, con programas que tengan un verdadero impacto en los ingresos de los núcleos agrarios, sin la necesidad de que la población migre a otro país en busca de servicios básicos.

Desde el punto de vista del desarrollo, México tiene que hacer y adoptar una política explícita de “absorber” a sus trabajadores y ciudadanos y desactivar una mentalidad migratoria profundamente arraigada, donde es imperativo elevar los niveles de vida de la población y mejorar las oportunidades de empleo en México, y no sólo en las partes más pobres del país.³⁷⁸

El Estado a través del Consejo Nacional de Población, en el discurso ha tratado de establecer un efecto positivo de la migración de municipios de alta intensidad migratoria y el nivel que estos alcanzan en la medición del Índice de desarrollo humano (IDH), al respecto Daniel Villafuerte Solís, considera que: poco más de dos de cada tres municipios de baja o muy baja intensidad migratoria se ubica en categorías de desarrollo humano con un grado alto, medio-alto, contrario a lo señalado por el Consejo Nacional de Población cuando establece que más de cuatro de cada cinco municipios de alta o muy alta intensidad migratoria registra un índice de desarrollo humano alto o medio-alto.³⁷⁹

³⁷⁷Durkheim, Emilio, *La División del Trabajo Social*, Shapire, Argentina 1973, p. 305.

³⁷⁸Escobar Agustín, Susana F. Martín (Coord.), *Op. Cit.*, nota 361, p. 97.

³⁷⁹Villafuerte Solís, Daniel, García Aguilar, María del Carmen (Coord.), *Migración en el Sur de México y Centroamérica*, México, Porrúa, 2008, p. 185.

En contravención, la migración se presenta en el campo mexicano como una necesidad ante la falta de verdaderas políticas agrarias que reconozcan las necesidades de la población rural, lo que significa una consecuencia del abandono del Estado al sector campesino, así mismo exponen la falta de capacidad del Estado para promover el desarrollo de todas las regiones rurales del país, crear empleos y aumentar salarios.

4.5.2.2 Lo contradictorio de la migración.

En los años setentas y ochentas, el enfoque estructuralista, afirmaba que los procesos migratorios eran negativos para la economía y la estructura social, porque mejoraba condiciones de vida de los migrantes y sus familias que contribuían a generar una situación de dependencia, por otra parte perpetuaba condiciones de atraso estructural de los lugares de origen y retroalimentaba el proceso migratorio relegando a esas localidades a exportadoras de fuerza de trabajo.³⁸⁰

En cuanto a que la migración perpetuaba condiciones de atraso estructural de los lugares de origen, tal aseveración es errónea dado que las condiciones de vida son previas a la migración y no consecuencia de ella.

A decir de Jorge Martínez Pizarro, *el hecho de que la emigración y las remesas sean el único recurso al que pueden recurrir las comunidades, para mejorar sus condiciones de vida, refleja la falta de alternativas de empleo y de oportunidades económicas. La continuidad y persistencia del fenómeno migratorio refleja los factores estructurales que lo originan a saber, falta de empleo, la baja de salarios, la escasa inversión productiva y bajo crecimiento económico.*³⁸¹

En efecto, las remesas de los migrantes generan dependencia ya que de inicio al recibir remesas los jóvenes campesinos dejan de cultivar para su autoconsumo debido al alto costo y ven la necesidad de migrar, luego entonces se retroalimenta el proceso migratorio.

³⁸⁰Martínez Pizarro, Jorge, *América Latina y el Caribe: migración internacional y desarrollo*, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, Chile, 2008, p. 194.

³⁸¹*Ibidem*, p. 200.

En estudio realizado por Liliana Arellanos Mares a Tzicatlán, Veracruz, señala que con las remesas se comercia y se consume gran cantidad de comida chatarra lo que deriva en que la familia rural coma más, pero no que se alimente mejor; lo que provoca obesidad y diabetes en las personas maduras y prevalece la desnutrición infantil. Otra consecuencia que señala, es la desigualdad en la sociedad, ya que las familias están comprando tierras y otros se están quedando sin ellas.³⁸²

Dicho consumismo no significa que en efecto la migración mejore las condiciones de vida de las familias de los migrantes.

