



COLECCIÓN LEGISLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

Legislación para el desarrollo **rural**: una visión de conjunto

Francisco López Bárcenas
• coordinador •



LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL:
UNA VISIÓN DE CONJUNTO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA

Mesa Directiva

Presidente

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Vicepresidentes

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez

Dip. Cristián Castaño Contreras

Dip. Arnoldo Ochoa González

Secretarios

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez, Dip. María del Carmen Salvatori Bronca

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela, Dip. Ma. Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Patricia Villanueva Abraján, Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Antonio Xavier López Adame, Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

Comité del CEDRSSA

Presidente

Dip. Alejandro Martínez Hernández

Secretarios

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco

Dip. Ramón Barajas López

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés, Dip. Adriana Díaz Contreras,

Dip. Javier Hernández Manzanares, Dip. Carlos Ernesto Navarro López,

Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez, Dip. Jorge Godoy Cárdenas,

Dip. Tomás Gloria Requena, Dip. José Amado Orihuela Trejo,

Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña, Dip. Antonio Medellín Varela,

Dip. Felipe González Ruíz, Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez,

Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos,

Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega,

Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz, Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández.

Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Cuerpo Administrativo de la H. Cámara de Diputados

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
Secretario Interino de Servicios Parlamentarios

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

Dr. José Sergio Barrales Domínguez
Director General

Integrantes

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. José Hugo Mariaca Torres
Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas
Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela Rangel Faz
Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ Juan Ponce Salazar
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva
Mtro. Edgar Rivero Cob, Mtro. Samuel Peña Garza
Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús Guzmán Flores
Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza Covantes Torres
Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León
Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández
Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo
Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Álvarez Macedo
Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar
Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija
Alicia Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández

Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto

*Carlos R. Menéndez Gámiz, Gabriela Rangel Faz
Gloria Margarita Álvarez López, Héctor Robles Berlanga
Jazmín B. Santinelli, Jesús Guzmán Flores
Violeta R. Núñez Rodríguez, Elizabeth Diana López Montaña*

Francisco López Bárcenas

COORDINADOR



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

México, 2007

Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto

Carlos R. Menéndez Gámiz, Gabriela Rangel Faz
Gloria Margarita Álvarez López, Héctor Robles Berlanga
Jazmín B. Santinelli, Jesús Guzmán Flores
Violeta R. Núñez Rodríguez, Elizabeth Diana López Montaña

Coordinador: *Francisco López Bárcenas*

Primera edición, México, diciembre de 2007

DR © Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura
Congreso de la Unión

ISBN: 970-95143-7-7

Edición: *mc editores*

Portada: *Miguel Ángel Leyva*

Las opiniones y conclusiones de los ensayos son responsabilidad exclusiva
de su autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	11
La construcción del campo mexicano en el siglo XX	15
El campo mexicano y la legislación	17
La importancia de la población rural en nuestro país	24
Los sujetos agrarios resultado de los regímenes de propiedad de la tierra	25
Los sujetos dedicados a actividades agropecuarias	29
Los distintos usos del suelo	33
Los nuevos sujetos rurales	34
Los indígenas y su importancia para el país	35
Las mujeres propietarias de tierra	37
Los jornaleros	38
Los posesionarios y avecindados	38
Las condiciones de vida de la población rural	39

Legislación agraria y el desarrollo rural	41
Antecedentes	42
El inicio del proceso y la legislación agraria	46
Artículo 27 de la Constitución de 1917	47
Legislación agraria	50
Los resultados de la reforma agraria	60
El cambio estructural y la reforma agraria	63
1992: El cambio en la legislación agraria	64
Después de las reformas	69
Los retos	73
Legislación sobre aguas y desarrollo rural	75
Introducción	75
Antecedentes	77
El artículo 27 constitucional de 1917 y las aguas	80
Legislación posrevolucionaria	82
La liberalización de la legislación sobre aguas	85
El ambiente y el desarrollo rural	105
Antecedentes de la regulación jurídica del medio ambiente	105
Marco jurídico ambiental y su sustento constitucional	109
El cuidado del medio ambiente en el desarrollo rural	118
La legislación secundaria en el desarrollo rural sustentable	120
Concurrencia entre la legislación Federal y la estatal	124
Conclusiones	126
La planeación y el desarrollo rural	131
Historia de la planeación y el desarrollo rural	132
Marco constitucional y legal del desarrollo rural	139
El desarrollo rural integral en la Constitución Federal	141

El Sistema Nacional de Planeación Democrática y la planeación del desarrollo rural	143
La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la planeación del desarrollo	148
Atributos y perspectivas del PEC para el Desarrollo Rural Sustentable	155
Conclusiones	156
Los derechos sociales y el desarrollo rural	159
Antecedentes y fundamentos de los derechos sociales	159
Elementos en torno al falso debate sobre los derechos sociales y derechos civiles y políticos	160
Derechos sociales para la población rural en México	162
Derecho a la Educación	163
Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social	166
El Derecho a la Salud	168
Derecho a la Vivienda	170
El derecho a la no discriminación	172
Ley General de Desarrollo Social (LGDS)	173
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	176
Los derechos sociales en el Derecho Internacional	178
A manera de conclusión	180
Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural	183
Antecedentes	183
El indigenismo	186
El desarrollo y los pueblos indígenas en el derecho internacional	189
El desarrollo y los pueblos indígenas en la legislación nacional	192
Los sujetos de derecho	192
Los derechos reconocidos	193
El derecho al desarrollo	194
Conclusiones	204

Biotecnología y desarrollo rural	207
Biotecnología	207
La legislación en México	212
Ley de la Propiedad Industrial	218
Ley Federal de Variedades Vegetales	223
Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	227
Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas	230
Ley Federal de Sanidad Vegetal	231
Otras Leyes relacionadas	233
Programa Sectorial	234
Comentarios	236
Bibliografía	239

Presentación

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, al grado que en la actualidad integra un complejo sistema legislativo sobre el desarrollo rural. Junto con esta evolución han surgido nuevos derroteros y espacios de regulación jurídica que antes estaban ausentes y abren nuevos cauces a la legislación en esta materia. Ejemplo de lo anterior es que el marco jurídico ha desbordado las materias tradicionales como el derecho agrario, de aguas y forestal, a los cuales se redujo durante muchos años, para incursionar en temas como planeación, medio ambiente, organización de productores, y biotecnología –variedades vegetales, bioseguridad y agrocumbustibles–, entre otros temas.

Esta amplia producción legislativa para regular las actividades del campo y potenciar el desarrollo rural se encuentra dispersa y con un mínimo de interrelación. Por esta razón, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, consideró necesario elaborar un trabajo de reflexión, análisis y sistematización, que muestre el panorama general y aporte elementos para su tratamiento integral, de tal manera que se pueda valorar el alcance de lo avanzado, así como vislumbrar los retos que aún quedan pendientes, lo que seguramente marcará líneas de trabajo para el Poder Legislativo Federal.

Dentro de los propósitos que se pueden alcanzar con un conocimiento general de la legislación para el desarrollo rural, está la posibilidad de facilitar la acción integrada de las diversas instancias del Poder Ejecutivo Federal que inciden en el campo mexicano. De igual manera, el trabajo puede

repercutir en la formulación de normas jurídicas relativas a las actividades de los productores, agentes y familias rurales, e incidir indirectamente en su productividad, rentabilidad, ingresos, empleos, bienestar y manejo sustentable de los recursos naturales.

En función de lo anterior, el CEDRSSA implementó el proyecto de investigación denominado “Legislación para el Desarrollo Rural: Avances y Retos”, cuyo objetivo general fue conocer los contenidos, alcances y limitaciones de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y legislación que guarden relación con el desarrollo rural. Producto de ese esfuerzo, son los trabajos de la colección “Legislación para el desarrollo rural”, que ahora se ponen a disposición de los lectores interesados en el tema, cuyos títulos son los siguientes: La propiedad agraria y el desarrollo rural; El agua y el desarrollo rural; El ambiente y el desarrollo rural; La planeación y el desarrollo rural; Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural; Los derechos sociales y el desarrollo rural y El desarrollo rural: una visión de conjunto.

En los análisis y la estructura de los diversos trabajos se adopta una combinación diacrónica de las normas jurídicas objeto de estudio. Por eso, en la mayoría de los casos se analiza en primer lugar el derecho internacional y después el nacional. De esa manera se busca explicar la influencia que, en muchos casos, el primero ha tenido sobre el segundo, hecho que se refleja en el contenido de las leyes analizadas. Lo anterior no lleva a olvidarse del enfoque sincrónico, en el cual predomina el análisis jerárquico de las normas jurídicas analizadas, más que su historicidad. Esto último es importante porque explica la existencia y validez de las normas que componen el orden jurídico en cada uno de los trabajos. Pensamos que este eclecticismo de enfoques ayuda a comprender tanto la evolución de las disposiciones como su alcance actual.

Este volumen, como su nombre lo indica, contiene una visión de conjunto del desarrollo rural, agrupado en ocho apartados que recuperan contenidos de las obras anteriores, y constituyen los ejes que guían el análisis. Aquí se agrupan trabajos que muestran el panorama de la construcción del campo en el siglo XX, que en mucho son los escenarios y los nuevos actores del sector rural; el camino seguido por la legislación en materias como tierras, aguas, y medio ambiente, que representan la gran preocupación de este siglo; planeación, como instrumentos fundamental para el desarrollo; derechos sociales y derechos indígenas, como reclamos de los sujetos emergentes, y

biotecnología, que es un tema de reciente ingreso la legislación mexicana y seguramente tendrá un fuerte impacto en el campo.

Esta visión de conjunto del campo mexicano se debe al esfuerzo de Carlos R. Menéndez Gámiz, Gabriela Rangel Faz, Gloria Margarita Álvarez López, Héctor Robles Berlanga, Jazmín B. Santinelli, Jesús Guzmán Flores y Violeta R. Núñez Rodríguez, investigadores e investigadoras del CEDRSSA, así como Elizabeth Diana López Montaña, que sin ser parte de él aportó tu trabajo para que saliera adelante. Todos ellos coordinados por Francisco López Bárcenas, de la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad del CEDRSSA.

Las investigaciones que hoy se publican, sobre el marco jurídico que regula el desarrollo rural, representan el inicio de un trabajo que no termina ahí porque vienen en camino otros estudios sobre diversos tópicos. Entre las obras que pronto habrán de incorporarse a esta colección se encuentra una relativa a las instituciones de financiamiento al campo y otra al desarrollo en los estados de la república; además, de unas más sobre el derecho a la alimentación, las actividades pesqueras y ganaderas, así como la biotecnología en el campo mexicano, que están por iniciarse.

Es parte del esfuerzo que el CEDRSSA realiza para cumplir sus funciones como órgano del Poder Legislativo Federal encargado de proporcionar información y conocimiento para el desarrollo de la actividad de los legisladores referida al campo mexicano. También como una forma de contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de los actores rurales, a los que el país les debe mucho de lo que es y en gran parte de lo que será en el futuro.

No podemos dejar de agradecer a las personas que desinteresadamente y robando tiempo a otras actividades leyeron estos libros y con sus opiniones los enriquecieron. En especial a Verónica Lira López, del CEDRSSA y a Mayra Montserrat Eslava Galicia, consultora externa quien aceptó aportar su esfuerzo desinteresado.

Finalmente, esperamos que este esfuerzo contribuya a la comprensión del conjunto de leyes que hoy constituyen el derecho sobre el desarrollo rural y por esa vía se valore la importancia del campo y los campesinos para el futuro del país.

Dr. José Sergio Barrales Domínguez
Director General del CEDRSSA

La construcción del campo mexicano en el siglo xx

El campo mexicano ha sufrido una serie de transformaciones en las últimas décadas que pueden identificarse con el llamado proceso de globalización. Cambios que se expresan en términos de una especialidad distinta, donde se relevan las prácticas territoriales; así como en relaciones técnico económicas producto de la apertura comercial; en diferentes formas de autoridad y poder que se expresan en variadas estructuras e instituciones, y en la presencia cada vez más activa de una gran diversidad de actores rurales.

Estas transformaciones que se dieron en el transcurso del siglo pasado hacen necesario tratar de caracterizar la situación actual del sector rural de nuestro país e identificar a los sujetos sociales que ahora lo componen. El desarrollo rural ya no se puede percibir como antes pues ahora cubre un abanico amplio de actividades económicas y sociales que involucra a un sinnúmero de actores, los cuales interactúan en un territorio dado bajo una normatividad jurídica muy compleja que abarca desde los derechos sobre la tierra hasta la forma de apropiación de los recursos naturales.

Los diferentes estudios sobre el campo mexicano durante la década de los setentas y los ochentas se centraron en el análisis de la tenencia de la tierra sin considerar las características de los distintos y múltiples propietarios de la tierra. Se era ejidatario, comunero o propietario privado y no más. En la década de los ochentas y noventas, los estudios se centraron en los aspectos productivos y comerciales. Se puso énfasis en la rentabilidad de las unidades de producción sin reparar en las particularidades sociales y culturales de los actores rurales. Otros análisis sobre el sector rural sólo consideraban a aquellos que vivían en localidades menores a 2,500 habitantes o aquéllos que se

ocupaban en el sector primario de la economía. En todos los casos no se estudiaba al sector rural en toda su complejidad.

A finales de 1990 y principios del siglo XXI, comenzó a reconocerse que una parte importante de los dueños de la tierra o unidades de producción son indígenas, mujeres, o posesionarios y que alrededor de ellos vive un número muy importante de población que trabaja como jornalero o posee un solar. Igualmente, existe una población joven que no tiene acceso a la tierra y que a muchos de ellos no les interesa ser propietarios, sino emigrar a los Estados Unidos, pues no ven alternativas en el campo. También, actualmente un sector muy importante de la población obtiene sus ingresos de actividades diferentes a las agropecuarias y que una parte de la población rural habita en localidades conurbanas o mayores a cinco mil habitantes.

Nuestro interés por conjuntar información social, económica y ambiental tiene que ver con la necesidad de revalorar las percepciones que se tienen sobre el campo mexicano y presentar una idea más integral sobre este sector, esa es nuestra apuesta! Consideramos que sólo el estudio desde distintas ópticas podrá apuntar a soluciones de conjunto de la problemática que enfrenta el campo.

Lo anterior adquiere gran importancia en la Cámara de Diputados, pues su forma de operar para formular o modificar leyes; en el seguimiento del cumplimiento de las metas de los programas de gobierno, y en la aprobación del presupuesto, es a través de 44 comisiones ordinarias, de las cuales, siete tienen que ver directamente con el sector rural: Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Asuntos Indígenas y Pesca.

Esta forma de trabajar conlleva a analizar al campo desde el ámbito que le corresponde a cada Comisión, sin contemplar la realidad rural como un todo. En el terreno del Ejecutivo Federal sucede lo mismo, cada Secretaría atiende a su campo específico. Esta forma de operar provoca en muchas ocasiones que los esfuerzos se dupliquen, que las decisiones sean contradictorias entre sí y que los recursos económicos se pulvericen diluyendo la acción gubernamental.

La intención de este apartado es mostrar, de acuerdo con los distintos ámbitos de atención de las instituciones de gobierno y que tiene que ver con la estructura operativa de las comisiones en la Cámara, los distintos universos que componen lo rural: población, usos del suelo, tenencia de la tierra, recursos naturales, población económicamente activa, etcétera.

El campo mexicano y la legislación

Población rural / Artículos 1, 3, 4, 27 y 123 de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
• Ley General de Educación	Desarrollo Rural	Sedesol	29.7 millones de personas que habitan en localidades menores a 5 mil habitantes, divididos en:
• Ley Federal del Trabajo	Desarrollo Social	SEP	19.9 millones de mujeres
• Ley del Seguro Social y de Asistencia Social	Recursos Hidráulicos	SS	14.8 millones de hombres
• Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	Trabajo y Previsión Social	ST	5.3 millones de personas ocupadas en el sector primario
• Ley de Vivienda	Salud	DIF	3.6 millones de personas ocupadas en sector secundario y terciario en municipios con predominio de población rural
• Ley General de Salud	Derechos Humanos	SCT	
• Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios		
• Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Seguridad Social		
• Ley General de Desarrollo Social	Vivienda		
	Gobernación		

El campo mexicano y la legislación

Propiedad de la tierra / Artículo 27 de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Agraria • Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares • Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural • Ley General de Asentamientos Humanos • Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios • Ley de Expropiación 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma Agraria Asuntos indígenas Gobernación Población, Fronteras y Asuntos Migratorios 	<ul style="list-style-type: none"> SRA PA RAN Fifonafe Tribunales Agrarios 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2 millones de ejidatarios, 27,469 ejidos y 84.5 millones de hectáreas 608 mil comuneros, 2,140 comunidades agrarias y 16.8 millones de hectáreas 1.6 millones de propietarios privados con 73.1 millones de hectáreas 654 colonias agrícolas con 62,346 colonos y 3.8 millones de hectáreas 144 mil nacionaleros con 7.2 millones de hectáreas.

El campo mexicano y la legislación

Actividades agropecuarias, forestales y pesca / Artículo 27, Fracción XX de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
• Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Agricultura y Ganadería	Sagarpa	4.407 millones de UP con una superficie de 108.3 millones de hectáreas.
• Ley Federal de Sanidad Vegetal	Pesca	Financiera Rural	
• Ley Federal de Variedades Vegetales	Medio Ambiente y Recursos Naturales		3.163 millones de UP ganaderas
• Ley Federal de Sanidad Animal	Desarrollo Rural	FIRA	252 mil pescadores
• Ley Orgánica de la Financiera Rural	Economía	Firco	5.3 millones de personas ocupadas en actividades agropecuarias
• Ley de Capitalización de Procampo	Hacienda y Crédito Público	Aserca	
• Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural	Energía	Conagua	280 cultivos cíclicos y 199 perennes.
• Ley de Ahorro y Crédito Popular	Ciencia y Tecnología	Conapesca	
• Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura	Salud	Secom	
• Ley de Energía para el Campo	Fomento Cooperativo y Economía	Fonaes	
• Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas	Recursos Hidráulicos	Secur	
• Ley de Organización Ganadera			
• Ley de Asociaciones Agrícolas			
• Ley de Sociedades de Solidaridad Social			
• Ley de Aguas Nacionales			
• Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables			
• Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente			
• Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable			
• Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados			
• Ley Agraria			
• Ley para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar			

El campo mexicano y la legislación

Recusos naturales y usos del suelo / Artículo 27 de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente • Ley de Desarrollo Rural Sustentable • Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable • Ley General de Vida Silvestre • Ley Agraria • Ley de Organismos Genéticamente Modificados 	<p>Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> <p>Desarrollo Rural</p> <p>Recursos Hidráulicos</p> <p>Ciencia y Tecnología</p> <p>Economía</p>	<p>Semamat</p> <p>Conafor</p> <p>Conabio</p> <p>Conagua</p> <p>Profepa</p>	<p>177.4 millones de hectáreas rústicas, de ellas: 111.9 millones de hectáreas con pastos naturales, agostadero o enmontadas</p> <p>32.2 millones de hectáreas de labor</p> <p>26.2 millones de hectáreas con bosques y selvas</p> <p>7 millones de hectáreas sin vegetación.</p>

El campo mexicano y la legislación

Pueblos indígenas / Artículo 2 de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Agraria • Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente • Ley de Desarrollo Forestal Sustentable • Ley Minera • Ley General de derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas • Ley General de Educación • Ley Federal de Derechos de Autor • Código Penal Federal • Código de Procedimientos Penales • Código Federal de Procedimientos Civiles • Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura • Ley Federal para prevenir y Eliminar la Discriminación • Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas • Ley de Planeación • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria • Ley General de Desarrollo Social • Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> Asuntos Indígenas Medio Ambiente y Recursos Naturales Desarrollo Rural Recursos Hidráulicos Educación Pública y Servicios Educativos Desarrollo Social Justicia Puntos Constitucionales Gobernación Presupuesto y Cuenta Pública 	CDI	10.2 millones de indígenas 6,830 ejidos y comunidades con población indígena y 22 millones 624 mil hectáreas 200 mil propietarios privados indígenas con cinco millones de hectáreas

El campo mexicano y la legislación

Mujeres propietarias de tierra / Artículo 27 de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Agraria • Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares • Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural • Ley General de Asentamientos Humanos • Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios • Ley de Expropiación • Ley General de Bienes Nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Equidad y Género Reforma Agraria Población, Fronteras y Asuntos Migratorios 	<ul style="list-style-type: none"> SRA PA RAN Fifonafe Tribunales Agrarios 	<ul style="list-style-type: none"> 649 mil ejidatarias y comuneras 176 mil poseionarias 282 mil propietarias privadas

El campo mexicano y la legislación

Jornaleros / Artículo 123 de la Constitución

Leyes federales	Comisiones ordinarias	Instituciones de gobierno	Sujetos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal del Trabajo 	<p>Desarrollo Rural Trabajo y Previsión Social</p>	<p>STPS</p>	<p>3.8 millones de jornaleros</p>

Otros sujetos / Artículo de la Constitución: 27

Leyes federales	Comisión ordinaria	Instituciones de gobierno	Sujetos
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Agraria • Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares • Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural • Ley General de Asentamientos Humanos • Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios • Ley de Expropiación • Ley General de Bienes Nacionales 	<p>Reforma Agraria</p>	<p>SRA PA RAN Tribunales Agrarios</p>	<p>959 mil poseionarios 850 mil vecindados</p>

La importancia de la población rural en nuestro país

Cuando nos referimos a la población rural se le asocia al ámbito de las Comisiones de Desarrollo Social y Desarrollo Rural y a la Secretaría de Desarrollo Social, aunque se debería de considerar a otras secretarías de estado, como son la de Educación Pública, Salud y del Trabajo, por mencionar algunas.

El primer criterio que utilizamos para identificar a los sujetos rurales que viven actualmente en el campo mexicano es el de población, dado que las acciones de los distintos poderes de la unión van dirigidas a ellos. Además, es el criterio que abarca a toda la población rural, independientemente de su actividad económica, de su condición étnica, si es o no propietario de tierras, o tiene acceso a los recursos naturales.