Para los noventas, el enfoque funcionalista, sostenía que la emigración y las remesas podían contribuir a superar la situación de atraso y estancamiento de las comunidades receptoras, así también promovían el encausamiento de las remesas a la inversión productiva en el ámbito rural, con el objetivo de incrementar la demanda de bienes y servicios para impulsar la economía nacional, y reducir la desigualdad sociales y económicas.³⁸³

En base a esta tendencia, organismos internacionales como Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FOMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han puesto atención a las remesas para utilizarlas según su discurso, como un mecanismo para reducir la pobreza y contribuir al desarrollo de los países de la migración internacional, pero la realidad es que las remesas forman parte del ingreso de las familias de los migrantes para satisfacer algunas de sus necesidades básicas y *considerar que las remesas pueden vincularse directamente al desarrollo constituye una idea que tiene sólo cabida en los organismos financieros que apoyan la burocratización de las remesas o si se prefiere en términos más elegantes usados por el BID-la democracia financiera (que implica integrar al sistema financiero formal a los migrantes con la apertura de cuentas sin requisitos de residencia legal). Lo que representa una importante oportunidad comercial para que los bancos de países desarrollados y países en desarrollo, ofrezcan una gama de servicios financieros a nuevos clientes.*³⁸⁴

³⁸² Periódico la Jornada, "Consumismos y Migración, Nuevas dinámicas indígenas", por Rudiño Lourdes, Suplemento La Jornada del Campo. 15 de diciembre de 2012.

³⁸³ Martínez Pizarro, Jorge, *Op. Cit.*, nota 382, p. 195.

³⁸⁴ Villafuerte Solís, Daniel, García Aguilar, María del Carmen (Coord.), *Op. cit*, nota 382, p. 181.

En discordancia a la afirmación de que las remesas pudieran contribuir a superar la situación de atraso y estancamiento de las comunidades en estas, *no existen condiciones que permitan que las remesas se conviertan en capital productivo en manos de familias de migrantes, por el contrario el capital financiero trata de sacar el mejor provecho ofreciendo transferencias de bajo costo y productos que llevan a elevar el consumo del migrante y sus familias,*³⁸⁵ a ello ayudan por supuesto los medios de comunicación que inciden en las decisiones de consumo.

En crítica a la perspectiva funcionalista, Pizarro considera que: La importancia de las remesas como recursos de inversión se debe a la virtual ausencia de financiamiento público y privado de la inversión productiva derivado de la falta de políticas de bienestar, subsidios, apoyos crediticios y fomento a la pequeña y mediana empresa.³⁸⁶

México es el primer lugar entre las diez naciones que más población expulsan, por encima de India, Rusia, China, Ucrania, Bangladesh, Pakistán, Reino Unido, Filipinas y Turquía, pero se coloca en el tercer sitio en cuanto a recepción de remesas,³⁸⁷ esto se debe a que los migrantes envían el 10 por ciento a sus familias en su país de origen y el 90 por ciento se queda en Estados Unidos.³⁸⁸

Los migrantes contribuyen de manera significativa a la dinámica de acumulación de capital y al consumo de la sociedad estadounidense en forma de rentas, transporte, alimentos, etcétera, lo que significa que el papel estratégico de la migración es la producción del capital de Estados Unidos, que en el discurso resulta ser el lado invisible del trabajo migratorio. Para el caso de Estados Unidos, dispone de una mano de obra barata y abundante, sin asumir costos que implican reposición y supone ventajas competitivas. Hoy en Estados Unidos los migrantes “modernos” se emplean en la agricultura, pero también en la construcción, en las grandes industrias y en el área de los servicios.³⁸⁹

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 186.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 201.

³⁸⁷ Periódico La Jornada, “México es líder en emigración, pero tercero en remesas: Inegi”, por Susana González G., 18 de Diciembre de 2012.

³⁸⁸ Villafuerte Solís, Daniel, García Aguilar, María del Carmen (Coord.), *Op, cit*, nota 381, p. 179.

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 179-180.

Como ejemplo basta revisar las estadísticas proporcionadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores; el 12% de los migrantes son dueños de negocios en Estados Unidos, que generan anualmente 17 millones de dólares en ingresos; destaca que el 28% de los negocios creados en 2011 son propiedad de inmigrantes, y en ellos emplean a 10% de los trabajadores estadounidenses; que las familias inmigrantes mexicanas pagaron en impuestos estatales y locales 11.2 millones de dólares, 1.2 millones de dólares sobre renta, 1.6 millones de dólares en impuestos sobre propiedad y 8.4 millones de dólares sobre ventas; que en 2009 más del 87% del salario de los trabajadores mexicanos fue gastado en la economía estadounidense según el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.³⁹⁰

Lo que lleva a concluir que el principal beneficiado con la migración es la economía estadounidense, ya que la migración pone a su disposición millones de clientes y para la población rural de México, *la superación de la pobreza no puede ser resuelta por un fenómeno que es resultado del propio sistema*,³⁹¹ es decir, la migración es consecuencia de las condiciones de pobreza y marginación, es una necesidad, que trae como resultado el abandono de la tierra, despoblamiento y consumismo desmedido.