En nuestro país, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2005, viven 103 millones 263 mil 388 personas, de ellas, habitan en localidades menores a 2,500 personas el 23.5%. Este intervalo, si bien refleja nítidamente a lo rural, no contiene a toda la población que vive en el campo mexicano, de ahí que consideráramos hasta cinco mil habitantes como población rural, lo que nos arroja un total de 29.7 millones de personas, que representan 29% de la población total del país.

De acuerdo con Gabriela Rangel,¹ los derechos de esta población se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1, 3, 4, 27 y 123. Además, existe un marco secundario normativo en donde destacan:

- Educación: Ley General de Educación
- Trabajo: Ley Federal del Trabajo, del Seguro Social y de Asistencia Social
- Seguridad social: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Vivienda digna: Ley de Vivienda
- Salud: Ley General de Salud y Ley de Asistencia Social

¹ Gabriela Rangel Faz, *Los derechos sociales y el desarrollo rural*, CEDRSSA/Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

- No discriminación: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Desarrollo rural: Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Desarrollo Social: Ley General de Desarrollo Social.

Sólo para mostrar el gran cambio que se dio en nuestro país diremos que a principios del siglo pasado la proporción era inversa. De acuerdo con Arturo Warman,² en localidades rurales menores a 2,500 habitantes vivían casi el 75% de los mexicanos y la población rural era mayoría en todas las entidades federativas, excepto el Distrito Federal. La población rural de México en 1995 era 123.4 por ciento mayor a la de 1910, un poco más del doble, con una tasa promedio anual de crecimiento de 0.95 por ciento.

La dinámica de crecimiento poblacional en el siglo XX dio como resultado lo siguiente:

- Dejamos de ser un país rural para concentrar nuestra población en centros urbanos. Actualmente, sólo uno de cada tres mexicanos vive todavía en áreas rurales.
- Durante todo el siglo pasado existió un crecimiento sostenido de la población rural, por lo que en términos absolutos, ahora son más los mexicanos que viven en áreas rurales.
- Se presenta un crecimiento desigual en el país. En Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Tabasco, Zacatecas y Guerrero los habitantes rurales representan más de la mitad de la población del estado. Por el contrario, en 12 entidades del país no superan más del 20% de su población.³
- La población rural se encuentra ahora más dispersa. En 1910 se registraron 70,300 localidades rurales en todo el país mientras que para el año 2005 existen 184,751.⁴

² Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XXI*, FCE, México, 2001.

³ Héctor Robles Berlanga, *El Sector Rural en el Siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*, CEDRSSA/Cámara de Diputados, México, 2007.

⁴ Arturo Warman, *op. cit.*

- La población rural en algunas regiones es más importante; en 1,391 municipios toda su población habita en localidades menores a cinco mil habitantes. Es decir, en el 56.7% de los municipios del país toda su población es rural.⁵

Los sujetos agrarios resultado de los regímenes de propiedad de la tierra

Otra perspectiva desde la cual puede observarse al mundo rural es a partir de la tenencia de la tierra. Este criterio es el utilizado por la Comisión de Reforma Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria.

De acuerdo con Carlos Pérez Castañeda,⁶ en la Ley del 6 de enero de 1917 y el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es donde se reivindica para la nación la propiedad originaria del suelo y el subsuelo, arrojándose la exclusividad de su transmisión a los particulares y fue lo que dio origen al sistema trimodal de propiedad que existe actualmente y que esta compuesto por:

- La propiedad pública, donde quedaron comprendidos los bienes del dominio público, del dominio privado y de propiedad originaria de la nación.
- La propiedad privada, que inicialmente sólo englobó a la pequeña propiedad individual y más adelante incluyó a la propiedad parcelaria colonial.
- La propiedad “social”, donde se ubican a los ejidos y comunidades agrarias.

Esta definición constitucional determinó la estructura agraria del país, la cual se fue conformando a través de los años mediante el reparto de las grandes haciendas para acabar con la concentración de las tierras. El proceso de reforma agraria en México ha polarizado la discusión sobre sus resultados.

⁵ Héctor Robles Berlanga, *op. cit.*

⁶ Juan Carlos Pérez Castañeda. *La propiedad agraria y el desarrollo rural*, CEDRSSA/ Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

Para unos fue un proceso revolucionario que transformó la estructura agraria y propició el desarrollo del país, y para otros fue un mecanismo de control de los campesinos que dio como resultado mayor pobreza en el campo.

Sea como haya sido, el hecho es que la reforma agraria modificó la estructura de la tierra que preveleció a principios del siglo XX. En 1905, de acuerdo a los anuarios estadísticos de esa época, existían 8,431 hacendados que poseían 114 millones de hectáreas, 87% de la propiedad rustica del país. En el año 2000 contamos con 5.6 millones de propietarios de la tierra y se dotó o restituyó 103 millones de hectáreas –la mitad del territorio nacional– a 3.5 millones de ejidatarios o comuneros.⁷ Podemos decir que en este rubro la reforma agraria fue exitosa y no como se ha querido presentar quienes se opusieron a ella y que no le otorgan ningún atributo.

La concepción inicial de la reforma agraria mexicana fue restitutoria. Su objetivo era reponer a sus dueños originales las tierras que les fueron despojadas. La dotación se concibió como complemento. Sin embargo, esta última fue la vía preferente para acceder a la tierra por las dificultades para demostrar la propiedad de la tierra y la fecha y condiciones del despojo.

La reforma agraria modificó la importancia de los regímenes de propiedad de la tierra. De acuerdo a los Censos agropecuarios en 1930 la propiedad privada comprendía 123 millones de hectáreas, para 1950 había disminuido a 86.7 millones, en 1970 se reportaron 70 millones y en 1990 se elevó ligeramente a 71.7 millones. En este mismo periodo la superficie ejidal y comunal paso de 15 a 103 millones de hectáreas.⁸

La reforma agraria mexicana, además de transformar la estructura agraria del país, acabar con la gran propiedad, entregar la tierra a millones de campesinos y cambiar la importancia de los regímenes de propiedad, generó una mayor producción que permitió proporcionar más alimentos y más fibras a precios relativamente bajos; estableció las bases para una mayor demanda de productos industriales y de servicios; proporcionó capitales para la industrialización, y transfirió mano de obra barata a la industria. En síntesis, fue el pilar para la transformación económica del país.

⁷ Sergio Reyes Osorio *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, FCE, México, 1974.

⁸ Héctor Robles Berlanga, *Los tratos agrarios. Vía campesina de acceso a la tierra. La experiencia de San Ildelfonso Tultepec*, CEDRSSA/Cámara de Diputados, SRA, México, 2005.

El proceso de reforma agraria en México también se caracterizó por sus errores y limitaciones:

- a) Las tierras que se entregaron a los campesinos en su gran mayoría no son aptas para la agricultura, en los ejidos, de los 103 millones de hectáreas, 18.6% son tierras de agostadero de buena calidad y 39.2% monte o agostadero en terrenos áridos. De las tierras laborables sólo 21.6% dispone de agua para riego. Es más, en los últimos veinte años de reparto de tierras, 7 de cada 8 hectáreas repartidas eran de agostadero de mala calidad por solo una hectárea de labor.⁹
- b) No fue un proceso agrario rápido. La profunda transformación agraria del país se realizó en un periodo de más de 80 años. Los procedimientos agrarios para acceder a la tierra eran complejos y su trámite demasiado tardado. De acuerdo al Centro de Investigaciones Agrarias entre 1915 y 1967 se requirieron en promedio nueve años entre la solicitud de tierras y la posesión definitiva y más de 10 años en la época del presidente Miguel de la Madrid.¹⁰
- c) El reparto de tierras se dio por lo general de manera aislada, salvo en el periodo de Lázaro Cárdenas en donde el reparto de tierras fue acompañado de financiamiento y asistencia técnica, en el resto de los sexenios la política agraria siempre estuvo divorciada del resto de las acciones para fortalecer el acceso a la tierra. Además, se implementó bajo concepciones diferentes.

La estructura agraria actual, resultado del proceso de reforma agraria, es: 3.2 millones de ejidatarios agrupados en 27,469 ejidos y 84.5 millones de hectáreas; 608 mil comuneros de 2,140 comunidades agrarias y 16.8 millones de hectáreas; 1.6 millones de propietarios privados que poseen 73.1 millones de hectáreas; 654 colonias agrícolas con 62,346 colonos y 3.8 millones de hectáreas, y 144 mil nacionaleros con 7.2 millones de hectáreas.¹¹

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Manuel García Corpus, *El proceso legislativo y los grupos de presión. El caso de la Ley Federal Agraria*, mc editores, México, 2006.

¹¹ RAN, *Estructura Agraria 2005*, México (mimeo).

Los derechos de los propietarios de la tierra (ejidatarios, comuneros, propietarios privados, posesionarios, vecindados y nacionaleros) se establecen en el artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Ley de Expropiación.

Algunos de los rasgos distintivos de la estructura de la propiedad de la tierra en nuestro país son:

- La propiedad ejidal y comunal, con sus 103 millones de hectáreas, ocupa poco más de la mitad del territorio nacional.
- Los ejidatarios, comuneros y propietarios privados son importantes para nuestro país porque en sus tierras se encuentra los principales recursos naturales de los que disponemos; casi la totalidad de los depósitos de agua que requieren las ciudades y las llamadas fábricas de agua, y valiosos yacimientos de materias primas naturales y minerales necesarias para la industria.
- La propiedad ejidal y privada presentan características que las asemejan. La unidad de producción dominante es menor a 5 hectáreas; predominan las tierras no aptas para la agricultura, el tamaño promedio de las tierras laborables es de 9.5 ha, las mujeres propietarias de tierra en las tres formas de propiedad es de alrededor del 20% y más de la mitad de los propietarios de tierra superan los 50 años de edad.¹²
- La forma de tenencia de la tierra con mayor incidencia sobre la población rural es la ejidal, ya que donde ésta predomina habita el 54% de las personas que viven en localidades menores a cinco mil habitantes.
- La comunidad agraria es la forma de tenencia de la tierra más rural, pues dos de cada tres hectáreas se localizan en municipios donde la población no es mayor a 5,000 mil habitantes.
- En la gran mayoría de los municipios de nuestro país subsisten al menos dos o tres formas de propiedad.

¹¹ Héctor Robles Berlanga, "Similitudes y diferencias entre propiedad privada y ejidal", *Estudios Agrarios*, número 14, Procuraduría Agraria, México, 2000.

- Respecto a la circulación de la tierra, tres de cada diez propietarios establece un trato agrario, ya sea de aparcería, renta o préstamo. Estos tratos se caracterizan por ser de corto plazo, un ciclo agrícola, a la palabra, entre familiares, de ámbito local y no se establecen cláusulas para el cuidado o protección de la tierra o la inversión.
- Si bien las modificaciones al artículo 27 Constitucional establecieron la posibilidad de constituir sociedades mercantiles, esta disposición no ha prosperado, para el 2006, sólo se han conformado 53 sociedades mercantiles, todas ellas inmobiliarias y la mayoría con saldo negativo para los socios ejidatarios.¹²

Los sujetos dedicados a actividades agropecuarias

Para el Estado mexicano las políticas de reforma agraria fueron el eje central de su intervención en el campo, se consideró al reparto agrario como la acción pública más trascendente en la primera mitad del siglo XX. Esta acción representó el principal instrumento de justicia social y fue la base para el impulso al desarrollo económico de nuestro país.

A partir de 1940 se observa un cambio de paradigma en las políticas dirigidas al sector rural; poco a poco fue perdiendo importancia el reparto de tierras y se inicia el periodo conocido como la *época de oro de la agricultura mexicana* que consistió en el apoyo por parte del Estado a las actividades productivas.

Esta nueva forma de intervención del Estado en el campo mexicano se caracterizó por la extensión de las relaciones mercantiles, la incorporación de nuevas tierras al cultivo, la ampliación considerable de la infraestructura de transporte y de obras de irrigación y la creación de una serie de instituciones de gobierno para financiar, comercializar y producir insumos.

Esta perspectiva de ver el campo mexicano considera como sujeto de atención a las Unidades de Producción y si éstas tienen actividades agrícolas o ganaderas es la más utilizada por la Sagarpa y correspondería al universo de atención de las comisiones de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Desarrollo Rural y Pesca.

¹² Manuel García Corpus, *op. cit.*

La regulación del desarrollo rural se establece en la fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos. Esta fracción es regulada por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Además, existen otras disposiciones sobre la materia, dentro de las que destacan:

- Agricultura: la Ley Federal de Sanidad Vegetal y Ley Federal de Variedades Vegetales.
- Pecuaria: Ley Federal de Sanidad Animal.
- Financiamiento: Ley Orgánica de la Financiera Rural, Ley de Capitalización de Procampo, Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, Ley de Ahorro y Crédito Popular y Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- Insumos para la producción: Ley de Energía para el Campo y la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas.
- Organización: Ley de Organización Ganadera, Ley de Asociaciones Agrícolas, Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
- Aguas: ley de Aguas Nacionales.
- Pesca: Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
- Medio ambiente y recursos naturales: Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.
- Derechos de propiedad: Ley Agraria.
- Específicas: Ley para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

El concepto de UPR proviene de dos fuentes distintas. La primera se puede identificar en la derogada Ley de Fomento Agropecuario al establecer que las funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se encontraban la de inducir, convenir y concertar compromisos con los ejidatarios, comuneros y el sector privado para la ejecución del Plan y los programas sectoriales y vigilar la integración y existencia de las llamadas «*unidades de producción*», formadas por ejidatarios asociados entre sí o con pequeños propietarios.

La segunda fuente proviene del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que entiende como UPR al conjunto

formado por los predios, terrenos o parcelas que se encuentran en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para el trabajo que se posean, independientemente de su ubicación siempre que en el año agrícola se haya manejado bajo una misma administración.

En el país, de acuerdo con el VII Censo Agropecuario 1991, último registro de las Unidades de Producción Rurales (UPR), existían cuatro millones 407 mil, con una superficie de 108.3 millones de hectáreas. Del total de las UPR, 86.7% registraron actividad agropecuaria y forestal, las cuales abarcan 84.3% de la superficie. De acuerdo con estos datos, prácticamente la mayoría de las unidades productivas se dedican a las actividades agrícolas y ganaderas.

Estas Unidades de Producción siembran 280 cultivos cíclicos y 199 perennes, entre los que se encuentran cultivos básicos, forrajeros, oleaginosas, frutales, hortalizas, agroindustriales, ornamentales y los denominados como no tradicionales.¹³ Si bien existe un patrón de cultivos muy extenso, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su artículo 179, considera a siete cultivos como básicos y estratégicos: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo y café. Si adicionamos las oleaginosas más importantes (algodón, soya y cártamo) da como resultado 10 especies de importancia que se siembran en alrededor de 15 millones de hectáreas.

No todas las UP son iguales y en virtud de que los datos censales sobre productores rurales corresponden a 1991, el CEDRSSA, retomando el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, apoyó en 2006 a un grupo de investigadores¹⁴ para realizar un estudio sobre las características de los productores que tuviera como base la información de Procampo, lo que dio por resultado la siguiente clasificación:

- *Productores intermedios menos comerciales.* Este grupo suman 1,432,519 predios y representa a los productores de subsistencia intermedios del sector ejidal y comunal, que producen

¹³ Sagarpa, *Gaceta Oficial de los Derechos de Obtenedor de Variedades Vegetales*, número 8, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, México, 2005.

¹⁴ Fernando Rascón, Claudia Hernández y Julieta Salazar, "Tipología de productores", en *Escenarios y actores en el medio rural*, CEDRSSA/Cámara de Diputados, México, 2006.

principalmente maíz en tierras de temporal y la mayor parte de sus predios se ubica en el intervalo de dos a cinco hectáreas teniendo tres hectáreas como superficie promedio.

- *Productores de infrasubsistencia del sector social* Agrupa a 1,308,910 predios. Por la extensión de sus parcelas puede caracterizarse como minifundista, pues cerca del 30% tiene menos de una hectárea y poco más de 60% entre una y dos. Los predios son principalmente de temporal y el cultivo predominante es el maíz.
- *Productores diversificados y comerciales*. Este grupo está integrado por 745 mil productores y 5.3 millones de hectáreas de superficie apoyada. Los rasgos que lo distinguen son que el maíz no es su cultivo predominante y que hay una mayor diversificación de cultivos. El porcentaje de riego duplica al indicador nacional, el porcentaje de propietarios privados es mayor que el nacional y los predios son de tamaño mediano, la superficie promedio es de 6.5 hectáreas y 40% tiene extensiones mayores a cinco hectáreas.
- *Productores de infrasubsistencia del sector privado*. Agrupa a 541,713 predios de pequeños propietarios minifundistas, temporaleros y maiceros.
- *Productores de cultivos básicos comerciales o para forraje*. En este grupo se tiene a 88,201 predios y para estos productores el cultivo principal es el sorgo en el 54% de los predios. Otros cultivos importantes son la avena con 7% y el trigo y los pastos con cinco por ciento respectivamente. Casi la mitad de los predios abarcan de cinco a 20 hectáreas, incluso 6.8% de ellos tiene una extensión mayor a las 50 hectáreas. Por otro lado, casi 60% son propietarios privados y únicamente 40% producen maíz, así como 25% dispone de riego.

El campo mexicano no se puede entender sin la presencia de la ganadería, actividad que ocupa a un número muy importante de los productores rurales. La ganadería cumple varias funciones, genera ingresos económicos a las unidades productivas, significa ahorro para las mismas, contribuye con los contenidos proteicos a la dieta familiar, representa la única fuente de tracción para muchas unidades y resuelve problemas de falta de disponibilidad de dinero en casos de enfermedades o urgencias. Se tienen identificadas, tres millones 163 Unidades de Producción Ganadera –UPG–, lo que representa

el 82.7% de las unidades de producción agropecuarias del país, es decir, ocho de cada 10 UP cuentan con algún tipo de ganado.¹⁴

En las actividades agropecuarias se ocupan cinco millones 338 mil personas, lo que representa el 16.3% de la PEA total. Es importante señalar que esta proporción de PEA primaria no se ha modificado significativamente en los últimos 15 años, lo que indica que este sector no ha generado mayores empleos.

Como parte del sector rural se deben mencionar a los pescadores que en la actualidad suman, de acuerdo con la Comisión Nacional de Pesca, 252 mil 53 personas. En materia normativa los derechos y obligaciones de este sector se regula, principalmente, por la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable y en materia legislativa es responsabilidad de la Comisión de Pesca.

Algunas características distintivas de las UP y las actividades agropecuarias:¹⁵

- Si bien en nuestro país existe una gran diversidad de cultivos, alrededor de 10 de ellos, ocupan el 71.4% de la superficie sembrada de los últimos años.
- Las políticas agrícolas han sido el eje del desarrollo rural, sin considerar que de los 177.4 millones de hectáreas rústicas, sólo el 18.2% son tierras agrícolas, que representan aproximadamente 32 millones de hectáreas, de las cuales apenas se siembran 21 millones.
- Nuestro país no cuenta con infraestructura hidroagrícola suficiente pues sólo se cuenta en los Distritos y Unidades de riego con 6.4 millones de hectáreas que disponen de riego.
- El maíz dejó de tener importancia para nuestro país. Esta gramínea, con sus 7.6 millones de hectáreas sembradas en promedio por año agrícola, sigue siendo el cultivo más significativo y se encuentra prácticamente distribuido en todo el país. En 1,847 municipios es el cultivo que más se siembra.
- Dos millones de unidades de producción con 3.3 ha de superficie promedio por predio.

¹⁴ INEGI, *VII Censo Agrícola y ganadero 1991*, México.

¹⁵ Héctor Robles Berlanga, *El sector rural en el siglo XXI... op. cit.*

- 409 mil unidades ganaderas que tienen principalmente animales corrientes, no cuentan con infraestructura adecuada para el manejo de ganado, emplean poca tecnología y tienen 7.3 cabezas por unidad productiva.
- 252 mil pescadores, de los cuales 80 por ciento en promedio son risereños artesanales y uno de cada tres viven en situación de pobreza.

Los distintos usos del suelo

Esta forma de analizar al campo mexicano corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, pues se encuentra asociada con la protección y aprovechamiento de los recursos naturales.

Esta forma de ver la realidad rural es muy reciente. De acuerdo con Jorge Jiménez,¹⁶ el desarrollo sustentable se posicionó en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente Humano que se llevó a cabo en 1972 y tomó fuerza a partir de la Cumbre de la Tierra que se llevó a cabo en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en 1992, considerado el mayor encuentro sobre medio ambiente. En la cumbre se propuso el desarrollo sustentable con tres ejes: económico, social y medio ambiente, por lo que nuestro país tiene el reto de incorporar el medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social.

Un primer paso en el cuidado de los recursos naturales es identificar los usos del suelo. Nuestro país cuenta con 177.4 millones de hectáreas rústicas, distribuidas de la siguiente manera: 63% pastos naturales, agostadero o enmontadas; 18.2% superficie de labor; 14.8% bosques y selvas y 4% sin vegetación.

La importancia de incorporar en el análisis y la acción pública esta forma de ver el campo mexicano tiene que ver con la degradación del medio

¹⁶ Jorge Jiménez, *El ambiente y el desarrollo rural*, CEDRSSA/ Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

ambiente y la sobreexplotación de los recursos en nuestro país. De acuerdo con la Semarnat (1999) el problema de la salud de los suelos en México, es grave y en síntesis, los resultados del INS arrojaron las siguientes cifras: superficie nacional con degradación de suelos equivalente al 45% del territorio (89 millones de hectáreas). Los procesos de degradación de los suelos dominantes son: la degradación química en 18% (36 millones de hectáreas), la erosión hídrica en 12% (24 millones), la erosión eólica en 9% (18 millones) y la degradación física en 6% (12 millones).

La importancia de la protección de los recursos naturales descansa en gran parte en la población rural ya que en donde viven se localizan las mayores superficies de bosques y selvas y es donde se capta el agua de lluvia. Las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80 por ciento de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad. Cerca de 18 millones de hectáreas, de los 24 millones que ocupan los pueblos indígenas están cubiertas por vegetación primaria y secundaria. La mitad de las selvas húmedas y de los bosques de niebla y la cuarta parte de los bosques templados están en territorios indígenas. En las partes altas de las cuencas, donde habitan comunidades indígenas, se capta el 21.7 por ciento de toda el agua del país. De ahí la importancia de que la política pública dirigida a los sectores rurales no se concentre sólo en lo agrícolas. Recordemos que sólo 32 millones de hectáreas de nuestro país son laborables y de las cuales apenas se siembran 21 millones.

La legislación secundaria vigente que tiene relación con la materia de medio ambiente, abarca desde disposiciones generales, como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, hasta otras sobre materias específicas como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, Ley Agraria y la Ley de Organismos Genéticamente Modificados.

Los nuevos sujetos rurales

De acuerdo con Luciano Concheiro, la noción de nueva ruralidad permite escapar de una visión sectorial que durante muchos años encuadró de manera exclusiva a los actores rurales en el sector primario de la economía:

la noción de nueva ruralidad se convierte en un concepto incluyente, que tiene la bondad de reconocer, por un lado, las multifacéticas actividades que se desarrollan en el mundo rural, y por otro, los diversos actores sociales que habitan en el medio rural, ya no sólo a los campesinos.¹⁷

Nuestro interés por dar a conocer la información que relativa a estos nuevos sujetos agrarios, es que el efecto de la prolongada crisis del campo mexicano se acentúa sobre estos grupos sociales, que se caracterizan por ser los más pobres. Estos sectores de la población rural tradicionalmente son los menos atendidos por las instituciones de gobierno, a pesar de que presentan mayores carencias.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados deben ver por estos sectores de la población, ya sea promoviendo disposiciones legales que los beneficien, observando que los programas de gobierno atiendan sus necesidades y cuidando que dentro del presupuesto que aprueban, se destinen partidas específicas. En estos casos, comisiones de la Cámara de Diputados como la de Asuntos Indígenas, Reforma Agraria, Desarrollo Rural y Equidad y Género deben jugar un papel central, pues estos sectores son su población objetivo.

Los indígenas y su importancia para el país

La población indígena de nuestro país es numéricamente la más grande de América Latina; representa cerca de la cuarta parte de los indígenas de nuestro continente. En nuestro país la población indígena es importante:¹⁸

Por su diversidad. La población indígena presenta una gran diversidad de carácter técnico con 62 lenguas vivas y cerca de 100 variantes y dialectos. El lenguaje, la lengua es civilización, símbolos, creencias, usos y costumbres, comunidad de valores.

¹⁷ Luciano Concheiro Bohórquez, *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*, CEDRISA/Cámara de Diputados, México, 2006.

¹⁸ Héctor Robles Berlanga y Luciano Concheiro B., *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Universidad Autónoma Metropolitana/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2004.

Por su magnitud. La población indígena asciende a 10.2 millones de personas, lo que representa poco más del 10% de la población nacional. La población indígena se encuentran distribuida en todo el país, sin embargo, tres cuartas partes de este grupo social se concentran en ocho entidades del centro y sur del territorio mexicano (Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, México, Hidalgo y Guerrero).

Por la cantidad de superficie que poseen. La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Los indígenas representan aproximadamente el 10% de la población nacional; participan en 6,830 ejidos y comunidades del país que representan el 22.9% de los núcleos agrarios, son dueños de 22 millones 624 mil hectáreas de propiedad ejidal y comunal, y cinco millones de propiedad privada, lo que representa el 15.5% de la superficie rústica, cinco puntos más que lo que significa la población indígena para el país.

Por los recursos naturales de los que son dueños. Como propietarios de la tierra y de ciertos recursos naturales tienen una importancia relativa mayor que aquella referida sólo a la población. Una de las características sobresalientes de los 6,830 núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales. Nueve de cada diez ejidos y comunidades disponen de algún recurso natural –pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; acuícolas y turísticos–; son dueños del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad ejidal y comunal, producto de sus luchas agrarias. Además, en los municipios donde habitan se producen volúmenes muy importantes de agua resultado de altas precipitaciones, por lo que son considerados municipios captadores de agua; y sus prácticas agro-ecológicas, los sitúan como ambientalistas “profundos” y de largo alcance.

De acuerdo con Francisco López,¹⁹ después de las reformas a la Constitución Federal del 14 de febrero de 2001, las leyes federales se han reformado o se han creado nuevas con el objeto de reglamentar los derechos constitucionales. A la fecha existen 17 leyes que reglamentan diversas materias:

¹⁹ Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza Saucedo, *Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*, CEDRSSA/ Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

- Derechos a los recursos naturales: Ley Agraria, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley Minera.
- Derechos culturales: Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Ley General de Educación, Ley Federal de Derechos de Autor.
- Derechos sobre acceso a la justicia: Código Penal Federal, Código de Procedimientos Penales, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Derechos a la no discriminación: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- En materia de instituciones: Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- En materia de desarrollo: Ley de Planeación; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Desarrollo Social y Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Comisión encargada de velar por los derechos de los pueblos indígenas es la Comisión de Asuntos Indígenas.

Las mujeres propietarias de tierra

Las mujeres en el campo participan en el desarrollo de nuestro país con su trabajo cotidiano, en el ámbito doméstico, agropecuario y artesanal, sin que hasta el momento se reconozca su aporte a la actividad nacional. Hace poco más de treinta años, las propietarias de la tierra eran muy pocas, su número apenas rebasaba un punto porcentual y ahora representan cerca de 18%. En suma, estamos hablando de 649 mil ejidatarias y comuneras, 176 mil posesionarias y 282 mil propietarias privadas, es decir, un millón 108 mil mujeres son actualmente dueñas de la tierra.²⁰ Es importante mencionar que dos terceras partes de las mujeres propietarias de tierra se localizan en municipios rurales

²⁰ Héctor Robles Berlanga, *El sector rural en el siglo XXI... op. cit.*

Sin embargo, las titulares de la tierra enfrentan los problemas estructurales de la propiedad de la tierra de manera más acentuada. Existe un mayor número de mujeres con cinco o menos hectáreas; 53.2% de las ejidatarias se ubican dentro de ese rango, 62% para el caso de las propietarias privadas y 78.4% las comuneras. Además, son de edad más avanzada: seis de cada diez mujeres titulares tienen más de 50 años, y tres de cada diez, es mayor de 65. Por otro lado, las dificultades económicas conllevan la necesidad de que las mujeres trabajen para el sostenimiento del hogar, muestra de ello es que de cada diez hogares, en tres la titular de la tierra contribuye a su sostenimiento y en otros tres, es el único sostén. Es decir, en seis de cada diez hogares la mujer es un importante apoyo para la economía familiar.²¹

En la Cámara de Diputados existe la Comisión de Equidad de Género, que aborda los temas de la mujer en general sin distinguir las especificidades de la mujer rural. Además, no existen leyes particulares que normen los derechos de las mujeres rurales.

Los jornaleros

Se considera que en México existen alrededor de 3.8 millones de jornaleros agrícolas.²² El deterioro constante de sus niveles de vida y su difícil inserción en el mercado de trabajo los obliga a buscar empleo fuera de sus localidades. Los distingue su inseguridad laboral; elevadas cargas de trabajo que derivan del cumplimiento de jornadas laborales superiores a las permitidas por la Ley; su contacto con agroquímicos que afectan su salud, condiciones inapropiadas de seguridad e higiene en sus lugares de estancia y trabajo; todo ello, en muchos de los casos, asociado a la desintegración familiar, niveles muy bajos de educación, desarraigo y la presencia de ambientes de discriminación social. Por estas razones este segmento de la población es de los más vulnerables.

²¹ Héctor Robles Berlanga, "Similitudes y diferencias... *op. cit.*

²² Héctor Robles Berlanga, *El sector rural en el siglo XXI... op. cit.*

Los derechos de este sector se encuentran regulados en la Ley Federal del Trabajo y correspondería a la Comisión de Desarrollo Rural y a la Comisión de Desarrollo Social atender las necesidades en materia legislativa de este sector.

Los poseionarios y avecindados

De acuerdo con el VIII Censo Ejidal 2001, existen 959 mil poseionarios y 850 mil avecindados. Los poseionarios son aquellos campesinos que poseen tierras ejidales en explotación y no han sido reconocidos como ejidatarios por la Asamblea o el Tribunal Agrario. Se caracterizan por ser más jóvenes que los ejidatarios, con edad de 43.5 años en promedio; cuentan con parcelas más pequeñas, 3.1 hectáreas contra 9.5 que poseen los ejidatarios; muy pocos tienen derecho a las tierras de uso común, y el tamaño de sus solares también es menor. En síntesis, tienen una situación más precaria que los ejidatarios.

Los derechos de los avecindados y poseionarios se encuentran normados en la Ley Agraria, sin embargo, los poseionarios no tienen claramente definidos sus derechos y obligaciones al interior de los núcleos agrarios. La encargada de atender los asuntos de estos sujetos es la Comisión de Reforma Agraria.

Las condiciones de vida de la población rural

Sin duda el problema estructural más significativo en el campo mexicano es la pobreza. Es evidente que en el país existen grandes desigualdades regionales en el crecimiento, la dotación de servicios básicos y las oportunidades de empleo y desarrollo de los habitantes. Sin embargo, es en las zonas rurales donde existen las mayores carencias. Lo rural, desde luego, es también otra forma de inequidad.

Algunos datos que muestran esta realidad:²³

²³ Héctor Robles Berlanga, *El sector rural en el siglo XXI... op. cit.*

- De la población total que vive en los municipios considerados de muy alta y alta marginación, el 92.9 y 76.5% respectivamente, es población rural. Asimismo, de los 29 millones de personas que habitan en localidades menores a cinco mil habitantes, la mitad vive en municipios de alta y muy alta marginación, mientras que sólo 5% de las personas de localidades mayores a cinco mil habitantes se encuentra en esa condición. Es decir, existe una relación directa entre marginación y ruralidad.
- Otros de los indicadores que reflejan las condiciones de pobreza de la población rural son los ingresos y el PIB *per cápita*. De los 5.3 millones de personas ocupadas en actividades primarias, 51% vive en municipios de alta y muy alta marginación, mientras que sólo 9.3% de los ocupados del sector secundario y 7.3% del terciario viven en esas áreas geográficas. Prácticamente todos los que trabajan en el sector agropecuario y forestal en los municipios de alta y muy alta marginación no reciben más de dos salarios mínimos y su PIB *per cápita* es de apenas 1,522 dólares.
- La desnutrición limita el desarrollo de las familias y sus generaciones futuras ya que no permite un buen desarrollo de las personas, las cuales quedan expuestas a enfermedades. La Desnutrición es considerada uno de los problemas centrales del campo mexicano, pues dos terceras partes de la población rural habitan en municipios considerados con alto, muy alto o riesgo extremo nutricional e involucra a poco más de 13 millones de habitantes.
- Para las áreas rurales, en comparación con las urbanas, se requiere de más años para satisfacer sus necesidades básicas, por ejemplo, los municipios rurales requieren en promedio hasta 20 años, mientras que los municipios totalmente urbanos sólo 11.4 años. En términos de educación, un tercio de los jefes de hogares rurales son analfabetas, el doble que en las zonas urbanas.
- El impacto económico y socio cultural de la migración es significativo en los municipios rurales. Poco más de cuatro de cada diez emigrantes que se dirigen hacia Estados Unidos son originarios de las zonas rurales del país. Además, uno de cada cinco de los 2,454 municipios que hay en México es considerado como de alto o muy alto grado de intensidad migratoria, de los

cuales 388 son rurales. En síntesis, por el número de personas que emigran y por el monto de las remesas, la migración en zonas rurales es significativa e incide en muchos de los procesos sociales y económicos nuevos que se están presentando.

- La inversión en capital fijo es marginal, 0.7% del total y 3.7% del PIB sectorial contra 32% en los países de la OCDE; el financiamiento es escaso y de corto plazo, cubre a menos del 10% de las unidades de producción y falta de valor agregado a la producción primaria, en México es de 1.7 veces el valor de la producción primaria mientras que en Estados Unidos es de 5.3 veces.²⁴

Para concluir este apartado diremos que muchos sectores de la sociedad no conciben al campo mexicano con la gran diversidad de actores y las nuevas dinámicas sociales, económicas y ambientales. Lo anterior no sería problema si no tuviera implicaciones en la formulación de programas y acciones de gobierno. Sirva esta pequeña semblanza para darnos una idea del campo mexicano en el siglo XXI.

²⁴ Consejo Nacional Agropecuario, *Sembrando el futuro: Campo, 10 propuestas de política*, México, 2006.

Propiedad agraria y desarrollo rural

En materia de reforma agraria, México es una excepción en el mundo, ya que ningún país repartió tanta tierra entre sus habitantes. De acuerdo con la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), se entregaron a más de 3 millones de campesinos 103 millones de hectáreas,¹ cifra que representa más de la mitad de la superficie de la nación. Pero además, el reparto agrario fue producto de un proceso revolucionario. Aparte de México, solamente Bolivia, Cuba y Nicaragua llevaron a cabo repartos de tierra a partir de una revolución social; por su parte, Perú y Guatemala, aunque no fue producto de un proceso revolucionario, también realizaron reformas agrarias. Sin embargo, en estos países dicho proceso se realizó a partir de la mitad del siglo XX mientras que en México éste se inició en las primeras décadas del siglo anterior, e implicó una profunda transformación agraria y social.

No obstante, a pesar de que la reforma agraria significó una transformación profunda en la estructura agraria, la gran interrogante es si ésta, enmarcada en diferentes disposiciones legales (Constitución, leyes, reglamentos), logró el desarrollo de los campesinos de México. Dicho de otro modo, la pregunta es si la legislación agraria, surgida en el periodo posrevolucionario, la que dio fundamento al proceso de reforma agraria, logró su objetivo de cambiar la situación económica y social de la mayoría de los campesinos mexicanos. Buscando una respuesta a esta interrogante, a continuación se analiza la regulación jurídica del proceso de la reforma agraria y la situación actual.

¹ SRA, Programa Sectorial Agrario 2007-2012, México, 2007.

Antecedentes

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en 1910, “el 97 por ciento de la superficie total cultivable estaba en manos de 835 familias aproximadamente, dividiéndose el 3 por ciento restante entre propiedad de los poblados y pequeños propietarios”.² Al respecto, Rodolfo Stavenhagen afirma que 1% de la población poseía el 97% del territorio.³ Es decir, unas cuantas familias eran propietarias de la mayor parte de las tierras del país. Además, la mitad de la población rural vivía en fincas como peones acasillados.⁴ Al interior de ésta, los peones estaban en condiciones infrahumanas,⁵ al grado que Frank Tannebaum (1952) expresaba que ellos estaban encadenados al suelo por un sistema de deudas que los reducía de hecho a la esclavitud, aunque la situación legal fuese otra.⁶ Incluso algunos no recibían retribución alguna por su trabajo; razón por la cual, en diversas regiones del país, a este periodo se le ha conocido como la época del «baldío», porque el trabajo se hacía en balde, sin paga alguna. En este marco dio origen un proceso social que clamaba “tierra y libertad”, y concluyó en la Revolución mexicana.

Desde los primeros documentos revolucionarios, la tierra fue una de las demandas centrales. En el Plan de San Luí, documento con el que da inicio la Revolución Mexicana, Francisco I. Madero, quien encabezó el Partido Nacional Anireeleccionista, manifestaba:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido **despojados** de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia **restituir** a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión

² INEGI, Estadísticas Históricas de México, Tomo I.

³ Rodolfo Stavenhagen, “Aspectos sociales de la estructura agraria en México”, en Stavenhagen *et. al.*, *Neolatifundismo y explotación. De Emiliano Zapata a Anderson Clayton & Co.*, Nuestro Tiempo, México, 1982.

⁴ Frank Tannebaum, “La revolución agraria mexicana”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, abril-junio, 1952.

⁵ Infra significa “inferior o debajo”, www.rae.es

⁶ Tannebaum, *op. cit.*, 1952.

tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.⁷

Posteriormente, la junta revolucionaria del Ejército Libertador del Sur, encabezados por Emiliano Zapata y Otilio Montaña, entre otros, elaboró el Plan de Ayala. En éste se establecieron como puntos principales: El desconocimiento de Madero como Presidente, y la proclamación de Pascual Orozco como Jefe de la Revolución; la devolución de los terrenos, montes y aguas despojadas a los pueblos por los hacendados; y el carácter agrario de la lucha revolucionaria.⁸ Sobre este último, en los puntos 6 y 7 del Plan, se establecía:

6. Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar, que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos ó caciques á la sombra de la tiranía y de la justicia penal entrarán en **posesión** de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos ó ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes á esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho á ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas por esta causa **se expropiarán** previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios á los poderosos propietarios de ellos, á fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos

⁷ Francisco I. Madero, Plan de San Luís, San Luís Potosí, 5 de octubre de 1910.

⁸ Emiliano Zapata et. al., Plan de Ayala, México, 25 de noviembre de 1911.

de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.⁹

Tiempo después, Venustiano Carranza, al salir de la histórica Convención de Aguascalientes de 1914, lanzó el Plan de Veracruz. En éste se establecía:

El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, **disolviendo** los **latifundios** y **restituyendo** a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados...¹⁰

Estos planes (y otros como el Plan de Pascual Orozco,¹¹ y del Plan de San Pablo Oxtotepec,¹² así como la Ley Agraria del Villismo) son los antecedentes que desembocarían, primero en la Ley del 6 de enero de 1915, que marcaría el inicio legal del reparto agrario; y después en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

En suma, en estos planes se reconocía el despojo, usurpación y privación de tierras a los pueblos, quienes eran reconocidos como los antiguos poseedores, frente a lo cual se planteaba la restitución a quienes originalmente las poseían en propiedad. Uno de los objetivos centrales de los diversos planes era la transformación de la situación social imperante, por medio de

⁹ Apartado 6 y 7 del Plan de Ayala, México, 25 de noviembre de 1911. Éste fue tomado textualmente del plan, razón por la cual, los errores ortográficos son del documento de origen.

¹⁰ Venustiano Carranza, Plan de Veracruz, 12 de diciembre de 1914. Citado por Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, Porrúa, México, 1979.

¹¹ En febrero de 1912, Pascual Orozco –revolucionario del norte–, se adhirió al Plan de Ayala. No obstante, los objetivos de él eran distintos. Zapata lo declaró traidor al unirse con Huerta, después del asesinato de Madero. Por esto, el 30 de mayo de 1913, se llevaron a cabo reformas al Plan de Ayala, en las que se declara usurpador a Victoriano Huerta e indigno a Pascual Orozco.

¹² El 19 de julio de 1914, en el poblado San Pablo Oxtotepec de Milpa Alta, el Ejército Libertador del Sur, realizó la ratificación al Plan de Ayala.

Planes agrarios en la Revolución Mexicana

Plan	Autor	Petición agraria
Plan de San Luís 5 octubre 1910	Francisco I. Madero	Restituci3n de tierras despojadas a antiguos poseedores
Plan de Ayala 28 noviembre 1911	Ejército Libertador (Emiliano Zapata, Otilio Montaño <i>et al.</i>)	Posesi3n de tierras, mediante expropiaci3n de las usurpadas
Plan de Pascual Orozco Febrero de 1912	Pascual Orozco	Adhesi3n al Plan de Ayala
Plan de San Pablo Oxtotepec 19 julio 1914	Ejercito Libertador	Ratificaci3n del Plan de Ayala
Plan de Veracruz 12 diciembre 1914	Venustiano Carranza	Restituci3n a los pueblos de tierras de que fueron privados
Ley Agraria Villismo 24 mayo 1915	Francisco Villa	Desaparici3n de latifundio. Devoluci3n de tierras usurpadas.

la distribuci3n de la tierra a los campesinos. En el Plan de Ayala, se decía que la expropiaci3n se realizaría con la finalidad de que “se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos”,¹³ y en el Plan de Veracruz se manifest3 que las leyes y disposiciones, eran expedidas para satisfacer las necesidades econ3micas y sociales, a fin de garantizar la igualdad de los mexicanos.

¹³ Emiliano Zapata, *op. cit.*

El inicio del proceso y la legislación agraria

El proceso de reforma agraria inició antes que se aprobara una nueva constitución política para el país, aunque se profundizaría con ésta y giraría en torno a la creación de la propiedad social. Su comienzo lo marca la Ley del 6 de enero de 1915, que en su artículo primero declaraba nulas:

- I. Todas las **enajenaciones** de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- II. Todas las **concesiones, composiciones o ventas** de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, **con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento** o de cualquier otra clase **pertenecientes a los pueblos**, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las **diligencias de apeo o deslinde**, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, **con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento** o de cualquier otra clase, **pertenecientes a los pueblos**, rancherías, congregaciones o comunidades.¹⁴

Así, se declaraban sin validez todas aquellas prácticas de desposesión¹⁵ sobre las tierras de los pueblos y comunidades, con lo cual se iniciaba un proceso de cambio profundo que modificaría la estructura agraria, pues al repartir la tierra terminaba con las grandes haciendas donde una parte importante de la población rural se encontraba acasillada.

¹⁴ Ley del 6 de enero de 1915.

¹⁵ Concepto desarrollado por David Harvey. Al respecto, en líneas posteriores abundaremos sobre el mismo.