Las remesas de ninguna manera inciden en el desarrollo de las regiones expulsoras de migrantes, sólo alivia la pobreza temporalmente, ya que ese 10 por ciento que se recibe, es utilizado mayoritariamente para el consumo, en menor medida para la educación, la salud o la vivienda y en muy bajo porcentaje para la inversión productiva.³⁹²

Lo anterior significa que, las remesas no pueden lograr el desarrollo que el Estado con sus supuestas políticas a favor del sector campesino y sus programas agrarios, no ha logrado.

En el cuadro 1 se presentan el grado de marginación y la tendencia migratoria, el grado de desarrollo humano y remesas que reciben las entidades, no obstante que son estadísticas del gobierno, ellas reflejan que las entidades con un alto grado de marginación como Oaxaca, no siempre tendrán un alto grado de migración, por otra parte se aprecia que entidades con un grado de marginación Medio como Guanajuato, Nayarit y Zacatecas tienen un grado de

³⁹⁰ Periódico El Universal, "Aportan Mexicanos 8% del PIB de EU" por Silvia Otero, 30 de Julio de 2013.

³⁹¹ *Ibidem.* p. 183.

³⁹² Villafuerte Solís, Daniel, García Aguilar, María del Carmen (Coord.), *Op. Cit.*, nota 381, p. 31.

migración Alto, pero un grado de Desarrollo Humano Medio Alto, por lo que, no es lógico decir que exista una relación favorable, entre este último y la migración.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La población, es el objeto de la actividad del Estado, ya que ésta es previa a la misma constitución del Estado, por eso en México existe una población multicultural, ya que poseen las tierras desde antes de la conquista, con una pluralidad de necesidades que deben ser atendidas por el gobierno, proporcionando los medios necesarios para que dicha población esté en posibilidades de satisfacer sus necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, principalmente.

SEGUNDA. El poder, en una de sus acepciones, es la fuerza por la que el Estado somete a su población a realizar determinadas conductas, ese poder se refleja en el Derecho, que a su vez otorga validez al ejercicio del poder, por medio de los ordenamientos jurídicos, así mediante el discurso del Derecho se mantiene la legitimidad del Estado frente a la población.

TERCERA. Tal como lo considera Jellineck, el territorio es el espacio donde el poder del Estado, ejerce el poder público, es decir el espacio terrestre, aéreo, marítimo, donde el Estado puede ejercer el poder público y el dominio sobre el territorio que es lo que constituye la propiedad originaria, misma que pertenece a la nación y de la cual derivan la propiedad pública, la privada y la social.

CUARTA.- La naturaleza de la propiedad social reside en que el titular del derecho es un grupo social, el cual toma decisiones respecto de su territorio de manera conjunta, a este grupo social se le conoce como ejido o comunidad.

La propiedad sobre la tierra del ejido, derivó, en términos de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, con figuras como la Restitución, Dotación, Ampliación del Ejido y Creación de un nuevo centro de población. Para la comunidad, dicha propiedad surgió del Reconocimiento, Confirmación y Titulación de Bienes Comunes, con la diferencia que para el caso del estado comunal, la posesión de tierras es previa al reconocimiento de la titulación y certificación, ya que la poseen desde antes de la conquista.

A partir de 1992, con la terminación del reparto agrario, se suprimen las acciones agrarias de dotación, ampliación de tierras y aguas así como la creación de nuevos centros de población ejidal, dando por concluido el reparto agrario.

De los 196 millones de hectáreas que integran el territorio nacional, 100.3 millones de hectáreas comprende la propiedad social, se habla de que del 51 al 53% es propiedad social, que se encuentra constituida por 29,000 ejidos y 2,343 comunidades. Tanto el ejido como la comunidad, ya sea con población indígena o no, conforman la propiedad social, de ahí que es imprescindible la organización, explotación y aprovechamiento del uso de la tierra y sus recursos naturales.