La Ley del 6 de enero de 1915 en su artículo 3 establecía la dotación de tierras a los pueblos que la necesitaran o que carecieran de la misma o la restitución a aquellos que tuvieran titulas sobre ellas, en los siguientes términos:

Los **pueblos** que **necesitándolos, carezcan** de ejidos **o que no pudieren lograr su restitución** por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, **podrán obtener que se les dote** del 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 inmediatamente colindante con los pueblos interesados.¹⁶

Es importante resaltar que la Ley del 6 de enero de 1915 no solamente hablaba de restitución sino de dotación, lo cual era una innovación que marcaría el proceso de reforma agraria porque esa fue la vía preferida durante los primeros años para la distribución de la tierra a los campesinos que la necesitaban, dejando de lado el proceso de restitución de las tierras comunales o de titulación a aquellos núcleos agrarios que no fueron despojados de ella. También hay que tener en cuenta que la dotación de tierras, aunque se hizo tomándola de las haciendas, en el proceso de reparto no contempló a los peones acasillados, quienes de esa manera quedaron sin derecho de acceso a la tierra.

Artículo 27 de la Constitución de 1917

Dos años después de aprobada la primera ley agraria, el Congreso Constituyente aprobó la nueva constitución política del país, misma que en su artículo 27 incorporó el derecho de los campesinos a la tierra, lo mismo que los procedimientos para acceder a ella. El mencionado artículo comenzaba con un párrafo contundente, que tendría repercusiones en la propiedad de la tierra en el país y después se extendería a otros. La norma constitucional aludida expresaba:

¹⁶ Ley del 6 de enero de 1915.

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.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.¹⁷

La exposición de motivos que el Presidente Venustiano Carranza presentó en la 61ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del 25 de enero de 1917, para fundamentar esta norma constitucional estableció:

La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que el aprovechamiento que autoricen las leyes respectivas.¹⁸

Sobre la propiedad privada se indicaba que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.¹⁹ Sobre este punto, David Chacón indica que “para la mayor parte de los países el punto de partida de la propiedad es la forma

¹⁷ Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

¹⁸ Derechos del pueblo mexicano. *México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Cámara de Diputados, LV Legislatura, cuarta edición, México, 1994, pp. 483-484.

¹⁹ Artículo 27.

privada y de la cual surge la propiedad pública. Sin embargo, en el Derecho Positivo Mexicano, el orden de existencia se invierte, estableciéndose en primer lugar la propiedad pública y en segundo la propiedad privada... Esto indica pues, que la propiedad individual se subordina a la colectiva”.²⁰

Además, sobre el latifundio, uno de los elementos que dieron origen a la Revolución Mexicana, se establecía que “se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables”.²¹

Asimismo, se establecían los diferentes elementos naturales, no sólo la tierra, que correspondían al dominio de la Nación:

[...] todos los minerales o sustancias que en vetas, mantas, masa o yacimientos, constituyan depósitos... tales como minerales... yacimientos de piedras preciosas, de sal de gemas y las salinas... Los productos derivados de la descomposición de las rocas...; los fosfatos...; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...; las aguas de los mares territoriales...; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural...; las de los ríos principales o arroyos afluentes...; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley.²²

Además de instituir los diferentes elementos naturales del dominio de la Nación, se prescribía que éstos eran inalienables e imprescriptibles. Asimismo, se determinaba que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tenían “derecho a adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales”.²³

²⁰ David Chacón Hernández, “Propiedad originaria y derechos indios”, en *Chiapas y la cuestión indígena*, número 62, mayo-junio de 1994.

²¹ Artículo 27, *op. cit.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

En una acción, técnicamente incorrecta, que se explica sólo por la situación política por la que atravesaba el país y que se reflejaba en el Congreso Constituyente, la constitución política incorporó como parte del artículo 27 constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915, por eso el mandato de aquella en el sentido de que los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. De la misma manera, siguió teniendo vigencia la prescripción de que:

todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas [condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus], serán **restituidas** a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación.²⁴

En suma, el artículo 27 representó un profundo cambio jurídico con relación a la propiedad de la tierra. A través de él se pretendía modificar la estructura agraria, y con esto la situación social del país. De entrada la Nación era declarada como la propietaria original de la tierra; así como de los diferentes elementos naturales contenidos en ella. Derivado de estas disposiciones, se estableció que el dominio de la Nación era inalienable e imprescriptible. Asimismo, ese estableció un régimen de propiedad pública (diferente a la propiedad de la Nación) paralelo al de la propiedad privada. Aunado a esto, se dictaron las medidas para el fraccionamiento de los latifundios

Legislación agraria

Después de la Ley del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 de la Constitución de 1917, se aprobaron diversos códigos, leyes, reglamentos y decretos, que

²⁴ Fracción VII del Artículo 27 constitucional de 1917.

junto con las modificaciones que a través de los años se realizaron al artículo 27, según las necesidades de los procesos que siguió la reforma agraria fueron dando fundamento a las políticas del reparto agrario.

El cuadro de las páginas siguientes muestra las diferentes disposiciones jurídicas y reformas a la Constitución Federal, así como sus características.

La primera ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución de 1917 fue la *Ley de Ejidos* de 1920. En ella se estableció que “los núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían los pueblos, las rancherías, las congregaciones y las comunidades”.²⁵ Para poder ejercer este derecho deberían probar, para obtener la restitución o la dotación de ejidos, en el primer caso, el derecho que tuviesen para reivindicarlos, y en el segundo, la necesidad o conveniencia de que se les otorgasen.

A diferencia del artículo 27, la *Ley de Ejidos* incorporaba la carga de los solicitantes de probar conveniencia como requisito de accesibilidad. Al respecto, la ley prescribía que:

probaban la conveniencia, demostrando que fueron constituidos con posterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir a su arraigo y consolidación económica, o bien que existía la circunstancia de que estuviesen subordinados a alguna industria y que mediante la dotación de tierras les fuese posible recobrar su autonomía económica y constituirse en agregados políticos independientes del capitalismo.²⁶

En cuanto a la extensión de los ejidos, se indicaba que ésta sería la suficiente de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del pueblo y la topografía del lugar.

En suma, en la *Ley de Ejidos* se estableció que la dotación de tierras se realizaría para que los pueblos no estuvieran subordinados a alguna industria, lo cual los llevaría a recobrar su autonomía económica. Es decir, la Ley pretendía la transformación y la liberación de los campesinos de la hacienda.

El 22 de noviembre de 1921, el Congreso de la Unión emitió un decreto por el cual derogó la *Ley de Ejidos* y sentó las bases de la subsecuente legislación agraria, y fue el punto de partida de una intensa actividad en materia agraria. En su artículo tercero, el decreto facultó al titular del Poder

²⁵ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, Porrúa, México, 1983.

²⁶ *Idem*.

Legislación en materia agraria

Ley de Ejidos (28 diciembre de 1920)

Restitución, a partir del derecho para reivindicarlos. Dotación, a partir de necesidad o conveniencia. Extensión de ejidos: de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del pueblo y la topografía del lugar.

Decreto [Agrario](22 noviembre de 1921)

Derogó la Ley de Ejidos. Ejecutivo quedó facultado para expedir y modificar reglamentos. Expidió leyes que facultaba a autoridades administrativas para reglamentar su aplicación.

Reglamento Agrario (17 abril de 1922)

Simplificación de trámites. Estableció extensión de ejidos (de tres a cinco has. de riego o humedad; de cuatro a seis has. de temporal con precipitación pluvial abundante; y de seis a ocho has. en temporal de otra clase. Se instituyó qué tipo de propiedad no podía ser dotada.

Ley de dotación y restitución de tierras y aguas (23 abril de 1927)

Estableció como pequeña propiedad una superficie 50 veces mayor que la parcela de dotación individual; así como 150 hectáreas de cualquier clase de tierras, como mínimo intocable.

Ley del patrimonio ejidal (10 enero de 1934)

Se consideró a la propiedad ejidal como inalienable e inembargable.

Artículo 27 constitucional (reforma 10 enero de 1934)

Para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones debe ser agrícola o estar en explotación.

Código Agrario (22 marzo de 1934)

Pequeña propiedad inafectable: superficie de 150 ha de riego y 500 ha de temporal. Dueños de predios afectados tienen derecho de escoger la superficie que se quedarán como pequeña propiedad, de la cual recibirán

declaración de inafectabilidad. Los peones acasillados tienen el derecho de solicitar tierras. Creación de distritos ejidales.

Código Agrario (01 marzo de 1937)

Concesiones de inafectabilidad ganadera por 25 años: 300 ha fértiles y 50 mil en desérticas.

Código Agrario (23 septiembre de 1940)

Capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera. Normó el procedimiento jurídico para la titulación de terrenos de bienes comunales.

Código Agrario (31 diciembre 1942)

Continuó la inafectabilidad ganadera. Este código permaneció sin reforma por más de un cuarto de siglo.

Ley Federal de Reforma Agraria (16 marzo de 1971)

Ejididos, comunidades y nuevos centros de población agrícola: verdaderas unidades económicas. Propiedades inafectables (100 ha de riego o humedad de primera; hasta 150 ha dedicadas a algodón si recibe riego; hasta 300 ha de cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales; superficie para 500 cabezas de ganado. Ejidos y comunidades podrían ser expropiados por causa de utilidad pública.

Ley de Asentamientos Humanos (20 marzo de 1976)

Ejididos o comunidades pueden ser expropiados por procesos de urbanización.

Artículo 27 (reforma 1992)

Nueva Ley Agraria Fin de reparto de tierras; seguridad a la tenencia de la tierra: certificación; posibilidad de ceder el uso o usufructo de las tierras ejidales parceladas mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico...

Ejecutivo “para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que, para su aplicación, creó el decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las comisiones agrarias a que se refiere el artículo 4° de este decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se apliquen en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución”.

El decreto, como se ve, dio amplios poderes al Ejecutivo para que dictara las medidas necesarias para dar impulso a la reforma agraria, así como para el funcionamiento de la institución encargada de llevarla a cabo. Se trató de una disposición que dio gran movilidad a las acciones del gobierno, impulsando la reforma agraria, pero también representó una discrecionalidad peligrosa en manos del gobierno, que así asumía facultades legislativas, por acuerdo del propio poder legislativo. Ciertamente, los reglamentos que se expedieron por virtud de este decreto, se adaptaron mejor a las necesidades del momento, puesto que el Ejecutivo no sólo podía expedirlos sino también reformarlos y hasta modificarlos, lo cual debe verse como medida excepcional en un gobierno que necesitaba avanzar para legitimarse, resultó bastante oportuno.

El decreto creó también la Procuraduría de Pueblos para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria.

Usando las facultades que el anterior decreto le otorgaba, El Presidente de la República emitió el *Reglamento Agrario*, mismo que entró en vigencia el 17 de abril de 1922. Con sus disposiciones se buscó agilizar la reforma agraria, simplificando los trámites. También estableció la extensión de los ejidos que “corresponde a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas, en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases”.²⁷ Cabe indicar que esta disposición no se cumplió, ya que en los sexenios presidenciales posteriores a Álvaro Obregón,

²⁷ *Ibid.*

el promedio de hectáreas por “beneficiario” rebasó las hectáreas estipulada por el Reglamento.²⁸ También hay que señalar que el tamaño de la unidad de dotación varió en los reglamentos posteriores.

Asimismo, se determinó el límite de la pequeña propiedad expresando que quedaban exentas de dotación de ejidos:

I. Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad; II. Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; III. Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.²⁹

Por primera vez así se definía –implícitamente– a la pequeña propiedad, la cual representaba una extensión marcadamente mayor que la fijada para los ejidos (30 veces más en riego o humedad). Aunado a esto también se indicó que “las extensiones de tierra comprendidas en los contratos de colonización con el Gobierno Federal”, también estaban fuera de la afectación ejidal. Además, en dicho Reglamento se estableció como principio “el respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación”.³⁰

El 23 de abril de 1927 el Congreso de la Unión derogó el decreto por el cual facultó al Presidente de la República a reglamentar el proceso de dotación de tierras y aprobó la *Ley de dotación y restitución de tierras y aguas*. Esta ley tuvo como objetivos principales definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia que fue el punto más débil del reglamento emitido por el Poder Ejecutivo, y que estaba entorpeciendo el proceso de reforma agraria porque los particulares afectados ganaban la mayoría de los amparos.

²⁸ INEGI, “Beneficiarios con dotación de tierras por promedio de hectáreas repartidas según regímenes presidenciales (1920-1992)”, en INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Tomo I, México.

²⁹ Mendieta, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

Además, suprimió el requisito de “conveniencia” para acceder a la tierra y declaró que “todo poblado con más de veinticinco individuos capacitados para recibir una parcela de acuerdo con los requisitos que indica la misma ley, y que carezcan de tierras o aguas, o no las tenga en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le dote de ellas”,³¹ con lo cual los pueblos que se denominaban parajes, cuadrillas, barrios, o de cualquier otra manera diferente a la de pueblo, superaron ese hecho y pudieron ser sujetos de la reforma agraria.

Aunado a esto, por primera ocasión se estableció explícitamente como pequeña propiedad a una superficie “cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual”, extensión que variaba con la calidad de las tierras. Asimismo “se estableció como mínimo intocable, la extensión de ciento cincuenta hectáreas de cualquier clase de tierras”.³²

La vigencia de esta ley fue efímera, apenas de cuatro meses. El 25 de agosto del mismo año la abrogó y en su lugar aprobó la *Ley del Patrimonio Ejidal*. En esta ley por primera vez se estableció la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna,³³ aunque conservó el tamaño de la superficie sin ninguna modificación.

El 10 de enero de 1934, cuando comenzaba el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas lo que se reformó fue el artículo 27 constitucional, lo que representó la primera reforma en materia agraria a la Constitución. En ella se mantuvo el respeto a la pequeña propiedad como una garantía individual, pero se condicionó su no afectación para el reparto a que fuera agrícola y estuviera en explotación.

Otro aspecto de la reforma fue el de las autoridades agrarias. Por primera vez se estableció que estas eran: el Presidente de la República; el Departamento Agrario; los gobernadores de los estados; las Comisiones Agrarias Mixtas; los comités particulares ejecutivos; y los comisariados ejidales. Estas serían las autoridades que se mantendrían hasta la reforma de 1992.

Como consecuencia de la reforma constitucional también se suprimió la *Ley del Patrimonio Ejidal* y en su lugar se aprobó el *Código Agrario* del 22

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

de marzo de 1934, mismo que mantuvo elementos de la legislación anterior pero también introdujo innovaciones importantes.

En cuanto a la pequeña propiedad inafectable consideró una superficie de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y de quinientas en tierras de temporal y para el caso de que la superficie excediera las dimensiones establecidas, se estipulaba que los dueños de predios afectables tendrían el derecho de escoger la localización que debería darse a la pequeña propiedad inafectable y señalar un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie”.³⁴

Entre los hechos de más trascendencia del Código Agrario se encuentra que la ley reconoció el derecho de los peones acasillados “de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos, para formar parte de los nuevos centros de población agrícola”.³⁵ Por primera vez, después de 19 años de la Ley del 6 de enero y 17 años del artículo 27, se les reconocía el derecho de solicitar tierra en igualdad de circunstancias que los pueblos. Este hecho marcó un parteaguas en la historia agraria de diversas regiones de México en donde todavía existía una fuerte presencia de la hacienda y de la finca, en las cuales los peones seguían siendo la fuente de generación de riqueza, mediante métodos inhumanos, como sucedía en varias partes del estado de Chiapas.

Asimismo, se dispuso la creación de distritos ejidales. Al respecto se instituyó que “las comarcas en donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal..., la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, podría satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más Distritos Ejidales”.³⁶ Sobre éstos últimos, «el artículo 53 estableció que en las comarcas en donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que estatuiría normalmente el Código, la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, podrían satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más Distritos Ejidales, si se lograba la conformidad de la mayoría de

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

los ejidatarios del núcleo(s) de población, así como la de los propietarios de predios afectables. Estos últimos, en caso de conformidad, deberían aportar proporcionalmente las tierras, bosques y aguas suficientes para cubrir las necesidades de los solicitantes y, además, los elementos indispensables para la instalación conveniente de los ejidatarios”.³⁷

Como en la reforma constitucional, el *Código Agrario* de 1934, estableció una pequeña propiedad inafectable de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y quinientas en tierras de temporal. Además, los dueños que fueran afectados, podían escoger la localización de la tierra que estuviera dentro de los límites de la pequeña propiedad.

El primero de marzo de 1937 se reformó el *Código Agrario*, para incluir entre su articulado el derecho de los propietarios de obtener concesiones de inafectabilidad ganadera, “con el propósito único de proteger la industria ganadera del país”. De acuerdo con el pensamiento de Lázaro Cárdenas, la aprobación de las concesiones, pretendía impulsar la ganadería en el país y con esto la transformación del espacio rural. Al respecto, expresaba que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera era una “fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida”, por esto “debe considerarse digna de la atención especial que merece”.³⁸

En cuanto a la superficie de las propiedades que se podían proteger por medio de las concesiones, fue de trescientas hectáreas en las tierras más fértiles y cincuenta mil en las desérticas por un plazo no mayor de veinticinco años”.³⁹ Como puede verse, durante el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas se mostró claramente que la reforma agraria no sólo contemplaba la entrega de tierras sino la inversión y fomento de la propiedad privada, como el caso de las concesiones ganaderas.

El tema de las concesiones no terminó en el Código Agrario de 1937, ni en el mandato presidencial de Cárdenas. Durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho, se derogó el *código Agrario* y en su lugar se aprobó uno nuevo que entró en vigencia el 23 de septiembre de 1940, que dos años después fue sustituido por otro publicado el 31 de diciembre de

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

1942. En todos estos se mantuvieron las concesiones ganaderas. Por cierto, fue en el *Código Agrario* de 1940, donde se reglamentó por primera vez el procedimiento jurídico para la titulación de terrenos de bienes comunales.⁴⁰

La anterior legislación tuvo una vigencia bastante larga y prácticamente reguló la parte más activa de la reforma agraria. Fue hasta el 16 de marzo de 1971 cuando se le suprimió para ser sustituida por la *Ley Federal de Reforma Agraria*. Entre las innovaciones de la nueva legislación se encuentra que “trató de hacer de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola, verdaderas unidades económicas organizándolas para la producción y venta de sus productos agropecuarios”.⁴¹

También mantuvo la inafectabilidad de la pequeña propiedad por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, pero para el cálculo de su extensión se tomó en cuenta el cultivo al que se dedicara: “cien hectáreas de riego o humedad de primeras; hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si recibe riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; hasta trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; la superficie que no exceda la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor...”,⁴² manteniendo el derecho de los dueños de predios afectables para escoger la localización que dentro de sus terrenos debía tener su pequeña propiedad.

También se decretó que “los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública”. Entre las causas de utilidad pública se consideró: “la creación, fomento y conservación de una empresa de indudables beneficio para la colectividad; y la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida”.⁴³

En 1976 se reformó nuevamente el artículo 27 constitucional. Esta modificación afectó la fracción tercera de la mencionada disposición constitucional para dar facultades al Estado de intervenir en la organización

⁴⁰ Héctor Robles y Luciano Concheiro, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, UAM-X / CDI, México, 2004.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Mendieta, *op. cit.*

⁴³ *Ibid.*

de la producción colectiva en los ejidos y comunidades”.⁴⁴ Esa disposición se reglamentó con amplitud en la ley reglamentaria, para permitir la intervención de autoridades agrarias en las asambleas de ejidos y comunidades, con lo cual, políticamente fortalecía el corporativismo en el campo.

Como parte de las reformas al 27, se derivó la Ley de Asentamientos Humanos (20 de mayo de 1976), en la cual en el artículo 47 se estableció: “Cuando en los procesos de urbanización deban comprenderse terrenos ejidales o comunales, los ayuntamientos en cuya jurisdicción queden ubicados harán las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación necesarios, según las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria”.⁴⁵

Los resultados de la reforma agraria

El recorrido que hemos realizado sobre los caminos que siguió la legislación agraria, nos permite constatar las diversas visiones y posiciones que se asumieron en torno a la reforma agraria. Veamos ahora los resultados. De acuerdo con las cifras oficiales, a través del proceso de reforma agraria, se repartieron más de 103 millones de hectáreas, las que abarcan más del 52% de la superficie del país. Los periodos presidenciales durante los que se repartió más tierra, fueron los de Gustavo Díaz Ordaz (24 millones de hectáreas) Lázaro Cárdenas (18 millones de hectáreas) y Luís Echeverría (12 millones de hectáreas). Visto desde la óptica de los beneficiarios, fue durante el cardenismo cuando se benefició a un mayor número de campesinos (casi una cuarta parte del total acumulado de beneficiados), como se muestra en el cuadro de la página opuesta.

Aunado a esto, resalta el hecho de que también fue durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, cuando más tierras de riego se repartieron (más de 937 mil hectáreas). En contraste, durante el régimen de Gustavo Díaz Ordaz,

⁴⁴ Arturo Sánchez Zavala, “Medio siglo de política agraria visto a través de diez presidentes”, en *Boletín del Archivo General Agraria*, México, CIESAS/RAN.

⁴⁵ *Ibid.*

este tipo de tierra apenas alcanzó 71 mil hectáreas, mientras las de agostadero aumentaron, lo cual evidencia que durante el mandato presidencial que más tierras se repartieron, no prevalecieron las de riego, sino las de agostadero, que constituyeron el 65% de ellas.

A nivel nacional, observamos que más de mitad de la tierra repartida (57.9 millones de hectáreas) corresponde a tierras de agostadero. En contraste, la tierra de riego comprendió 1.9 millones de hectáreas, como se muestra en los siguientes cuadros.

El cambio estructural y la reforma agraria

A principios de la década de los ochenta, comenzó una nueva etapa en la historia del capital, hecho que varios autores, como Valenzuela Feijóo, la han denominado como “un nuevo patrón de acumulación”.⁴⁶ Para otros, representó una nueva fase económica surgida ante la crisis por la que atravesaba el Estado benefactor.