QUINTA.-La propiedad social es un elemento primordial en la economía, porque en ella se encuentra la agricultura como principal actividad de la población rural; es la base de la producción agrícola, actividad que genera empleo; otros aspectos no menos importantes, son, el manejo de los recursos naturales y el hecho de que la seguridad alimentaria depende de la actividad productiva en dicha propiedad social.

SEXTA.-De legislación consultada en el capítulo segundo, se evidencia que el Estado regula la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, así mismo, tiene la obligación de propiciar el desarrollo de la propiedad rural, esto es, cambiar las condiciones de vida en que se encuentran la población del medio rural, a través del fomento a la agricultura, ganadería, silvicultura y actividades económicas, es decir, a través de la rectoría del Estado, se implementan programas que debieran beneficiar a campesinos, ejidatarios, comuneros e indígenas.

De igual forma, el Estado tiene la obligación de promover actividades productivas, cuidar y aprovechar los recursos naturales de manera sustentable, establecer condiciones para propiciar el desarrollo social de la población rural, esto es, el Estado tiene la rectoría en el desarrollo social integral y sustentable de nuestra sociedad.

SÉPTIMA.- La rectoría del Estado no sólo implica financiamiento, capacitación, productividad y competitividad en el campo, sino que debe atender aspectos, económicos, sociales, culturales y políticos, esta rectoría debe reflejarse en mejores condiciones de salud, vivienda, educación y alimento de los ejidatarios y comuneros, esto es, el Estado a través de sus organismos gubernamentales está obligado a garantizar los derechos sociales de la población.

OCTAVA.- El Derecho, al ser una disciplina, controla la producción de su propio discurso y fija sus propios límites, de ahí su función como aparato ideológico y represivo del Estado, al mismo tiempo que a través de organismos

gubernamentales como la Procuraduría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Social, Pesca y Alimentación, y sus principales programas, el Estado se legitima frente a la población rural.

NOVENA.- La doble teoría de las dos facetas o doble cara del Estado, a que se refiere Giorgio del Vecchio, se presenta también, en el discurso del Estado, al ser un doble discurso, porque por un lado genera programas de apoyo a ejidatarios y comuneros, pero por otro utiliza el discurso del derecho y la política como parte de sus aparatos ideológicos para reproducir el control social en perjuicio de los núcleos agrarios, al mismo tiempo que se legitima frente a la población para mantenerse en el poder

DÉCIMA.- La protección de la tenencia de la tierra, por parte de programas tales como PROCEDE, FANAR y el Programa Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, son parte del discurso del Estado, porque por una parte busca la protección de la tenencia de la tierra, para lograr un desarrollo rural integral, y por otra, fomenta la adopción del dominio pleno sobre las parcelas de núcleos agrarios y la expropiación de ejidos y comunidades; de lo que es imprescindible no dejar a cargo de las instituciones, la decisión total sobre el ordenamiento territorial de comunidades y ejidos, ya que el resultado será negativo para los campesinos en el aspecto, económico, social y cultural.

DÉCIMA PRIMERA.- El **Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)**, tiene como función otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal e impulsar mejores niveles de desarrollo en el agro mexicano, sin embargo, además de regularizar, expedir y entregar certificados parcelarios y títulos de propiedad de parcelas también delimita colindancias, destina tierras, es decir, reorganiza la tierra, para facilitar su privatización, por su parte, el **Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)**, continua el objetivo de certificar a aquellos núcleos agrarios que por diversas razones se han negado a certificar, o por algún motivo no han cumplido con los requisitos.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Programa denominado **Fondo para el apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios**, implementado por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, tiene como objetivo generar empleos a los habitantes de los núcleos agrarios, que no tengan calidad de titulares de derechos agrarios, es decir que no sean ejidatarios ni comuneros, luego

entonces, este programa es en beneficio de otro sector de la población, pero no para los núcleos agrarios.

DÉCIMA TERCERA.- El **Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural**, si bien en el discurso tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica a ejidatarios y comuneros, propietarios privados, colonos agrícolas y ganaderos, en la realidad ha traído como consecuencia la desincorporación de la propiedad social, la desintegración del trabajo colectivo de las comunidades, al fomentar que los núcleos agrarios aporten sus tierras a la constitución de sociedades mercantiles, las cuales ven por sus beneficios económicos, pero no en las necesidades de ejidatarios y comuneros ni mucho menos en la conservación de los recursos naturales.