Lo cierto es que a partir de ese tiempo comenzaron a implantarse una serie de reformas estructurales, que originalmente fueron sugeridas por algunos organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, hecho que afectó el proceso de reforma agraria. La mayor parte de estas reformas están contenidas en el llamado *Consenso de Washington*,⁴⁷ el cual originalmente proponía: disciplina fiscal; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasas de interés y que éstas fueran competitivas; liberalización del comercio internacional; liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; privatización; desregulación, y derechos de propiedad.⁴⁸

⁴⁶ José Valenzuela Feijóo, *¿Qué es un patrón de acumulación?*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1990; y *Crítica del modelo neoliberal: El fin y el cambio estructural*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1991.

⁴⁷ John Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, Institute for International Economics, United States of America, 2004.

⁴⁸ En la actualidad se ha avanzado en la segunda y tercera generación del Consenso. Es decir, después del primer grupo de políticas sugeridas se han generado otros dos grupos de las mismas.

Dotación de tierras por periodo presidencial (1917-1992)

	Superficie	Total acumulado	% de la superficie del país	Beneficiados
Venustiano Carranza (1917-1920)	167,936	167 936	0.1	46,398
Adolfo de la Huerta (1920)	33,696	201 632	0.1	6,330
Álvaro Obregón (1920-1924)	1,100,117	1 301 749	0.7	128,468
Plutarco E. Calles (1924-1928)	2,972,876	4 274 625	2.2	297,428
Emilio Portes Gil (1928-1930)	1,707,750	5 982 375	3.1	171,577
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	944,538	6 926 913	3.5	64,573
Abelardo Rodríguez (1932-1934)	790,694	7 717 607	3.9	68,556
Lázaro Cárdenas (1934-1940)	18,786,131	26 503 738	13.5	728,847
Ávila Camacho (1940-1946)	7,287,697	33 791 435	17.3	157,816
Miguel Alemán Valdéz (1946-1952)	4,633,321	38 424 756	19.6	80,161
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	6,056,773	44 481 529	22.7	68,317
Adolfo López Mateos (1958-1964)	8,870,430	53 351 959	27.2	148,238
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	24,738,199	78 090 158	39.9	278,214
Luis Echeverría (1970-1976)	12,773,888	90 864 046	46.4	205,999
José López Portillo (1976-1982)	6,397,595	97 261 641	49.7	243,350
Miguel de la Madrid (1982-1988)	5,626,227	102 887 868	52.5	248,486
Carlos Salinas (1988-1992*)	551,869	103 439 737	52.8	80,692
Total	103,439,737			3,023,450

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Tomo 1, México.

Dotación por tipo de tierra según periodos presidenciales

Periodo	Total	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	Indefinida
Total	107,497,458	1,994,706	13,026,954	57,957,453	11,352,074	1,112,101	22,054,170
1900-1914	194,495	27 194	17 976	58 749	18 399	16 987	55 190
1915-1934	11,580,833	247,645	1,387,258	2,046,772	1,509,623	189,376	6,200,159
1935-1940	18,786,131	937,401	3,382,696	9,438,337	3,692,972	302,539	1,032,186
1941-1946	7,287,697	95,844	1,007,955	3,925,151	1,410,933	9,480	838,334
1947-1952	4,633,321	62,212	738,268	2,665,085	834,491	36,733	296,532
1953-1958	6,056,773	78,618	902,624	2,973,597	632,685	898	1,468,351
1959-1964	8,870,430	158,985	1,354,374	5,527,498	579,247	17,612	1,232,714
1965-1970	24,738,199	71,821	2,039,807	16,124,843	1,773,604	82,153	4,645,971
1971-1976	12,773,888	111,098	657,243	7,533,326	343,605	171,699	3,956,917
1977-1982	6,397,595	79,654	871,084	4,012,597	220,677	42,502	1,171,081
1983-1988	5,626,227	83,091	537,843	3,456,346	293,608	224,193	1,031,146
1989-1992	551,869	41,143	129,826	195,152	42,230	17,929	125,589

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Tomo I, México.

Estas políticas fueron implementándose poco a poco en diferentes países.⁴⁹ México no fue la excepción. En nuestro caso se avanzó con velocidad, muestra de esto es que entre 1983-1985 «se redujo 32% la inversión del sector público»,⁵⁰ como resultado de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Asimismo, se privatizaron y desaparecieron una gran cantidad de empresas estatales y paraestatales. Además, nuestro país se incorporó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El campo mexicano no quedó exento. Se redujó el gasto destinado al sector, la inversión para fomento agropecuario pasó de 15% a 7%, del año 1980 a 1990.⁵¹ Asimismo, fueron desapareciendo los precios de garantía de los productos básicos, así como instituciones de gran importancia para los campesinos como el Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), la Comisión Nacional de Subsistencia Populares (Conasupo) y el Banco de Crédito Rural. Por mencionar algunas instituciones.

1992: El cambio en la legislación agraria

En el marco de estas políticas de ajuste estructural se llevó a cabo en 1992, la reforma al artículo 27 constitucional en materia de tierras, aguas, minas y recursos forestales. Como consecuencia se derogaron también las leyes reglamentarias sobre esta materia y se crearon otras más flexibles. En materia agraria se expidió la *Ley Agraria* y la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*.

La reforma al marco jurídico agrario suscitó encendidos debates, por su trascendencia y las implicaciones que tenía. De un lado se colocaron los que afirmaban que no se podía cancelar la gran conquista social obtenida mediante la lucha armada de la Revolución de 1910, porque además de que todavía había campesinos sin tierra, y si bien con la estructura de la propiedad agraria no se podía seguir repartiendo tierra, si se podía hacer si se revisaba su extensión, el destino de ella y su uso.

⁴⁹ Al respecto, Joseph E. Stiglitz, en *El malestar en la globalización*, Taurus, 2003, realiza un recuento de cómo el Banco Mundial fue implantando éstas en diversos países.

⁵⁰ Michael Parkin y Gerardo Esquivel, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, Pearson Educación, México, 2001.

⁵¹ INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1984 y 1992.

A decir de José Luís Calva, en esta reforma:

confluyeron tres poderosas corrientes de acción: los condicionamientos externos del Banco Mundial y las presiones estadounidenses en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica; las presiones internas de la oligarquía empresarial neoconservadora, que orquestó una estridente multiforme ofensiva contra el ejido y condicionó el aumento de sus inversiones en el campo a modificaciones profundas en la legislación agraria; y el predominio de la corriente neoliberal ortodoxa en el gobierno mexicano, que consideró indispensable liberalizar la tenencia de la tierra como parte sustancial de la ‘modernización’ económica.⁵²

Sobre los condicionamientos del Banco Mundial, Calva retomó el texto elaborado por John Richard Heath, del Banco Mundial, en el cual se hacen las siguientes aseveraciones:

Los ejidatarios deberían ser libres de alquilar o arrendar sus parcelas a otros ejidatarios o agricultores privados... Los ejidatarios deberían estar autorizados a vender sus parcelas dentro del ejido; en tanto que las ventas no impliquen a forasteros, la integridad del ejido estará preservada... Las restricciones en el uso y administración de las tierras comunales de los ejidos deberán enmendarse para permitir el arrendamiento, la inversión privada y las asociaciones... Sin abolir el ejido es probable una desregulación sustancial del sector.⁵³

Del otro lado estaban los que sostenían que ya no se podía seguir repartiendo tierra porque además de que ya no había, la que podía obtenerse era de mala calidad y estaba lejos de los centros de población que la solicitaban, que lo que se necesitaba era un ambiente de certidumbre que permitiera la capitalización, otorgar la mayoría de edad a ejidatarios y comuneros y darles

⁵² José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, 1993.

⁵³ The World Bank, Agriculture and Rural Development Department and Latin America and the Caribbean Regional Office, “Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development”, elaborado por John Richard Heath, Working Papers, Washington, febrero de 1990. Citado por Calva, *op. cit.*, 1993.

libertades para que ellos fueran quienes representaran el papel protagónico en la toma de sus propias decisiones.⁵⁴ De igual manera, se dijo que con la reforma habría posibilidades de dar respuesta al problema del minifundio, al cual se ubicaba como uno de los principales problemas campo.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, se fijaron los ejes centrales de ella: dar certidumbre al campo mediante al fin del reparto agrario, establecer instituciones de procuración y administración de justicia en materia agraria, capitalizar el campo y facilitar la libre circulación de la tierra, mediante mecanismos la posibilidad de obtener el dominio pleno de las parcelas ejidales.

De esa manera, se suprimió del artículo 27 constitucional el derecho de los núcleos de población que carecieran de tierras o aguas o no las tuvieran en la cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades a que se les dotara de ellas. En otras palabras, se suprimió el reparto agrario, aunque los tribunales agrarios lo siguen llevando a cabo a través de las sentencias que dictan en los expedientes que ya se encontraban instaurados antes de la reforma. En sentido contrario, se suprimió la prohibición de que las asociaciones religiosas pudieran poseer o administrar bienes raíces, lo mismo que los capitales impuestos sobre ellos. De igual manera, se suprimió la prohibición para que las sociedades comerciales por acciones pudieran adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

El artículo 27 de la Constitución mantiene el mandato que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, misma que sigue teniendo el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; lo mismo que a los núcleos agrarios, para constituir ejidos o reconocer comunidades agrarias. De igual manera conserva el derecho de reversión de las propiedades que se formen por la transmisión del dominio, a través de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Con respecto a la circulación de la tierra y la capitalización del campo, la fracción IV, párrafo noveno, del artículo 27 establece que “las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero

⁵⁴ Manuel García Corpus, *El proceso legislativo y los grupos de presión. El caso de la Ley Federal Agraria*, mc editores, México, 2006.

únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto”. De la misma manera determina que:

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.⁵⁵

De esta manera, jurídicamente, la Constitución Federal permite la concentración de extensiones considerables de tierra. Así, dado que se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego, está podrá convertirse en 2,500 hectáreas. La propiedad dedicada al cultivo de algodón, si recibe riego, deberá ser de ciento cincuenta hectáreas; y de trescientas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, entre otros, es decir; una sociedad mercantil tendrá la posibilidad de poseer 3,750 o 7,500 hectáreas. Igualmente, de acuerdo con la Ley si una propiedad ha recibido mejoras en la calidad de la tierra a través de obras de riego o drenaje, entre otras, seguirá siendo pequeña propiedad aún cuando rebasen los máximos señalados.

Con respecto a los ejidos, la reforma constitucional reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales al tiempo que enunciaba la protección de su propiedad sobre la tierra, tanto la destinada al asentamiento humano como la que se dedicara a actividades productivas. Enseguida de ello expresaba, de manera general, que la misma 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”.⁵⁶

⁵⁵ Fracción IV, Artículo 27.

⁵⁶ Artículo 27.

La liberación normativa venía después. En el siguiente párrafo, un tanto en sentido distinto a los dos anteriores, expresaba:

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.⁵⁷

Estas flexibilizaciones de las disposiciones constitucionales se reglamentaron en diversos artículos de la Ley Agraria. Por ejemplo, en el artículo 45 se estableció que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento entre el núcleo de población ejidal en su conjunto o por los ejidatarios en lo particular, según se trate de tierras de uso común o parceladas, y que tales contratos tendrán una duración acorde con el proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables. En ese mismo sentido el siguiente artículo establece que un núcleo de población ejidal o los ejidatarios en lo individual pueden otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común o de las tierras parceladas.

El párrafo segundo de la fracción VII, incluido en la reforma del artículo 27 constitucional expresa que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.⁵⁸ Se trata de una disposición constitucional que no ha tenido a la fecha ningún desarrollo legal ni jurisprudencial. La única referencia a ella es la que se hizo desde el año de 1992 en el artículo 106 de la *Ley Agraria*, expresando 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

⁵⁷ Artículo 27.

⁵⁸ Artículo 27.

artículo 27 constitucional”. Como se ve, en lugar de reglamentar la norma constitucional, la ley la reenvía a una ley hipotética que hasta la fecha tampoco ha sido aprobada.

Un aspecto que resulta bastante importante es la institucionalización de órganos para la procuración y administración de justicia. Al respecto, la reforma incluyó en el artículo 27 constitucional el siguiente párrafo:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.⁵⁹

En suma, la reforma de 1992 al marco legal agrario terminó un el proceso de reforma agrario surgido de la revolución mexicana: canceló el reparto agrario, abrió puertas a la entrada del capital, flexibilizó la circulación de la tierra y creó los tribunales agrarios. Con ello se terminó toda una época en el campo mexicano y se inició otra, donde el papel de los campesinos y del gobierno serán totalmente diferente a la anterior.

Después de las reformas

A pesar de que algunos autores vaticinaron que las tierras serían vendidas de manera masiva a fin de dar paso a la privatización del campo mexicano, esto no ocurrió así. Al respecto, diversos estudios como los elaborados por Héctor Robles y Klaus Deiniger corroboran tal afirmación. Ellos, a partir de una muestra aleatoria, donde seleccionaron 24 ejidos, 12 regularizados por el Procede y 12 sin regularizar, indican que “en la propiedad social, de

⁵⁹ Artículo 27.

acuerdo con los datos de la encuesta, el mercado de tierras a través de contratos de compra-venta es mínimo y no se incrementó después de las reformas de 1992. Del total de ventas, sólo 5% se realizó después de ese año. Asimismo, a partir del análisis de los datos arrojados por las reformas de acceso a la tierra, se observó que 10% de los entrevistados adquirió tierra a través de esta vía (cuando no estaba permitido).⁶⁰ Aunado a esto señalan, “el análisis estadístico mostró una fuerte caída de la actividad en el mercado de compra-venta, lo cual puede explicarse como una consecuencia de la caída en la rentabilidad del sector y la reducción en el acceso al crédito”.⁶¹

Como resultado, “se rechazó la hipótesis de que las reformas al Artículo 27 constitucional y el *Procede* causarían un incremento en la venta de tierra por arriba de lo que se observa en el mercado privado”.⁶² Es decir, la compra-venta no ha sido una práctica común derivada de las reformas de 1992, lo cual es explicado por los autores como resultado de la baja rentabilidad del sector rural. Otra explicación se debe a que subsiste un profundo arraigo a la tierra debido a que entre ellos impera otra lógica en relación con la tierra. Es decir, por un lado camina la lógica campesina y por otra la capitalista (en la que se enmarcó tanto el Consenso de Washington, la reforma al 27 constitucional y la firma del TLCAN).

Recordemos que para muchos campesinos, sobretodo los que se adscriben a algún pueblo indígena, a partir de sus cosmovisiones particulares, la tierra además de ser un sustento económico fundamental y el patrimonio familiar, ha sido (y es) un ser que llega a ser equiparado con la madre (la “Madre Tierra”), ya que es de ella, de quien se alimentan y a quien le deben la vida. Razón por la cual, ellos no conciben vender a un “ser” que tiene vida, con quien se relacionan de manera intersubjetiva (relación sujeto-sujeto, no sujeto-objeto),⁶³ y de quien depende su existencia en el mundo.

⁶⁰ Héctor Robles Berlanga y Klaus Deininger (coords.), *Estudios Sectorial Agrario 2000. Reporte técnico*, Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Banco Mundial, México, 2000.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Al respecto, Carlos Lenkersdorf ha documentado la relación intersubjetiva (relación sujeto-sujeto) que los campesinos-indígenas establecen con la tierra y con todos los elementos existentes en el mundo. Lenkersdorf, *Cosmovisiones*, México, UNAM, 1998; Los hombres verdaderos. Voces y testimonios tojolabales, Siglo XXI-UNAM, 1999; *Filosofar en clave tojolabal*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

Frente a esta concepción de la tierra como sujeto, ellos plantean que no entienden: ¿cómo algunos proponen vender a un ser tan amado, como la “madre”?

Pero además, frente a la situación de la tierra, han existido otras salidas que han aminorado la presión frente a la misma. Por un lado, la migración (actualmente se van más de 400 mil connacionales, muchos de los cuales son campesinos); y por otro, la incorporación a otras actividades, como a la industria y los servicios. Es decir, no ha sido necesaria la venta de la tierra para enfrentar la crisis por la que atraviesan la mayor parte de los campesinos de este país.

Otro tanto ha sucedido con la posibilidad que contiene la ley para que las sociedades mercantiles adquieran tierras. Después de 15 años de la reforma sólo se habían constituido 53 sociedades de este tipo, la mayoría de ellas dedicadas a la industria inmobiliaria y no al desarrollo rural.⁶⁴ En los últimos años la tendencia ha sido a apropiarse de los lugares turísticos, pero de esto hablaremos mas adelante.

Aunque no existen datos oficiales, se sabe del fenómeno de la venta de tierras al interior de los núcleos agrarios, fuera de los marcos jurídicos porque de esa manera resulta más fácil para quienes participan de estos actos llevarlos a cabo. Estos actos de compra-venta han generado en algunos casos problemas pues los nuevos “propietarios” no participan en la vida interna de los núcleos agrarios. Además, las transacciones no se registran en el RAN por lo que en algunos años se tendrá el problema de quienes son los dueños de la tierra.

Pero si bien la tierra para la producción no ha circulado mucho, en los últimos años se ha visto la inusitada importancia que están teniendo las tierras costeras y con paisajes aptos para el turismo. En el mes de mayo del 2005 la prensa informaba que el proyecto de la Escalera Náutica, fue planeado sobre tierras ejidales en Baja California, indicando que los representantes agrarios afirmaban que el “presidente del Consejo de Vigilancia, advirtió que Fonatur no ha venido a invitar al ejido a participar en el proyecto... Lo que quieren es expropiarnos una tierra para la Escalera Náutica, supuestamente como de utilidad pública”. Aunado a esto, agregaba el Presidente del Consejo lo siguiente: “no estamos en contra de la inversión,

⁶⁴ Manuel García Corpus, *op. cit.*

sino que nos oponemos a la forma en que se realiza. Hablamos del patrimonio de nuestros hijos y nietos. Ese es un punto clave. No estamos de acuerdo con los procedimientos que el gobierno federal ha utilizado para desalojar y despojar de sus tierras a ejidos en Huatulco o Loreto”.⁶⁵

Durante ese mismo año se hicieron públicas otras denuncias, ejemplo de ello son: el caso de la venta de la playa El Tamarindillo, en Michoacán, a supuestos prestanombres de la familia del expresidente Fox Quesada;⁶⁶ Para abril de 2006, se denunciaba que en Baja California Sur, los ejidatarios están sucumbiendo ante la fiebre turística, argumentando que “una cantidad indefinida de ejidatarios se desprenden de sus tierras a cambios de dinero que se les va de las manos en unos cuantos meses” mientras por otro lado «se diseñan villas “desde 300 mil dólares con todos los servicios”.⁶⁷ Sobre el mismo rubro, el gobierno de Sinaloa, a través de la Coordinación General de Comunicación Social, indicaba que “las costas de Sinaloa, Jalisco, Sonora, Nayarit, y Baja California Sur registran graves conflictos por la especulación de la tierra y la venta de ejidos completos, para dar paso a megaproyectos turísticos que impactan de manera negativa el ambiente”.⁶⁸

Otro de los casos fue el de los ejidatarios de Punta Diamante, en Acapulco, Guerrero, en donde para 2006, una parte considerable de las tierras se encontraban ya vendidas o en manos de inmobiliarias⁶⁹ en tanto los campesinos denunciaban que las expropiaciones de sus tierras no habían sido pagadas”.⁷⁰ Es una realidad que en cada día aumentan las ofertas de ventas de tierras de propiedad social, como sucede en el *municipio de Isla Mujeres, Ciudad del Carmen y Cancún, Quintana Roo*,⁷¹ y Acapulco, Guerrero.

⁶⁵ Fabrizio León Diez, “La Escalera Náutica, proyecto fantasma”, en *La Jornada*, 23 de mayo de 2005.

⁶⁶ Ernesto Martínez, “Presionan a ejidatarios del El Ticuiz que se opusieron a la venta de El Tamarindillo”, en *La Jornada Michoacán*, 24 de octubre de 2005.

⁶⁷ Angélica Enciso, “BCS: sucumben ejidatarios ante la fiebre turística”, en *La Jornada*, 24 de abril de 2006.

⁶⁸ Gobierno del Estado de Sinaloa, Coordinación General de Comunicación Social, 9 de mayo de 2006.

⁶⁹ América Rodríguez, Manuel Ruz, Dulce Quintero, “La transformación urbana del Ejido Llano Largo en Punta Diamante”, en www.coltlaz.edu.mx

⁷⁰ Misael Habana de los Santos, “Se unen 22 grupos de campesinos en Acapulco para defender sus tierras”, en *La Jornada*, 4 de agosto de 2002.

⁷¹ <http://www.quebarato.com.mx/inmuebles—venta—terreno>

Todos estos procesos se enmarcan en una lógica de desposesión por parte del capital, que lleva a una forma particular de acumulación de capital que él ha nombrado como “acumulación por desposesión”,⁷² que en México se alentó e incentivó con la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, lo que dio a los campesinos el “derecho para vender”,⁷³ pero que resulta un fenómeno mundial, que en varios países como Chile y Guatemala dio paso a los bancos de tierra, que a los pocos años fueron abandonados por lo costoso que resultaba mantener los programas.

Los retos

La reforma agraria fue un proceso complejo donde el objetivo de dotar a los campesinos de tierras, aguas e implementos para hacerlas producir y producir los alimentos que el país requería se cumplió de muy diversas maneras. Se trata de un proceso que culminó en el año de 1992 por una combinación de factores internacional y condiciones nacionales. La apertura comercial pero también el aumento de la población rural y el agotamiento de la tierra apta para la producción. Muchas cosas no resultaron como se previeron. El capital no invadió el campo por donde se esperaba, el aspecto productivo, sino por otros lados, la industria inmobiliaria y turística; la certidumbre sobre la tierra no ha sido tal por diversos factores, la mejor prueba es que después del *Programa de Certificación de Derechos Parcelarios* (Procede) los conflictos agrarios no disminuyen⁷⁴ y la justicia agraria se ha visto lenta sobre todo por el cúmulo de asuntos que resolver.

Además de eso, ni el país ni el campo son lo mismo de cuando se hicieron las reformas y menos de cuando inició el proceso agrario. Sobre todo han cambiado los sujetos agrarios y sus actividades, pero también la cantidad y la calidad de la tierra. Además de los ejidos, las comunidades agrarias y

⁷² David Harvey, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, España, 2004.

⁷³ David Harvey, “Ciudades Neoliberales”, ponencia presentada al coloquio Sistema Mundial y Nuevas Geografías, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, octubre de 2007.

⁷⁴ Francisco López Bárcenas, “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, *Estudios Agrarios*. Revista de la Procuraduría Agraria, número 32, México, 2006, pp. 85-119.

sus integrantes existen sujetos emergentes como las mujeres, los jornaleros y los poseionarios que también reclaman derechos. Entre estos hay que contar a los pueblos indígenas, que no reclaman solo tierras sino territorios, lo que incluye el control de la tierra de acuerdo a la relación especial que mantienen con ella, pero también los recursos naturales existentes en ella. Además, ningún campesino se dedica a una sola actividad, casi todos son agricultores pero también comerciantes, profesionistas, artesanos o desempeñan alguna otra actividad.

Todo esto vuelve necesario volver la mirada al campo y, entre otras cosas, revisar su marco normativo. Es una actividad que el Congreso de la Unión ha venido realizando poco a poco pero, al parecer, sin una visión clara de lo que hoy es el campo y los campesinos y lo que representan para México. En la Cámara de Diputados existen en la actualidad, en espera de discusión diversas iniciativas de leyes que entre otros temas se ocupan de el patrimonio familiar, para dotarlo de carácter inalienable y exento de cualquier embargo o gravamen; creación de un Fondo de Tierras, que induzca la conversión productiva de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, a fin de ampliar la frontera agrícola; reconocimiento de los territorios indígenas; la organización campesina para la producción; modernización de la figura de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer; fortalecimiento de la organización interna del ejido; dar rigidez a la expropiación de tierras de carácter social sacándola de los criterios que se usan para la propiedad privada; revisar la calidad de los poseionarios como sujetos de derecho; regulación y fortalecimiento de la pequeña y auténtica propiedad parvifundista; reducir la cantidad de tierras que las sociedades mercantiles puedan adquirir ajustándola a que se dediquen a la producción y revisar las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria para ligarla a los problemas del campo y dar independencia plena a la Procuraduría Agraria, otorgándole facultades de asesoría en todo lo relacionado al desarrollo rural y no sólo a la tenencia de la tierra, entre otros temas.⁷⁵

Más allá de las iniciativas es urgente un marco jurídico que atienda a las necesidades del campo y los campesinos, con una visión integral de lo que representan para el futuro del país.

⁷⁵ Héctor Robles Berlanga *et. al.*, “Propuestas de modificaciones o adiciones al marco jurídico agrario”, Ponencia presentada al Foro de Actualización del Marco Jurídico Agrario, México, Distrito Federal, diciembre de 2007.

Aguas y desarrollo rural

Introducción

El agua es un elemento indispensable para la vida y por consecuencia para el desarrollo rural. De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (CNA),¹ el 97.5% del agua es la de los mares. El restante 2.5% es agua dulce y en su mayoría se encuentra distribuida de la siguiente manera: agua dulce congelada en los glaciares, 69.7%; agua dulce subterránea, 30%; agua dulce en los ríos y en los lagos, 0.3%. El agua salada solo es útil en que ayuda a la producción del agua dulce. Es de esta de quien depende la existencia humana, pero como indican los datos anteriores, es muy escasa y en su mayor parte se encuentra en los glaciares y bajo la tierra, por lo que su aprovechamiento requiere la intervención del hombre.

El panorama se presenta mas grave si se toma en cuenta que ya en la actualidad muchos seres humanos tienen dificultades para acceder a ella o a los servicios para los cuales el agua resulta un elemento básico. El *Informe mundial del desarrollo del agua* de la UNESCO del año 2003, elaborado por su “Programa mundial para la estimación del agua” ya preveía que en los próximos 20 años, la cantidad de agua disponible para todos decrecerá en un 30%; al tiempo que informaba que el 40% de los habitantes del mundo actualmente no puede tener la cantidad mínima necesaria para su aseo básico y más de 2,2 millones de personas murieron en el año 2000 por enfermedades relacionadas con el consumo de agua contaminada o por ahogamiento. Por

¹ [www.cna.gob.mx].

su parte, el Programa de Caridad enfocado al agua, del Reino Unido informó en el año 2004 que un niño muere cada 15 segundos debido a las enfermedades relacionadas con el agua que podrían fácilmente evitarse.²

En el ámbito nacional, se estima una disponibilidad natural media anual de 475 km³ lo que en promedio indica que se tiene una disponibilidad natural *per cápita* de 4 534 m³/habitante año, con lo que se puede observar que la disponibilidad per cápita es baja, frente a un promedio de 38 562 m³ en América Latina, 15 369 m³ en Estados Unidos y 8 576 m³ en Europa.³

La distribución de la población y de los recursos hidráulicos en las regiones administrativas es muy diferente, lo que permite caracterizar dos regiones de disponibilidad: la sureste, que agrupa al 23% de la población nacional, genera 15% del Producto Interno Bruto (PIB) y tiene 68% de la disponibilidad natural; mientras que las regiones norte, noroeste y centro, en su conjunto concentran al 77% de la población y generan 85% PIB, y sólo cuentan con 32% del agua disponible anualmente.

Lo anteriormente escrito deja claro que en México existe un problema de disponibilidad de agua, puesto que la precipitación se lleva a cabo durante cuatro meses del año en las dos terceras partes del territorio con muy baja captación de los escurrimientos, como zonas áridas y semiáridas, siendo en éstas donde se ubica la mayor superficie destinada a la agricultura comercial y por tanto donde el riego se vuelve un recurso vital.⁴ Esta característica complica el acceso al agua de todos los mexicanos, por lo que es muy probable que se incrementen las tensiones entre los usuarios del agua y las instancias encargadas de su regulación. Lo anterior incluye el acceso al agua para el desarrollo rural, por lo que resulta importante conocer lo que dispone la legislación al respecto.

² [<http://es.wikipedia.org/wiki/Agua>].

³ Graciela Carrillo González y Alejandro Tafuya Salas, "El agua en el sector agropecuario mexicano", en Roberto M. Constantino Toto (coord.), *Agua. Seguridad Nacional e Instituciones. Conflictos y riesgos para el diseño de las políticas públicas*, Senado de la República, LIX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, pp. 75-76.

⁴ *Ibidem*.

Antecedentes

Los pueblos indígenas que habitaron el México prehispánico tuvieron plena conciencia de la importancia del agua para su subsistencia. De ahí la concepción y el uso que hicieron de ella. Para el primer caso, las grandes culturas la concibieron como elemento ligado a sus dioses y por lo mismo su uso era ritual,⁵ hecho que todavía puede observarse en muchas comunidades en todo el territorio mexicano. En el segundo hay que resaltar que los pueblos se ubicaban a orillas de ríos o lagos, lo que les facilitaba el acceso al agua. La mayoría de las culturas mesoamericanas tienen dentro de sus mitos de origen las cuevas y el agua y el uso ritual de ellas en la producción de alimentos.⁶ De esa época son las primeras normas, consuetudinarias, que regulaban el uso del agua para evitar los problemas de su uso o resolverlos cuando se presentaban.⁷

Las leyes de indias contuvieron muy pocas disposiciones sobre aguas, porque no era ese el objetivo de su elaboración, pero como lo disponía las cédulas reales, durante el periodo colonia se aplicaron las disposiciones de la legislación española, entre ellas el *Fuero Juzgo*, el *Código de las Siete Partidas*, de Alfonso El Sabio, y la *Novísima Recopilación de Leyes de España*, de los siglos VII, XIII y XIX, respectivamente. Una de las características de esta legislación, que después va a repercutir ampliamente en la legislación mexicana, es que las aguas era propiedad de la Corona y sólo mediante mercedes reales se podía acceder a ella. Siguiendo este enfoque, en el año de 1761, en la Nueva España se expidió el reglamento de medidas de aguas en el que se estableció que las aguas eran de la Corona española y solo podían usarse con la autorización de ella. Este principio se incorporaría después a la Constitución y todavía se mantiene, pero sobre eso volveremos más adelante. El reglamento también describía el sistema de medidas, entre ellas el buey, el surco, la naranja, el real, la paja y el dedo. Todas ellas fueron convertidas al sistema métrico decimal en el año de 1863.⁸

⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas, "Régimen jurídico de las aguas interiores en México", en *Modernización del derecho mexicano: reformas constitucionales y legales 1992*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 281.

⁶ Walter Krickeberg, *Las antiguas culturas mexicanas*, octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pp. 42-42.

⁷ Andrés Seara Rojas, *Derecho Administrativo*, Segundo curso, Porrúa, México, 1996, p. 314.

⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas, op. cit. p. 282-283.

Con base en las disposiciones para el aprovechamiento de las aguas, el 22 de junio de 1807, dos años antes de que iniciara la guerra de independencia, se dictó la Orden Sobre Aguas, misma que expresaba que en los acuerdos de las audiencias se nombraran jueces que repartieran las aguas a los indios “para que rieguen sus campos, huertas y sementeras y abreen los ganados, los cuales sean tales que no les hagan agravios y repartan lo que hubieren menester”, como lo indica la Real.⁹

Nuestro país obtuvo su independencia de la Corona española en el año de 1821, pero la legislación española se siguió aplicando en virtud de que en los Tratados de Córdoba entre la corona y los independentistas así se estableció, y un decreto de la Junta Gubernativa en febrero de 1822 ratificó que en tanto no se aprobaran las leyes mexicanas aquellas seguirían teniendo vigencia, en todo lo que no lesionaran su independencia y soberanía. No obstante, la Constitución de 1824, en el artículo 50, fracción II, contempló entre las facultades del Congreso Federal, la apertura de canales o su mejora, sin impedir a los estados los suyos, disposición que desapareció en la Constitución centralista de 1836, que no incorporó ninguna disposición específica en materia de aguas.¹⁰

Cuando el Congreso constituyente de 1856 discutió la Constitución Política del país, sus integrantes no llegaron a ningún acuerdo y por lo tanto no se incorporó ninguna disposición sobre la materia. Esto motivó a Ponciano Arriaga a elaborar un voto particular. El 26 de junio de ese año, apoyándose en las Leyes de Indias, Ponciano Arriaga propuso que

[...] donde hubiese comarcas a propósito para fundar poblaciones y algunas personas quisieran hacerlo, se les diesen tierras, solares y aguas; [...] que no se diesen ni vendiesen tierras a los españoles con perjuicio de los indios, sino que a estos se les dejase con sobra todas las tierras de su pertenencia, y las aguas y riegos para sus huertas sementeras y para que abreen sus ganados, repartiéndoles y dándoseles las que hubieran menester.¹¹

No tuvo éxito en su propuesta y ésta se guardó para otros tiempos. La Constitución Política sólo facultó —en su artículo 72, fracción XII— al

⁹ Thalía Denton Navarrete, *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 37-38; Andrés Sera Rojas, *op. cit.* p. 315.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Op. cit.*

Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, entre las cuales se incluyeron los canales y ríos. El 20 de junio de 1908, dos años antes de que iniciara la revolución mexicana se reformó esta fracción para facultar al Congreso de la Unión para determinar cuáles aguas eran de jurisdicción federal y para expedir leyes sobre su uso y aprovechamiento.

El Código Civil del 8 de diciembre de 1870, con base en la fracción XII del artículo 72 constitucional, reguló en forma específica las aguas como bienes de uso común propiedad de la Nación, entre las que consideró puertos, bahías, radas, playas, ensenadas, ríos, álveos, rías, esteros, canales, riberas de los ríos navegables en cuanto a su uso indispensable, lagos y lagunas, que no fueren propiedad particular, así como el uso y concesión sobre dichas aguas. El Código Civil de 1884 suprimió la catalogación de aguas y sólo las comprendió en los bienes de uso común.¹²

El 4 de junio de 1894 se aprobó la *Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales*, misma que en su artículo primero, autorizaba al Ejecutivo para que, de acuerdo con las prevenciones de la misma hiciera concesiones a particulares y a compañías para el mejor aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, en riegos y como potencia aplicable a diversas industrias. En los subsecuentes artículos segundo y tercero, se establecieron las condiciones a que se sujetarán las concesiones, franquicias y exenciones, y el artículo cuarto otorgó la facultad reglamentaria para el aprovechamiento de las aguas en el Distrito Federal y en los territorios, pudiendo hacer concesiones para construir presas y formar depósitos, sujetándose igualmente a los principios que establece el Código Civil. *La Ley de 18 de diciembre de 1896*, revalidó por una sola vez las concesiones que los estados hubieran otorgado a particulares para utilizar aguas de jurisdicción federal.¹³

Hubo otras leyes sobre la materia antes de la revolución de 1917. *La Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales, de 1902*, catalogó en forma detallada la propiedad con respecto a las aguas, sus usos, la inalienabilidad e imprescriptibilidad como propiedad de la Nación y el establecimiento de la competencia entre las Secretarías de Fomento, de Comunicaciones y de Obras Públicas, Guerra y Marina, respecto del manejo de las aguas y sus bienes correlativos.¹⁴ *La reforma constitucional del 20 de*

¹² *Op. cit.*, pp. 38-39.

¹³ *Loc. cit.*, pp. 34-39.

¹⁴ *Ibidem.*

junio de 1908 facultó al Congreso para determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las mismas. El 13 de diciembre de 1910, a unos días de iniciada la revolución mexicana se aprobó otra ley que ha sido catalogada como el antecedente inmediato de esta materia en el artículo 27. En él las aguas de jurisdicción federal son del dominio público y de uso común y en consecuencia inalienables e imprescriptibles; consecuentemente disponía que sólo con aprobación del Congreso de la Unión podrán otorgarse concesiones para el uso y aprovechamiento de ese tipo de aguas.

Una última disposición sobre aguas dictada en el siglo XIX fue la del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, misma que en el párrafo I de su artículo primero declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades que se hubieran hecho por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas. El párrafo II, del mismo artículo abarcaba las concesiones, composiciones o venta de aguas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda, o cualquier otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha.¹⁵

El artículo 27 constitucional de 1917 y las aguas

El día 25 de enero de 1916, durante los trabajos del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza, jefe de las fuerzas constitucionalistas presentó una iniciativa sobre la materia, en los siguientes términos:

La Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.¹⁶

¹⁵ *Op. cit.* p. 34.

¹⁶ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Cuarta edición, México, 1994, pp. 483-484.

Como puede verse, en ella permeaba el principio de que las aguas son propiedad originaria de la Nación y sólo podría explotarse por particulares mediante concesiones que los titulares de poderes públicos otorgaran. Después de los debates, se aprobó un texto en los siguientes términos:

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. [...] 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancharías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no la tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Recogiendo el principio colonial de que las aguas eran propiedad del monarca y este podía repartirlas entre sus súbditos mediante mercedes reales, la Constitución Federal aprobada por el Congreso Constituyente estatuyó que las tierras y aguas eran propiedad originaria de la Nación, quien conservaba el derecho de transmitir las a los particulares. Esta disposición, en sí representó un hecho revolucionario ya que no se partía de la propiedad privada sino de un nuevo tipo de propiedad, originaria, no sólo era jerárquicamente superior, sino además el origen de los demás tipos de propiedad. Para el caso de las tierras dio origen a la propiedad privada, la social y la pública, pero para el caso del agua siguió conservando la propiedad y solo transmitió el uso y aprovechamiento por vía de concesiones.

Pero la disposición tenía otros contenidos igual de importantes. Reservó a la Federación la facultad de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, el agua entre ellos, estableciendo la orientación que debería asumir ésta: permitir el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, es decir, aquellos que no estuvieran dentro del comercio, con dos características: hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Por último, estableció que para la creación de nuevos centros de población agrícola se les dotaría de las tierras y aguas que les fueran indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. De igual manera, los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, aunque respetando siempre la pequeña propiedad.

En suma, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* incorporó el agua en sus disposiciones y dispuso su reglamentación por el Poder Legislativo Federal con un sentido social muy ligado a la explotación de la tierra y por lo mismo al desarrollo de sus habitantes. Eran tiempos en que se buscaba que los campesinos debían producir sus alimentos y los del resto del país. Eso, hay que decirlo, no era una garantía exigible al gobierno sino una facultad discrecional de este. Todavía no se veía al agua como un derecho humano, sino como un servicio que el estado estaba obligado a proporcionar, pero si no lo hacía no había mecanismo para obligarlo a hacerlo.

A partir de la disposición del artículo 27 constitucional sobre aguas se crearon diversas leyes y reformas a la Constitución hasta llegar a la legislación vigente sobre la materia.

Legislación posrevolucionaria

La primera ley posterior a la Constitución Federal de 1917 fue la *Ley sobre Irrigación con Agua Federal*, del 4 de enero de 1926. Su objetivo principal fue el fomento de las obras de riego con el fin de impulsar el desarrollo agrícola del país. Para tal efecto estipuló la creación de la Comisión Nacional

de Irrigación, antecedente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y el Fondo Nacional de Irrigación, administrado por dicha Comisión. En ese mismo sentido, la *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas*, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, de 1927, estableció procedimientos para la dotación de tierras y restitución de aguas en comunidades agrarias, Con lo cual reiteró el mandato constitucional de que la tierras se entregara a los campesinos junto con el agua suficiente para hacerlas producir.

Mediante la *Ley de Aguas de Propiedad Nacional* del 6 de agosto de 1929, se derogó la ley anterior de 1910, al mismo tiempo que se definió el carácter federal de la reglamentación de las aguas y aclaró el carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichas aguas. Igualmente estableció el libre uso y aprovechamiento de las aguas por medios manuales; para otros fines se distinguen las confirmaciones de derechos anteriores, creados al amparo de la ley de 1910, y los permisos revocables y precarios, para la utilización de las aguas de propiedad nacional.

La tercera ley sobre aguas se denominó también Ley de Aguas de Propiedad Nacional y es del 31 de agosto de 1934. Su principal objetivo fue facilitar el desarrollo del programa oficial en materia de aguas y obras hidráulicas para lo cual creó y estableció la la competencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.¹⁷

El 6 de diciembre de 1937 se reformó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, adicionándole el párrafo VII al artículo 27 Constitucional, para establecer que “Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”. Con ello se garantizaba el acceso al agua así como su disfrute comunal.

La reforma mas importante fue la del 21 de abril de 1945 en la cual se estableció lo siguiente:

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; 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

¹⁷ Thalía Denton Navarrete, *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 40.

ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cause de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, 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; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riveras estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riveras 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, causes, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de minas. 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 aun 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 de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en las que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerarán de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Con esta reforma se delimitaron claramente dos grandes grupos de aguas: las aguas de los mares territoriales y las aguas continentales interiores, además de que se enumeraban los tipos de aguas de este último grupo de aguas. Después de la reforma constitucional también se transformó la legislación reglamentaria abrogando la *Ley de Aguas de Propiedad Nacional* y aprobando la *Ley de Conservación del Suelo y Agua*, que fue publicada el 6 de julio de 1946.¹⁸ Dos años después de la reforma constitucional, el 12 de febrero de 1947, el artículo 27 constitucional se volvió a modificar en materia de aguas. En esta ocasión se reformaron sus fracciones X, XIV, y XV cuyo contenido es el que actualmente se encuentra vigente. De la misma manera, la *Ley de Conservación del Suelo y Agua*, fue abrogada el 30 de diciembre de 1974 y esa misma fecha se entró en vigencia *La Ley Federal de Aguas Nacionales*.¹⁹

¹⁸ Thalía Denton Navarrete, *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 40.

¹⁹ Thalía Denton Navarrete, *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 40.

La liberalización de la legislación sobre aguas

En el año de 1992 se introdujeron reformas al marco jurídico emanado de la revolución mexicana que modificaron profundamente su orientación y contenido. Primero se modificó el artículo 27 constitucional y después sus leyes reglamentarias, entre estas las de materia agraria, forestal, mineras y de aguas. Tanto la reforma constitucional como la legislación reglamentaria tenían como propósito modificar la orientación social del marco legal y permitir el acceso del capital al campo, para lo cual necesitaban también incrementar la seguridad jurídica sobre las tierras y los recursos naturales existentes sobre ella, pero también la identificación plena de los sujetos titulares de ellos para que pudieran contratar, o transmitir sus derechos.

La Constitución Federal regula el derecho al agua en los siguientes rubros: en una primera parte establece la propiedad de la nación sobre el agua, en una segunda determina las modalidades y los fines que debe tener la reglamentación y el uso del agua y finalmente distingue entre aguas de los mares territoriales, aguas territoriales interiores y aguas continentales interiores; enseguida aparece una clasificación de estas últimas, que incluye los siguientes tipos de aguas: aguas nacionales de superficie, aguas nacionales del subsuelo, aguas privadas, y aguas de ejidos y comunidades. Enseguida analizamos cada uno de estos tipos de aguas.

Como las tierras, la Nación también es propietaria originaria del agua. De hecho, la norma constitucional “son propiedad de la nación...” y enseguida enuncia las aguas. Además de esta norma, está el primer párrafo del artículo 27 constitucional que ya comentamos al analizar la propiedad originaria de las tierras, donde se establece que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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”. En otras palabras, constitucionalmente existe un derecho originario del Estado mexicano sobre las aguas que se encuentren en su territorio, además de un derivado, solo que este, a diferencia de las tierras, no se transmite a particulares, como en el caso de las tierras, porque la Constitución Federal no establece ningún régimen de propiedad para las aguas, como lo establece con las tierras, entonces el derecho derivado pertenece también al Estado. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo tercero de la *Ley*

General de Bienes Nacionales, que considera como bienes nacionales, entre otros, los señalados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que es el que estamos analizando.

Con respecto a las modalidades el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional prescribiendo que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público agregando 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.