DÉCIMA CUARTA.- Por su parte el **Programa de la Mujer en el Sector Agrario**, tiene como objetivo apoyar a las mujeres que habitan en los núcleos agrarios, no importa si son comuneras, ejidatarias o no, a fin de fomentar las condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato a las mujeres rurales, sin embargo, los 941.4 millones de pesos destinados en el primer semestre de 2012, no han producido cambios notables en la forma de vida de las mujeres rurales.

DÉCIMA QUINTA.- Uno de los objetivos del programa **Joven emprendedor Rural y Fondo de Tierras**, es fomentar el desarrollo de habilidades y capacidades técnico-productivas y empresariales, sin embargo, el programa se encuentra limitado a aquellos sujetos agrarios que cuenten con infraestructura, mercado local, así como, que el núcleo agrario al que pertenecen se encuentre certificado (PROCEDE-FANAR), lo que evidencia una política excluyente, empobrecedora para la mayoría de la población rural, al no contar con infraestructura, mercado o certificado agrario.

DÉCIMA SEXTA.- El objetivo principal, del **Programa de Apoyos Directos al Campo**, consistía en mejorar la competitividad y comercialización, en beneficio del nivel de vida de las familiar rurales, ahora, por el contrario beneficia más a grandes productores que detentan mayor cantidad de tierra, así, el 80 por ciento de los subsidios del Procampo se concentran en los agricultores ricos del norte del país y las grandes empresas alimentarias. El programa tiende a ser manipulado por intereses políticos, electorales, y clientelares.

A través de dichos programas no se refleja que el Estado cumpla con la obligación de proteger los derechos sociales y mucho menos promueva mejores condiciones de vida para la población rural.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Los objetivos del **Programa de Desarrollo Forestal (PROÁRBOL)**, en el discurso cumplen con el propósito de elevar la competitividad del sector para contribuir a la calidad de vida de los mexicanos, mitigar los índices de pobreza y marginación en áreas forestales, e impulsar la planeación y organización forestal, pero en realidad la abundancia de regulación (reglas de operación y lineamientos) desfavorece al sector para el cual fue creado, los trámites burocráticos provocan que los sujetos posibles beneficiarios acudan a intermediarios para la gestión de sus apoyos.

DÉCIMA OCTAVA.- De los programas analizados, se concluye que éstos son irrelevantes para el desarrollo social de la población rural, ya que de inicio las leyes y reglas que los regulan provienen de un derecho formado con estructuras que no reconoce las necesidades culturales, sociales, políticas y económicas de la población rural, y por otro lado, la creación de las reglas carecen de estudios multidisciplinarios, lo que hace casi imposible su comprensión y conocimiento para ejidatarios, comuneros, campesinos e *indígenas*, por lo que es necesario que la creación y aplicación de los programas sea congruente con las necesidades e intereses de la población rural.

Sin embargo, los programas son convenientes, para las actividades electorales, ya que son utilizados por funcionarios y políticos en beneficio de intereses personales, por consiguiente se afirma que el discurso político tiene como una de sus funciones, legitimar al Estado frente a la población rural.

DÉCIMA NOVENA.- El modo de producción y estructura de clases sociales en México, ha sido determinado después de la conquista desde afuera, es decir de países de los cuales depende el país, por lo que, es necesario mirar hacia el interior y tomar en cuenta aquellas instituciones, costumbres y formas de organización de aquellos pueblos que se han visto obligados a resistir.

VIGÉSIMA.- No es prudente plantear una solución bajo la rectoría del Estado, es decir plantear una política en materia agraria con más programas, más financiamiento, o reformas a las leyes y reglas que los regulan, cuando quien provoca las condiciones de pobreza en que se encuentra la población de los núcleos agrarios, son los representantes del Estado, sin embargo queda

claro que no es posible un cambio si no se construye un discurso en base a la realidad, y no sobre un discurso político ya establecido.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Uno de los efectos de la ineficacia de los programas agrarios, se centra en que las comunidades rurales expulsan migrantes, porque presentan condiciones de atraso, marginación, donde el empobrecimiento de las áreas rurales y la presencia del migrante son un agente que genera ingresos efectivos para las familias y las comunidades.

Tampoco podemos establecer que los estados con mayor índice de migración tienen menor grado de marginación, o que este sea la causa de intensidad migratoria.

VIGÉSIMA SEGUNDA.La migración se presenta en el campo mexicano como una necesidad ante la falta de verdaderas políticas agrarias que reconozcan las necesidades de la población rural, lo que significa una consecuencia del abandono del Estado al sector campesino, así mismo exponen la falta de capacidad del Estado para promover el desarrollo de todas las regiones rurales del país, crear empleos y aumentar salarios.

VIGÉSIMA TERCERA Las remesas de los migrantes generan dependencia, ya que de inicio, al recibir remesas los jóvenes campesinos dejan de cultivar para su autoconsumo debido al alto costo y ven la necesidad de migrar, luego entonces se retroalimenta el proceso migratorio.

VIGÉSIMA CUARTA.- La hipótesis se confirma, porque los programas agrarios federales son aplicados a través de un doble discurso, por el cual el Estado se legitima, pero por otro lado, genera la marginación de la población de los núcleos agrarios, lo que provoca migración en busca de una mejor forma de vida.

PROPUESTA

El daño que se está ocasionando a los Núcleos Agrarios en el uso de la tierra y sus recursos, deriva del doble discurso del Estado, que realiza a través de sus organismos gubernamentales, pues por una parte generan programas de apoyo al campo, y por otra perpetúa el control social en perjuicio de los núcleos agrarios.

El problema no es el control social del Estado, no es el Derecho, las Leyes o las Reglas de Operación de los diversos programas en materia agraria, el problema radica fundamentalmente en la conducta de los sujetos que deciden sobre la aplicación de dichos programas, ya que los sujetos que nos representan siguen reproduciendo el discurso con el cual fueron educados, a fin de revertir esto, se propone:

-Enfocar la solución del problema en la educación, en la cultura y en la construcción de un discurso que mantenga una línea de progreso y desarrollo no individual, sino común a los intereses y necesidades de toda la población.

-Utilizar a la educación como una herramienta, de lo contrario seguiremos dependiendo del sistema económico tanto nacional como internacional, que definen nuestras políticas y a nuestro Derecho

Los organismos gubernamentales no prevén todas las situaciones posibles que se presentan en los núcleos agrarios, en la aplicación de los programas, por lo que es necesario que se allegue de otras disciplinas, para que las reglas de operación de los programas no queden en tecnicismos y trámites burocráticos.

No es necesario crear una ley o una reglas de operación de los programas, políticas agrarias, o crear más organismos gubernamentales especializados, porque ya existen, sin embargo, no han solucionado los problemas para los cuales fueron creados, por lo que es imprescindible que los servidores públicos que se encuentran al frente de estos programas estén en contacto con los problemas que se presentan en la realidad.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALTHUSSER, LOUIS, *Ideología y aparatos Ideológicos del Estado*, Quinto Sol, México, 2010.
- ARANCIBIA CÓRDOVA, JUAN (coord.), *Capital Crisis y desigualdad en América Latina*, t. 3: México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección de Estudios Latinoamericanos en la UNAM 2010.
- ARROYO ALEJANDRE JESÚS *et al.*, *Migración rural hacia Estados Unidos, Un estudio Regional de Jalisco*, Consejo nacional para la Cultura y las Artes, México.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- CARBONELL, MIGUEL, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2011.
- CASTORIADIS, CORNELIUS, *Sujeto y Verdad en el Mundo Histórico Social, Seminarios 1986-1987, La creación Humana I*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.
- CIARAMELLI, FABIO, *Instituciones y Normas, Sociedad Global y Filosofía del Derecho*, Italia, Trotta, 2009.
- CORREAS, OSCAR, *Introducción a la Sociología Jurídica*, México, FONTARAMA, 2009.
- DE RUGGIERO, ROBERTO, *Instituciones de Derecho Civil Tomo I*, México, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2006
- DÍAZ DE LEÓN, MARCO ANTONIO, *Las Acciones de Controversias de Límites y Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario*, México. Porrúa. 2000.
- DURAND ALCÁNTARA, CARLOS HUMBERTO, *El Derecho agrario y el problema Agrario en México*, México, Porrúa, 2009.
- _____, *Derecho Indígena*, México, Porrúa, 2002.

DURKHEIM, EMILIO, *La División del Trabajo Social*, Shapire, Argentina 1973.
ESCOBAR, AGUSTÍN, y SUSANA F. MARTIN (Coord.), *La gestión de la migración México-Estados Unidos: Un enfoque Binacional*, Instituto Nacional de Migración, México, 2008.

FAIRCLOUGH NORMAN Y RUTH WODAK, VAN DIJIK, TEUN A. (Coomp.) *El discurso como interacción social*, Dedisa, España, 2001.