[Para lograr lo anterior, la reforma estableció que] se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.²⁰

En todo lo anterior la Constitución Federal mantuvo su carácter social. Pero no fue así en otros temas. Por ejemplo, se dio por concluido el reparto agrario y como consecuencia de ello el del agua, de igual manera desligó la regulación del agua de la producción de las tierras. De ahora en adelante el acceso a las aguas seguirá siendo mediante concesiones que otorgara el Poder Ejecutivo pero separadas de la necesidad agrícola y permitiendo su libre circulación, de acuerdo con la valoración económica, como luego veremos al analizar la orientación de la ley reglamentaria. Con esto la tendencia privatizadora prevalece sobre el fin social que ordenaba la propia Constitución.

Con respecto al tipo de aguas la Constitución Federal las clasifica en aguas de los mares territoriales, aguas marinas interiores y aguas continentales. Es importante resaltar que la norma constitucional no se refiere a regimenes de propiedad diversos sobre el agua sino a la naturaleza y uso de ellas, sin

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

que por ello dejen de pertenecer a la nación, ya que jurídicamente, la constitución no prevé la transmisión de su propiedad como en las tierras sino el derecho de uso de ellas. Tan es así que el párrafo sexto de la propia Carta Magna expresa:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

No es materia de este trabajo el análisis de todos los tipos de aguas y por eso nos limitaremos a las aguas continentales interiores, compuestas por todas las que se encuentran “contenidas” dentro del territorio mexicano. La enumeración que hace de ellas el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, puede agruparse en aguas nacionales de superficie, aguas nacionales del subsuelo, aguas privadas y aguas de ejidos y comunidades.

A. Aguas nacionales de superficie

Dentro de este tipo de aguas se ubican todas las que *expresamente* se mencionan en la primera parte del párrafo V del artículo 27 constitucional,

[...] las aguas [...] de 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; las 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.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “para ser consideradas como nacionales, las aguas de que se trate deberán satisfacer *la totalidad* de los extremos previstos en este mismo párrafo constitucional”, agregando que en fechas recientes este criterio se ha reiterado, pues el máximo tribunal judicial ha sostenido que “como el artículo 27 constitucional, en el párrafo relativo, establece los requisitos que se necesitan para considerar cuales aguas son las nacionales, es indudable que solo tienen ese carácter las que lleven tales requisitos de excepción, pues las demás son de propiedad particular”.²¹

B. Aguas nacionales del subsuelo

De acuerdo con el artículo tercero, fracción IV, de la *Ley de Aguas Nacionales*, las aguas del subsuelo son “aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre”.²² Al respecto, la Constitución Federal establece que “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”. Que las aguas del subsuelo puedan ser alumbradas libremente significa que no debería existir ninguna condición para que los particulares pudieran extraerlas mediante obras artificiales y usarlas sin necesidad de cubrir otro requisito.

²¹ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1981, 2a parte, tesis 118, p. 190. Citado en José Ramón Cossío Díaz, “El régimen constitucional de las aguas interiores en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLV, núms. 199-2000, enero-abril, México, 1995, pp. 95-108.

²² *Diario Oficial de la Federación*, 1 de diciembre de 1992. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril del 2004.

Sólo que la *Ley de Aguas Nacionales* se le ha dado otra interpretación a este artículo. Eso se desprende de su artículo 18, mismo que expresa que, efectivamente, “las aguas nacionales del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, sin contar con concesión o asignación, excepto cuando el Ejecutivo Federal establezca zonas reglamentadas para su extracción y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como zonas de veda o zonas de reserva”, lo cual ya representa una condición al ejercicio del derecho reconocido en la Constitución Federal.

La facultad que la ley otorga al Ejecutivo Federal puede hacerse efectiva a iniciativa de “la Comisión” que a su vez se apoyará en las propuestas que elaboren los Organismos de Cuenca, publicará la declaratoria que se expida cuando se comprueben condiciones de sobreexplotación para acuíferos y unidades hidrogeológicas específicas, cuidando de deslindar cuando así se requiera, la aplicación de las disposiciones que se establezcan para acuíferos superiores, en relación con otras unidades hidrogeológicas que contengan acuíferos inferiores, acuícludos y acuitardos, existentes en la misma zona geográfica a distintas profundidades, en función de sus zonas de recarga y descarga, estratos geológicos que las contengan, condiciones de flujo y almacenamiento y comportamiento en relación con su uso y aprovechamiento.

Para realizar las funciones anteriores, “la Comisión” deberá realizar, por sí o con el apoyo de terceros cuando resulte conveniente, los estudios y evaluaciones suficientes con el objeto de sustentar los deslindamientos referidos y promover el mejor aprovechamiento de las fuentes de aguas del subsuelo. Los terceros son agentes ajenos al gobierno, es decir, las empresas privadas, de ahí que su intervención puede resultar mas grave con relación al derecho constitucional de libre alumbramiento de las aguas por los dueños de los predios donde se encuentran, ya que los intereses de estas pueden chocar con los que aquellos.

Conforme a las disposiciones del presente artículo, deberá expedirse el reglamento para la extracción y para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales de los acuíferos correspondientes, incluyendo el establecimiento de zonas reglamentadas, así como los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda o declaratorias de reserva que se requieran.

Independientemente de lo anterior, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo causará las contribuciones fiscales que

señale la Ley de la materia. En las declaraciones fiscales correspondientes, el concesionario o asignatario deberá señalar que su aprovechamiento se encuentra inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua, en los términos de la presente Ley.

C. Aguas privadas

La Constitución Federal también hace referencia a las aguas privadas. Este grupo se constituye por “cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante 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.

La disposición contiene una regla y una excepción a ella. La regla es que mientras no se trate de las enumeradas expresamente como aguas nacionales de superficie, por exclusión, se estará frente a aguas privadas y por tanto formarán parte de los terrenos por donde corran. La excepción es que si corren por dos o más predios, es decir tierras que pertenezcan a dos o mas propietarios, dejan de serlo, se considerarán de utilidad pública y su uso quedará sujeto a las leyes que aprueben los estados de la república.

D. Aguas de ejidos y comunidades

El segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional prevé un régimen de aguas para los ejidos y las comunidades, expresando que “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”. Son dos las leyes que regulan el uso y aprovechamiento del agua en tierras ejidales y comunales. Una es la *Ley Agraria*²³ y otra la *Ley de Aguas Nacionales*, pero de ellas hablaremos mas adelante.

²³ *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de febrero de 1992

El acceso preferente de los pueblos indígenas a los recursos naturales

La fracción VI del artículo 2 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “reconoce y garantiza”, como parte de la autonomía de los pueblos indígenas el derecho de “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.

Lo que esta norma jurídica expresa es que los pueblos indígenas tienen, como parte de su autonomía, el derecho “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”, derecho que queda sujeto a varias condiciones. Una de ellas es que no se trate de recursos naturales que correspondan “a las áreas estratégicas” definidas por la propia Constitución Federal. De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, las áreas estratégicas son, para el caso que nos ocupa “petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos” ya que las demás no corresponden a recursos naturales. Estos recursos no pueden ser usados de manera preferente por los pueblos indígenas porque están reservados al Estado.

Otra es que respeten “las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia”. El sentido con que se utiliza la expresión modalidades de propiedad y tenencia de la tierra es el de régimen de propiedad y tenencia de la tierra, de los cuales la Constitución Federal reconoce tres: la propiedad privada, la propiedad ejidal y la propiedad comunal. Una tercera condición es que se respeten “los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad”.

La Ley de Aguas Nacionales

La *Ley de Aguas Nacionales*, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas, fue publicada en diciembre de 1992²⁴ y su reglamento

²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de diciembre de 1992.

hasta dos años después.²⁵ En el año 2004 fue objeto de una amplia reforma que transformó varios de sus títulos y capítulos, modificó 114 artículos y adicionó 116.²⁶ Esta constante y profunda modificación de la legislación sobre aguas muestra por un lado la falta de visión en la elaboración de la ley así como los constantes problemas que se presentan en su aplicación.

La ley consta de 10 títulos, entre los cuales se encuentran disposiciones generales; administración del agua; política y programación hídricas; derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales; zonas reglamentadas, de veda o de reserva; prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por daño ambiental; inversión e infraestructura hidráulica, sistema financiero del agua; bienes nacionales a cargo de “La Comisión” y, por último; infracciones, sanciones y recursos.

En su artículo 1 la ley establece que “es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable”; congruente con esto, en el siguiente expresa que “las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo”, lo mismo que a los bienes nacionales que la propia ley señala; y “las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiere regir”. En síntesis, señala los ámbitos material y territorial de validez de la ley.

No obstante el objetivo declarado por la *Ley de Aguas Nacionales* y la orientación social de la Constitución Federal el contenido de la ley se orienta más al mercado que a la satisfacción de las necesidades sociales. Esto se observa en el constante uso del concepto de *recurso* o *recurso hídrico*, por sobre el de elemento o bien, que usa la Constitución Federal para referirse al agua. Como dice Rodrigo Gutiérrez Rivas, la utilización de esta voz no es casual ni neutral, el concepto de recurso tiene un sesgo económico que induce a pensar en la utilización de ese bien para procesos productivos o

²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 1994.

²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril del 2004.

industriales.²⁷ De acuerdo con este autor, esta orientación económica deriva del hecho de que la Ley se ha basado en una perspectiva denominada “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” (GIRH) que fue recogida en la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente llevada a cabo en Dublín, en enero de 1992. La Declaración sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible que los participantes formularon al final del evento, expresa que «el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico». Esta nueva perspectiva es recogida por la *Ley de Aguas Nacionales*, en su artículo 7 bis cuya fracción VIII establece que se declara de interés público la *valoración económica* de las aguas nacionales. En este mismo sentido el artículo 9, que establece las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua, señala en la fracción XXVI que es facultad de dicha institución “impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y *de alto valor económico*”.

Administración del agua

El título segundo de la ley regula lo relativo a la administración del agua, la cual se organiza en dos modalidades: nacional y regional. En el primer caso es la Comisión Nacional del Agua, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que asume estas funciones, mientras en el segundo corresponde a los Organismos de Cuenca. Para realizar sus funciones, la ley fija como objeto de la Comisión Nacional del Agua “ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico”.

La Comisión se integra con un Consejo y un Director General. El Consejo tiene una composición bastante burocrática. De acuerdo con el artículo 10 de la *Ley de Aguas Nacionales* se integra por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo preside;

²⁷ Rodrigo Gutiérrez Rivas *et al.*, *El agua y el desarrollo rural*, Colección Legislación y Desarrollo Rural, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 68-69.

Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario deberá designarse un suplente con nivel de Subsecretario o equivalente. Todavía más, a propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de “la Comisión”. El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto. Finalmente, cuando lo considere conveniente, el Consejo Técnico “podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otros representantes de los estados, de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto”.

Otro tanto sucede con los Organismos de Cuenca. Como ya se dijo, son la autoridad regional en materia de aguas nacionales, con funciones de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, según dispone el artículo 3 de la propia ley. De acuerdo con el artículo 12 Bis 1 de la *Ley de Aguas Nacionales*, se trata de unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscritas directamente al titular de la Comisión Nacional del Agua. El mismo artículo dispone que «cada Organismo de Cuenca cuente con un Consejo Consultivo, integrado por representantes de las instituciones que participan en el Consejo de la Comisión Nacional del Agua, incluyendo uno de «la Comisión», quien deberá presidirlo. Al Consejo Técnico deberá integrarse un representante del gobernador del estado o del Distrito Federal y uno de las Presidencias Municipales correspondientes, para lo cual cada estado se encargará de gestionar la determinación del representante requerido. Todos los consejeros contarán con voz y voto. Además de todos estos integrantes, el Consejo Consultivo podrá invitar a sus sesiones a otras dependencias y entidades de las administraciones públicas, federal y estatales y a representantes de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, pero solo con voz.

Aunque la propia ley establece que los Consejos de Cuenca no están subordinados a “la Comisión” o a los Organismos de Cuenca, lo cierto es que la integración del mismo, en su mayoría por funcionarios jerárquica-mente

inferiores de los integrantes del Consejo de la Comisión Nacional del Agua, vuelve nugatorio este propósito. No solo el Consejo de Cuenca depende de la Comisión Nacional del Agua y los Organismos de Cuenca, sino también sus acciones. Así, la pretendida descentralización no lo es por lo burocrático de su integración y por la dependencia administrativa de sus integrantes.

Dentro de las funciones del Consejo de Cuenca están las de «formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca, así como las demás que se establecen en la misma ley y su reglamento.

Participación de los Usuarios y de la Sociedad

Además de la participación de los usuarios en el Consejo de la Comisión Nacional del Agua y el consejo de los Organismos de Cuenca, la ley prevé que la Comisión Nacional del Agua acredite, promueva y apoye la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, lo mismo que para impulsar su participación a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca. De la misma manera, se establece que conjuntamente con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los Organismos de Cuenca, los Consejos de Cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promueva y facilite la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica y se apoye a las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, para que participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Lo anterior incluye la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.

Aguas de uso agrícola

Relacionado con el desarrollo rural, el artículo 48 de la *Ley de Aguas Nacionales* expresa que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o

poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieren concesionado. En otras palabras, solo se puede acceder el agua por vía de concesión. Pero el derecho de uso no es rígido, el mismo artículo señala que “cuando se trate de concesiones de agua para riego”, “la Autoridad del Agua” podrá autorizar su aprovechamiento total o parcial en terrenos distintos de los señalados en la concesión, cuando el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros. Aquí se encuentra un ejemplo de cómo el derecho de uso del agua se separó del uso de la tierra, que por muchos tiempos mantuvo la ley.

Otro supuesto de la libre circulación de las concesiones de agua, independiente de las tierras, es el que se establece en el artículo 49, de la propia Ley, el cual dispone que los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua para uso agrícola, ganadero o forestal se podrán transmitir en los términos y condiciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos”, con el único requisito de que “cuando se trate de unidades, distritos o sistemas de riego, la transmisión de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua se hará cumpliendo con los términos de los reglamentos respectivos que expidan”.

La ley enumera a los sujetos a los que se pueden otorgar las concesiones de agua y el destino de estas. Entre ellas incluye las personas físicas o morales, en cuyo caso las aguas deberán destinarse a la explotación, uso o aprovechamiento individual de aguas nacionales para fines agrícolas, y solamente a las personas morales, para administrar u operar un sistema de riego o para la explotación, uso o aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas. Nótese que las personas físicas no pueden operar sistemas de riego ni pueden acceder a concesiones para aprovechamiento común.

Para la administración y operación de los sistemas o para el aprovechamiento común de las aguas las personas morales solo necesitan contar con un reglamento que incluya: la forma en que se distribuirán y administrarán las aguas concesionadas, incluyendo los mecanismos para la toma de decisiones por el conjunto de usuarios; la forma de garantizar y proteger los derechos individuales de sus miembros o de los usuarios del servicio de riego y su participación en la administración y vigilancia del sistema; la forma de operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura o sistema

común, así como para efectuar inversiones para el mejoramiento, y la forma en que se recuperarán los costos incurridos a través de cuotas de autosuficiencia.

De la misma manera deberá establecer la obligatoriedad para los miembros o usuarios el pago de las cuotas de autosuficiencia fijadas para seguir recibiendo el servicio o efectuar el aprovechamiento; los derechos y obligaciones de los miembros o usuarios, así como las sanciones por incumplimiento; la forma y condiciones a las que se sujetará la transmisión de los derechos individuales de explotación, uso o aprovechamiento de aguas entre los miembros o usuarios del sistema común; los términos y condiciones en los que se podrán transmitir total o parcialmente a terceras personas el título de concesión, o los excedentes de agua que se obtengan; el procedimiento por el cual se sustanciarán las inconformidades de los miembros o usuarios; la forma y términos en que se procederá a la fusión, escisión, extinción y liquidación; lo mismo que para el manejo del padrón de usuarios y para realizar el pago por los servicios de riego; las medidas necesarias para propiciar el uso eficiente de las aguas; las medidas para el control y preservación de la calidad del agua, en los términos de Ley, y los demás que se desprendan de la presente Ley y sus reglamentos o acuerden los miembros o usuarios.

Aguas de ejidos y comunidades

La *Ley Agraria* dedica sus artículos del 52 al 55 al tema. En el artículo 52 establece que “el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas”. El segundo expresa que “la distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia”. En el artículo 54 se determina que “los núcleos de población ejidal beneficiados con aguas correspondientes a distritos de riego u otros sistemas de abastecimiento están obligados a cubrir las tarifas aplicables”. Por último, en el artículo 55 se prescribe que “los aguajes comprendidos dentro de las tierras ejidales, siempre que no hayan sido legalmente asignados individualmente, serán de uso común y su aprovechamiento se hará conforme lo disponga el reglamento interno del ejido o, en su defecto, de acuerdo con la costumbre de cada ejido, siempre y cuando no se contravenga la ley y normatividad de la materia”.

No hay que perder de vista que aunque la ley se a ejidos, ejidatarios y tierras ejidales, sus disposiciones son aplicables también a comunidades agrarias, comuneros y tierras comunales, ya que el artículo 107 de la misma *Ley Agraria* expresa que “son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo”.

Por su parte la *Ley de Aguas Nacionales*, dedica sus artículos del 55 al 57 al tema. En el artículo 55, primer párrafo, establece que “la explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuarán conforme lo disponga el reglamento interior que al efecto formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta lo dispuesto en el Artículo 51 de la presente Ley. Cuando se hubiere parcelado un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva”. Esta disposición se complementa con el segundo párrafo del mismo artículo, el cual expresa que «en ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano.

Por su parte, el artículo 56 determina que “cuando la asamblea general del ejido resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de la parcela, se tendrán por transmitidos los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada, y precisará las fuentes o volúmenes respectivos, tomando en cuenta los derechos de agua que hayan venido disfrutando. En su caso, establecerá las modalidades o servidumbres requeridas”. Para que no quede duda la siguiente fracción del mismo numeral establece que “la adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales implica que el ejidatario o comunero explotará, usará o aprovechará las aguas como concesionario, por lo cual deberá contar con el título respectivo, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos”; y la tercera que “los ejidatarios que conforme a la *Ley Agraria*, asuman el dominio pleno sobre sus parcelas conservarán los derechos a explotar, usar o aprovechar las aguas que venían usando. “La Autoridad del Agua otorgará la concesión correspondiente a solicitud del interesado,

sin más requisito que contar con la constancia oficial de la cancelación de la inscripción de la parcela de que se trate” y que “al otorgar la concesión al solicitante, ‘la Autoridad del Agua’ restará del volumen de agua asentado en la dotación, restitución o accesión ejidales, el volumen que será amparado en la concesión solicitada. La concesión y la reducción del volumen referido se inscribirán en el Registro Público de Derechos de Agua”.

De acuerdo con el artículo 56 Bis, la *Ley de Aguas Nacionales* en su artículo 56 Bis, primer párrafo, determina que “en los casos en que los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la Ley, *podrán* también transmitir sus derechos de agua”. En el segundo que “los ejidos y comunidades, así como los ejidatarios y comuneros dentro de los distritos y unidades de riego, se regirán por lo dispuesto para los mismos en esta Ley y sus Reglamentos” y el tercero que “cuando los ejidatarios y comuneros en las unidades y distritos de riego asuman el dominio individual pleno sobre sus parcelas, sus derechos de agua correspondientes se inscribirán en el Registro Público de Derechos de Agua y en el padrón de las asociaciones o sociedades de usuarios titulares de las concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales”. Por último, el artículo 57 expresa que “cuando se transmita el dominio de tierras ejidales o de uso común o se aporte el usufructo de parcelas, a sociedades civiles o mercantiles o a cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes. ‘La Autoridad del Agua’, a solicitud del interesado, otorgará la concesión correspondiente en los términos de la presente Ley y sus reglamentos”.

En síntesis, lo que muestra el trayecto seguido por la legislación sobre aguas, relacionado con el desarrollo rural, es que este elemento natural pasó de ser un componente importante para la producción a un recurso sujeto a los requerimientos del mercado. La dotación que en un principio se hizo de él junto con las tierras que se entregaban a los campesinos, para asegurar la producción de alimentos para sus titulares y el resto de la sociedad que se ha dejado atrás y su lugar lo ocupa el de su libre explotación. Esto naturalmente choca con lo dispuesto en el derecho internacional, donde por la importancia del agua para la vida, se le reconoce como un derecho humano fundamental.

El agua como derecho humano

Ni la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ni la *Ley de Aguas Nacionales* regulan el agua como un derecho humano fundamental, lo cual es grave pues además es un componente esencial de otros derechos como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y a la vivienda que están incluidos en decenas de declaraciones y tratados internacionales.²⁸ No obstante la omisión en la Carta Magna, el gobierno mexicano ha firmado diversos tratados de derecho internacional en donde sí se reconoce como tal. Un antecedente es la *Declaración de Mar de la Plata*, firmada en 1977, en donde se reconoce el derecho de todas las personas a tener acceso a agua potable en cantidad suficiente. A partir de ella este derecho se ha venido reconociendo en diversos documentos jurídicos internacionales como la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, de 1979; la *Convención de los Derechos del Niño*, de 1989 y el *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo*, de 1994. En la actualidad, es en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (PIDESC) donde se encuentra desarrollado de mejor manera este derecho.²⁹

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) —que es el órgano especializado encargado de vigilar la aplicación del Convenio y facultado por la ONU para realizar la interpretación autorizada del mismo—³⁰ el derecho al agua es esencial para alcanzar el nivel de vida adecuado, y su fundamento se encuentra en los artículos 11.1 —relativo al derecho a un nivel de vida adecuado— y artículo 12 —relativo al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud— del Pacto. Así lo ha establecido en su Observación General No. 15³¹ (OG. 15) donde además ha detallado el contenido esencial del mismo, así como las obligaciones que adquieren los Estados al firmar el instrumento.

²⁸ Para una enunciación detallada de todos los Tratados Internacionales y Regionales de Derechos Humanos que contienen de forma explícita e implícita el derecho humano al agua, véase *Legal Resources for the Right to Water: International and national standards*, Sources 8, COHRE, Ginebra, 2004, pp. 46-52.