FOUCAULT, MICHEL, *Seguridad territorio y Población: curso en el Collège de France (1977-1978)*, España, Akal, 2008.

_____, *La verdad de las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona 1999.

_____, *Las palabras las cosas una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI, 1974.

_____, *El Orden del Discurso*, Tusquest, Barcelona, 2005.

GARCÍA, ANTONIO, *Desarrollo Agrario y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

GABINO VÁSQUEZ, GUILLERMO, *Derecho Agrario Mexicano*, México, Editorial PAC, 2000.

GALLARDO ZÚÑIGA, RUBÉN, *Prontuario Agrario*, México, Porrúa, 2001.
Régimen Jurídico Agrario, México. Porrúa. 2004.

GARCÍA GARCÍA GUADALUPE, LETICIA, *Guía Estratégica para el aprendizaje autodirigido de la asignatura de Derecho Agrario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia, 2010.

_____, *Derecho Ejecutivo Penal*, México, Porrúa. 2005.

GIMÉNEZ, GILBERTO, JITRIK, NOÉ, (Coop.) *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinariedad*, México, UNAM, 1990.

GÓMEZ DE SILVA, CANO, Jorge J., *Tratado de la Justicia Agraria en México*, México, Porrúa, 2002.

GONZÁLEZ GALVÁN, JORGE ALBERTO, *El Estado, Los Indígenas y el Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.

GONZÁLEZ, MARÍA DEL REFUGIO, *Del Señorío del Rey a la Propiedad Originaria de la Nación*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen V, 1993, p.129 y ss.

GONZÁLEZ NAVARRO, GERARDO, *Derecho Agrario*, México, Oxford, 2005.
G. GUARINO; *l'uomo istituzione*, Leterza, Roma-Bari, 2005.

GUTIÉRREZ RIVAS, ROGELIO, *L.et al., Los Derechos Sociales y Desarrollo Rural*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2007. Colección Legislación para el Desarrollo Rural.

HERNÁNDEZ HUERTA, MIGUEL ÁNGEL, *La Asistencia Social Indígena, Deber de los Gobiernos Municipales del Estado de México*, México, Porrúa, 2006.

JELLINEK, GEORGE, *Teoría General del Estado*, Argentina, IB de f. 2005.
Kaufmann, Arthur, *Filosofía del Derecho*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999.

JITRIK, NOÉ, (Coop.) *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinariedad*, México, UNAM, 1990.

KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2008.

KRUEGER, SCHIFF Y VALDÉS (1988; 1991), citado en *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*, Estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2012.

LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., 2002, Serie de Derechos Indígenas 3

----- *Legislación y Derechos Indígenas en México*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2009, Colección Legislación y Desarrollo Rural.

MARTÍNEZ PIZARRO, JORGE, *América Latina y el Caribe: migración internacional y desarrollo*, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, Chile, 2008.

NAZAR SEVILLA, MARCOS A., *Procuración y Administración de Justicia Agraria*, México, Porrúa, 1999.

- OSTROM, ELINOR, *El Gobierno de los Bienes Comunes, La evolución de las Instituciones de Acción Colectiva*; trad. y rev. De Leticia Martínez Pérez, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 2011.
- PAUL CHILTON Y CRISTINA SCHÄFFNER, Van Dijk, teun a. (Comp.) *El Discurso como interacción social*, Gedisa, Lingüística/Análisis del Discurso, España, 2001.
- PÉREZ CASTAÑEDA, JUAN CARLOS, *El Nuevo Sistema de Propiedad Agraria en México*, Palabra en Vuelo, 2002.
- PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2007.
- POULANTZAS, NICOS, *Estado, Poder y Socialismo*, Siglo XXI, México, 1979.
- SAETTELE, HANS, ROBERT, Jitrik, Noé, (Coop.) *Irrupción del Discurso, Interdisciplina y Transdisciplinariedad*, México, UNAM, 1990.
- SILVA CRUZ GAYTAN, FORTINO, *La comunidad Agraria, Comunidad Indígena y PROCEDE*, Universidad Autónoma de Oaxaca, México, 2008.
- V, ABRAMOVICH, M. J. AÑÓN, Ch. Courtis, (Coomp.), *Derechos Sociales Instrucciones de Uso*, México, Fontamara, 2003.
- VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL, y GARCÍA AGUILAR, MARÍA DEL CARMEN (Coord.), *Migración en el Sur de México y Centroamérica*, México, Porrúa, 2008.
- ZÚÑIGA HERRERA ELENA *et al.*, *Migración México-Estados Unidos Panorama regional y estatal*, Consejo Nacional de Población, México, 2005.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada. México. UNAM. 2009.
- Ley Agraria comentada por Díaz de León, Marco Antonio,, México, Porrúa, 2005.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Civil para el Distrito Federal Correlacionado, México, Tribunal Superior de Justicia 2010.

Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ginebra, 1989.

Ley Agraria.

La Ley General de Desarrollo Social.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

DICCIONARIOS.

-Nuevo Diccionario de Derecho Jurídico de Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Porrúa, 2000.

-Glosario de Términos Jurídicos Agrarios, Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, 2004.

-Diccionario de Ciencias Sociales II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, Comité Editorial, Patrocinio UNESCO:

-Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, Ideas-Técnicas-Autores. Mario Martínez Silva (Coord.).

-Breve Diccionario Político, México, Cartaga, 1980.

-Diccionario Jurídico Teórico Practico, Rafael Martínez Morales, Universidad Nacional Autónoma de México, INRE, 2008.

HEMEROGRAFIA

DÁVILA, PATRICIA, "Para el Gobierno el Campo no Existe", revista Proceso, 15 de Septiembre de 2013, Sumario de Información y análisis número 1924.

GARCÍA GARCÍA, GUADALUPE LETICIA, "Pasado y presente del Campo Mexicano: ¿Imagen de nuestro futuro?" Multidisciplinas, México, Revista de la

Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Tercera Época, Número 2, Diciembre 2008-Enero 2009.

LUDKA DE GORTARI, "Comunidad como Forma de Tenencia de la Tierra", Revista de Estudios Agrarios, número. 8, Julio-Septiembre 1997.

PÉREZ CASTAÑEDA, JUAN CARLOS, "En Torno al Concepto de Seguridad Jurídico en la Tenencia de la Tierra", México, Estudios Agrarios Revista de la Procuraduría Agraria, Año 2003, Número 23.

SÁNCHEZ SERRANO EVANGELINA, "La Certificación Agraria en la Montaña de Guerrero y las Comunidades Indias: Problemas y Perspectivas." México, Universidad Nacional Autónoma de México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, mayo-diciembre, año/vol. XLVI.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

<http://www.sra.gob.mx/>

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/11132/>,

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/fappa/>

http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/RO_FAPPA2012.pdf.

<http://www.pa.gob.mx/>

http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/gomez%20olivier%20luis%20el%20papel%20de%20la%20agricultura.pdf

http://www.pa.gob.mx/publica/rev_42/ESTADISTICAS/Estad%C3%ADsticas_12.pdf

http://www.pa.gob.mx/paweb/programas/programas_sustantivos.html.

http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/sobre_sra/6o_Inf_Labores_SRA.pdf.

<http://imagenagropecuaria.com/2013/pec-rural-mas-eficiente-y-sin-subejercicios-retos-para-2013/>

www.tribunalesagrarios.gob.mx/wp/

www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2610705.htm

www.oem.com.ms/elsoldecuernavaca/notas/n2635455.htm

<http://www.gaceta.mx/noticia.aspx?idnota=45675>

www.ran.gob.mx/ran/index.php

<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/atlas-de-propiedad-social-y-servicios-ambientales-en-mexico>

<http://www.dd-rd.ca/site/PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas>

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>

<http://www.conafor.gob.mx/>

[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones.](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones)

<http://www.fao.org/countryprofiles/index/es/>

http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaDerivada/InformaciondeMercados/Mercados/modelos/Indicadoresbasicos2009.pdf

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mnf53cnlLdEJ:www.raises.org/documentacion/documentos/gestion/ord-territorial.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

[http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO ECONOMIA COMPETITIVA Y GENERADORA DE EMPLEOS/2_08 Sector Rural.pdf](http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_08_Sector_Rural.pdf)

[http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=121030_110515_473,](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=121030_110515_473)

http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaDerivada/InformaciondeMercados/Mercados/modelos/Indicadoresbasicos2009.pdf

<http://www.provincia.com.mx/2012/12/consideran-que-presupuesto-2013-no-resolvera-pobreza-en-el-campo/>

[http://www.fao.org/docrep/017/i3028s/i3028s.pdf.](http://www.fao.org/docrep/017/i3028s/i3028s.pdf)