²⁹ Rodrigo Gutiérrez Rivas *et al.*, *op. cit.* p. 44.

³⁰ El Comité fue establecido en 1985 a través de la resolución del ECOSOC 1985/17 de 28 de mayo de 1985. Su primera sesión ocurrió del 9 al 27 de marzo de 1987.

³¹ E/C. 12/2002/11, noviembre de 2002.

Con respecto al contenido OG 15 del Comité DESC expresa que “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. El Comité considera que este derecho se encuadra con toda claridad en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado porque es una condición necesaria para la supervivencia. Y aunque en la Observación se señala que en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos, también los Estados deben reconocer que se trata de un bien que es indispensable para el ejercicio de otros derechos como el de alimentación adecuada, higiene ambiental, salud, derecho a ganarse la vida mediante un trabajo, derecho a disfrutar determinadas prácticas culturales. En este sentido ha señalado que “los Estados parte deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas”. En relación con éstos últimos se exhorta a los Estados para que faciliten los recursos que les permitan a las comunidades planificar, ejercer y controlar su acceso al agua.

Con relación a las obligaciones jurídicas generales, el Comité ha interpretado³² que, aún cuando en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto se establece que la realización de las obligaciones es paulatina y progresiva, los Estados firmantes adquieren algunas de ellas con efecto inmediato, entre ellas la de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto sin discriminación y adoptar medidas para hacerlos efectivos. Entre las medidas generales que el Estado debe adoptar, sin poder justificar su omisión, están las de adecuación el marco legal; relevamiento de información y provisión de recursos judiciales efectivos en la materia.³³ Entre las obligaciones específicas se encuentran las de respetar, que exige del Estado se abstenga de realizar cualquier práctica o actividad que restrinja o deniegue el acceso al agua potable de cualquier persona; la obligación de proteger, que impone al Estado el deber de impedir que terceros puedan menoscabar el disfrute del derecho al agua; y la obligación de cumplir que incluye la de facilitar, promover y garantizar el derecho al agua.³⁴

³² Observación General No. 3, punto 1.

³³ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 81-89.

³⁴ Rodrigo Gutiérrez Rivas *et al.*, *op. cit.* pp. 47-49.

El PIDESC es un documento de derecho internacional pero también forma parte del derecho interno de nuestro país y por tanto de observancia obligatoria, en virtud del artículo 133 de la Constitución Federal, el cual prescribe que todos los tratados firmados por el Presidente de la República que sean ratificados por el Senado de la república y no contravengan la Constitución Federal, forman parte de la “norma suprema de la Nación”. El Senado mexicano ratificó este Pacto el 18 de diciembre de 1980, acto jurídico que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981 donde se señaló que dicha norma comenzaría a ser vinculante para el país a partir del 23 de marzo de 1981.

El agua como derecho humano en México

Muchas organizaciones civiles han comenzado a reclamar por vía no jurisdiccional el reconocimiento del agua como un derecho humano, sobre todo a partir de la presentación de quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el argumento de que si el acceso al agua constituye un derecho humano no garantizarlo representa una trasgresión a él. De acuerdo con las recomendaciones que la Comisión Nacional de Derecho Humanos emitió entre los años del 2000 al 2007, se encontró que de un total de 416 de ellas, solo doce tienen como derecho violado el acceso al agua, lo que representa el 2.88% de ellas. Los estados involucrados en la violación de los derechos reclamados fueron Veracruz, Nuevo León, Tlaxcala, Morelos, Chihuahua, Sonora y México y los actos violatorios del derecho son: privación del servicio del agua; servicio deficiente; incremento injustificado del precio del servicio del agua; trato desigual en el reparto de agua para riego e invasión de propiedad privada por parte del municipio para acceder al agua.³⁵

Trabajo Legislativo en materia de aguas

El tema tampoco ha estado abandonado del todo en el Poder Legislativo Federal. Durante la LX legislatura se presentaron dieciséis iniciativas en materia de aguas, de las cuales sólo dos lo abordan desde la óptica de los

³⁵ [www.cndh.org.mx].

derechos humanos. Una fue presentada la diputación del Partido Verde Ecologista de México, el 7 de diciembre del 2006. En ella se propone modificar el Artículo 27 de la Constitución párrafo quinto para incorporar el acceso al agua como garantía constitucional, “en virtud de que es obligación del Estado proteger y velar por el derecho individual a tener acceso a los servicios básicos de agua potable”. La fracción propuesta para incorporar, textualmente expresa:

De igual manera, corresponde al Estado garantizar su distribución con base en criterios económicos de equidad y conservación, para lo cual, deberá establecer los instrumentos y derechos correspondientes al uso, aprovechamiento y consumo del recurso de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.³⁶

La segunda iniciativa fue presentada por el Partido de la Revolución Democrática, el 3 de septiembre de 2007. En ella se propuso adicionar un párrafo tercero al artículo cuarto constitucional y reformar también el párrafo quinto del artículo 27 constitucional.

El párrafo que se pretende incorporar al artículo cuarto constitucional expresa:

Toda persona tiene el derecho a acceder y disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible.

Por otra parte, el que se propone incorporar al párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe:

El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, cultural, ambiental y económico, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional. La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada. El Estado garantizará la atención de las necesidades de agua provenientes de la sociedad para su bienestar, de la economía para su desarrollo sustentable y del ambiente para su equilibrio y conservación;

³⁶ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2147-I, 7 de diciembre de 2006 [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061207-I.html#Ini20061207Lavara>].

particularmente, otorgará atención especial a las necesidades de la población marginada y menos favorecida económicamente. Para la mejor gestión de los recursos hídricos y, particularmente, para su conservación; el Estado garantizará la participación informada y responsable de la sociedad, así como la impartición de la educación ambiental y diseño de la cultura en materia de agua; a través de los mecanismos que la Ley establezca.³⁷

La primera iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y la segunda a esa misma Comisión y a la de Recursos Hidráulicos. Ahí se encuentran en espera de estudio y dictamen. Sería muy bueno para el país y para los mexicanos en particular, que al dictaminarlas se tomaran en cuenta las disposiciones del derecho internacional en esta materia y se les atendiera al tomar una decisión sobre el destino de las iniciativas. No hay que olvidar que el derecho internacional forma parte de nuestro derecho interno y homologarlos sería una manera de fortalecer nuestro estado de derecho y reconocer el valor de los derechos humanos, como una manera de contribuir al bienestar de la población, especialmente la rural.

³⁷ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2332-II, 3 de septiembre de 2007 [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070903-II.html#Ini20070903-11>].

Ambiente y desarrollo rural

Antecedentes de la regulación jurídica del medio ambiente

La legislación existente en materia de medio ambiente es una normatividad de reciente creación. Su aprobación respondió a una crisis de coyuntura que dejaba ver las enormes contradicciones que el sistema de producción imperante, estaba (y aún sigue) generando en el ambiente.

El crecimiento desmedido de la producción, hecho consagrado por la tecnificación de los procesos industriales a finales de la década de los sesenta, generó fenómenos contradictorios dentro del sistema capitalista: por una parte, se intensificó la producción industrial de bienes que buscaban abrirse mercado en todos los rincones del planeta, para satisfacer necesidades nunca antes concebidas, lo que llevó a la industria a hacer un uso voraz de los recursos de la naturaleza.

La tecnificación de los procesos productivos generó la atracción de mayores flujos poblacionales hacia las actividades de las fábricas (aún cuando no toda esta mano de obra pudo ser absorbida por la industria) para emplearse como obreros, siendo abandonadas en gran medida las actividades del campo. Los efectos del crecimiento de las ciudades con todas sus «virtudes» fue inmediato: el incremento poblacional así como de contaminantes dentro de los espacios urbanos que provocó un constante aumento en el uso de recursos y por ende, la generación de grandes desechos dentro de las zonas urbanas.

Este acelerado ritmo de crecimiento económico global que estaba ejerciendo demasiadas presiones sobre los limitados recursos naturales del

planeta, generó la reacción de la opinión pública, particularmente en países industrializados, la cual comenzó a demandar a sus gobiernos acciones para proteger la cantidad y calidad de los componentes del medio ambiente.

Los primeros instrumentos legales que se generaron para la protección del ambiente, expresaban una visión utilitarista y práctica de la naturaleza, se remitían simplemente a proteger especies en peligro de extinción, sin hacer consideraciones generales e integrales del medio ambiente.

Sin embargo, la lucha del movimiento ambientalista de la década de los sesenta y setenta, dio origen a una serie de análisis científicos que enfatizaron el peligro de la destrucción de los ecosistemas, el incremento poblacional, y los efectos que todo ello estaba provocando sobre el ambiente, logrando que los gobiernos pusieran atención sobre el medio ambiente con la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en el año de 1972, cambio que comenzó a sentar los principios que orientarían el desarrollo moderno de la legislación internacional del medio ambiente.¹

A pesar de ser evidente que los ecosistemas estaban siendo degradados fundamentalmente por el modo de producción imperante, la Comisión no planteó un cambio de paradigma, sino sólo algunas modificaciones dentro de la misma lógica de uso y consumo. Como consecuencia de lo anterior, en las dos décadas siguientes, se estableció una importante cantidad de tratados internacionales en materia de medio ambiente, pero aún abordados desde una lógica de uso y consumo y por tanto, en función de las necesidades del hombre, sin formar parte de un cuidado armónico y respetuoso del medio ambiente.

Es así como el concepto de desarrollo sustentable o sustentabilidad –que trató de representar una opción al desarrollo– resultó insuficiente para cuestionar la grave crisis que en materia ambiental estaba aconteciendo. Se trataba de una visión simplista que desligaba las distintas variables y elementos que en la realidad debería poseer este tipo de desarrollo. Esta concepción se ve expresada en las conclusiones de la Comisión Brundtland, la cual sintetizó el término de sustentable a: “aquél que se lleve a cabo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus

¹ Cfr. Mario Melgar Fernández, *Biotecnología y propiedad intelectual: un enfoque integrado desde el derecho internacional*, UNAM, p. 20.

propias necesidades”, de nueva cuenta tratando de justificar las implicaciones de la globalización.²

Dicho concepto no recoge las ideas planteadas por 40 pensadores del mundo quienes produjeron uno de los primeros análisis sobre la noción de desarrollo sustentable y cuyas conclusiones se vertieron en el Informe de La Haya,³ que estableció como desarrollo sustentable:

Un nuevo concepto de crecimiento económico, que brinda justicia y oportunidades a todos los pueblos y no sólo a una minoría privilegiada, sin seguir destruyendo los recursos naturales y la capacidad de sustento finitos del mundo. Un proceso en que la política económica, fiscal, comercial, energética, agrícola, industrial y de todo orden se formulan de manera que se logre un desarrollo que sea sustentable desde el punto de vista económico, social y ecológico. Esto significa que el consumo actual no se puede financiar en forma prolongada incurriendo en una deuda económica que deben pagar otros. También significa que debe hacerse una inversión suficiente en la educación y en la salud de la población de hoy de manera de no crear deuda social para las futuras generaciones. Y deben usarse los recursos de manera que no se creen deudas ecológicas al sobreexplotar la capacidad de sustento y la capacidad productiva de la tierra.

Las evidentes consecuencias ambientales que el desarrollo tradicional había producido, representaba una contradicción para el capitalismo, generada por él mismo. En la década de los noventa, y como producto de la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas de 1992,⁴ surgió una propuesta de paradigma ligada a la globalización, enmarcada en un cambio basado en cuatro dimensiones necesariamente entrelazadas: *a)* respeto a la integridad ecológica; *b)* cambios en el paradigma económico; *c)* justicia social con equidad y; *d)* participación de la sociedad en la toma de decisiones.

² Jiménez, J. (1997), “México, la Unión Europea y el desarrollo sustentable”, tesis de licenciatura, UNAM, México.

³ *Idem.*

⁴ Nombre común por el que se conoce a la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, de la cual surgieron cuatro documentos de importancia ambiental: la Carta de la Tierra, la Agenda 21, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Es decir, para lograr la aplicación del proceso de desarrollo sustentable, debe tomarse en cuenta la integridad de los ecosistemas, en donde los recursos no sean explotados de manera que pierdan su capacidad de reproducirse ni su capacidad sistémica de comportamiento.

Se requieren cambios al paradigma económico tradicional – que sólo se interesa por la acumulación de capital a cualquier costo – y no toma en cuenta la degradación de los sistemas biofísicos ni la capacidad de carga de sus entornos para regenerarse. De la misma manera se debería asumir una distribución equitativa del ingreso, considerando el costo ambiental para el crecimiento económico; valorando y fijando precios a productos en los que se internalice el costo ambiental y el costo social; además de considerar como premisa básica la posibilidad de exportar el excedente del capital natural, mas no sus reservas.

La justicia social con equidad se refiere a la distribución del ingreso de forma real: en el acceso a los procesos de producción y comercialización y el acceso a la diversidad del consumo. Un desarrollo cuyos resultados beneficien de manera equitativa a toda la población y que no haga diferendos entre estratos sociales. Que no se estratifique a la población, ya que se trata de una cuestión de condición humana.

Finalmente, la participación de la sociedad en la toma de decisiones requiere de la descentralización y redistribución del poder. La participación social no se trata sólo de contar con una democracia representativa, sino con una democracia participativa.

En suma, el concepto integral de sustentabilidad busca salidas a la degradación de los entornos físicos y biológicos que el desarrollo económico ha impulsado hasta el momento. Se requiere de cambios institucionales profundos, a la normatividad, en los incentivos económicos, que nos orienten a formas distintas de uso de los elementos y recursos; en la organización social, el reconocimiento de la participación de las comunidades y pueblos indígenas en el uso de los recursos y el conocimiento tradicional de los recursos de sus tierras y territorios; mayores procesos autogestivos; cambios en el desarrollo tecnológico y el uso de los recursos energéticos alternos de manera sustentable.

Este anhelo de cambios al concepto de desarrollo, sin embargo, continúa diluyéndose en el discurso político. Diez años después de la Cumbre de la Tierra, la comunidad ambientalista gubernamental y no gubernamental se volvió a reunir en Sudáfrica⁵ para analizar los avances en la implantación

del desarrollo sustentable en las políticas públicas, pero el resultado de los debates públicos y científicos fue que ninguno de los diferentes actores tenía interés en analizar con profundidad las deficiencias de dicha Cumbre, principalmente sobre las cuestiones estructurales, ya que el sector privado y las instituciones que fueron creadas para regular y liberalizar el comercio global se presentan como los principales opositores a esta reforma (Brand y Görg, 2002).

El desarrollo sustentable, como concepto rector de la política ambiental global, fue estructurado dentro de una visión mercantilista de la naturaleza, es decir, dentro de la lógica del consumo propia de la globalización y el liberalismo (Leff, en Brand y Görg, 2002).

La legislación mexicana posee ciertos paralelismos respecto al desarrollo del estatuto legal internacional, producto de la importancia que los tratados internacionales ejercen sobre nuestra legislación nacional; sin embargo, su avance y resultados han sido de mucho menor impacto respecto al desarrollado en la esfera mundial.

A continuación se hace un breve recuento de la influencia que la legislación internacional en materia ambiental, ha tenido en nuestro marco normativo.

Marco jurídico ambiental y su sustento constitucional

Marco internacional

Las políticas públicas actuales en México relacionadas con los asuntos ambientales están sustentadas en diversos convenios, tratados y acuerdos internacionales que se han signado a lo largo del siglo XX y que nuestro país ha ratificado. Los primeros instrumentos jurídicos internacionales estaban enfocados a problemáticas particulares como la reglamentación de la caza de la ballena, por tratarse de una especie en peligro de extinción,⁶ así como la protección fitosanitaria.⁷

⁵ Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de 2002, para analizar los 10 años de la celebración de la Cumbre de la Tierra.

⁶ Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena y su Protocolo (DOF 6/12/49, DOF 9/04/59)

⁷ Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1951.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta los instrumentos internacionales se remitieron al asunto del mar y sus recursos, en tanto que en la década de los setenta se marco la pauta para la intensificación sobre la protección de ecosistemas de importancia internacional a través de la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Especies Acuáticas”, también conocida como Convención de RAMSAR (DOF 29/08/86). En esta misma década también se trató el tema sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras sustancias; y la preocupación del comercio incontrolado de especies silvestres bajo el convenio comúnmente llamado CITES.

En la década de los ochenta la preocupación se centró en la protección de la capa de ozono, así como sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Finalmente, en la década de los noventa se tratan los temas sobre cambio climático y diversidad biológica, así como los efectos derivados de la desertificación y sequía grave.

En el cuadro siguiente se pueden encontrar aquellos convenios y convenciones internacionales en materia de medio ambiente, que el Estado mexicano ha signado y que han sido parámetro para la creación de una legislación nacional *ad hoc*.

En el cuadro descrito *supra*, se observa que los convenios en materia de medio ambiente han sufrido una modificación visible con el tiempo, ya que como se ha mencionado, en un inicio éstos sólo se enfocaban al tratamiento parcial de los elementos de la naturaleza. En cambio, ya entrada la década de los años ochenta, la temática sobre la que se inclinan los Convenios, empieza a contemplar una visión de conjunto, que considere a la naturaleza desde una perspectiva integrada.

Ejemplo de ello lo representan instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, dentro del cual se contempla la necesidad de promover el cuidado del medio ambiente pero sin ir en detrimento del desarrollo de las comunidades que en él se desenvuelven, otorgando además a las comunidades indígenas, facultades preferenciales sobre sus territorios y el uso de los recursos que en ellos se encuentran. También es importante mencionar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, considerado como el instrumento para el cuidado del medio ambiente de mayor relevancia en la actualidad, debido a que bajo éste, se condensan una importante cantidad de disposiciones que promueven una visión mucho más integral dentro de la coexistencia hombre-naturaleza.

CUADRO 1
Principales instrumentos ambientales internacionales

PUBLICACIÓN EN EL <i>DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN</i>	NOMBRE DEL INSTRUMENTO INTERNACIONAL
29/05/42	Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América
6/12/49	Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena
2/05/84	Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural
29/08/86	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Especies Acuáticas, también conocida como Convención de RAMSAR
24/01/91	Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional el Trabajo
6/03/92	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
7/05/93	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
7/05/93	Convenio sobre Diversidad Biológica
1/06/95	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación de los Países Afectados por la Sequía Grave y/o Desertificación, particularmente en África
17/05/99	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
11/09/2000	Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas marinas
2000	Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad

FUENTE: CEDRRSA.

No podemos por ello olvidar la “anarquía” existente en el sistema internacional para hacer cumplir las disposiciones enunciadas. La ausencia de una instancia coercitiva que obligue a los actores a cumplir con los

instrumentos acordados, representa una realidad que afecta la consecución de los objetivos planteados.⁸

De esta manera, los intereses comerciales dentro de la lógica de consumo imperante, provocan una explotación flagrante de la naturaleza, razón por la cual, las metas establecidas dentro de los Convenios signados para promover su cuidado, desde una perspectiva social y humana y no sólo desde un punto de vista mercantilista, se han visto fuertemente obstaculizadas.

Marco nacional

Como se mencionó anteriormente, la generación de leyes en materia ambiental en nuestro país, ha estado fuertemente influida por las tendencias que en materia de legislación internacional se han suscitado.

La primera ley relacionada con lo que hoy identificamos como ambiental, fue la Ley de Conservación de Suelo y Agua de 1946, aunque estaba relacionada –como su nombre lo indica– únicamente con el cuidado del suelo y aguas nacionales. Fue hasta el año de 1971 cuando se reformó la Constitución Federal para incluir el tema de la contaminación ambiental vinculada al de la salubridad general. Con la inclusión de este precepto en la Carta Magna, se dio lugar a la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y en 1972 la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El salto más importante se dio en el año de 1982, al crearse la Ley Federal de Protección al Ambiente, la primera legislación donde se comenzaron a delinear las disposiciones jurídicas para una política ambiental en el territorio nacional, misma que contribuyó a la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en ese mismo año. Es hasta 1987 cuando es sustituida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Desde la promulgación de esta Ley, se han creado otras leyes secundarias a fin de abarcar las materias específicas relacionadas con los recursos naturales, como la Ley General de Vida Silvestre (2000), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2002), la Ley de Aguas Nacionales, cuya última reforma

⁸ Esto sin contar que Estados Unidos, el país con mayores emisiones de contaminantes y con constantes daños hacia el medio ambiente, decidió no firmar tal instrumento.

se realizó en el 2004, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (2004), y la recién publicada Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007).

Un análisis de la evolución legislativa, muestra al menos tres etapas importantes de la legislación ambiental en nuestro país. La primera etapa es la posrevolucionaria que va de 1926 a 1971 y que se enmarca en la regulación del desarrollo forestal y su conservación, así como en la observancia de las disposiciones contenidas en los diversos instrumentos ambientales internacionales formulados en este período, donde aún ve en el ambiente una serie de elementos independientes y separados unos de otros. La segunda etapa va de 1971 a 1987 cuyo enfoque estuvo dirigido a la regulación de la contaminación ambiental. Finalmente, la tercera etapa que va de 1988 a 2007, está enfocada al establecimiento de competencias concurrentes entre los distintos órdenes de gobierno, para normar las acciones relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.⁹

Pero ¿cómo ha influido todo este avance dentro del cuidado del medio ambiente, en el ámbito rural? A continuación nos detendremos un poco para analizar estos dos ámbitos estrechamente relacionados a fin de evaluar cuál ha sido el impacto que la generación y modificación de leyes, ha provocado para el desarrollo rural.

⁹ Jorge Jiménez Ortega, *El ambiente y el desarrollo rural*, CDRSSA, México, 2007, p. 58.

CUADRO 2
La legislación ambiental mexicana

AÑO DE PUBLICACIÓN	ORDENAMIENTO	ASUNTO
1946	Ley de Conservación de Suelo y Agua	Se vincula con la legislación forestal
1971	Reforma al artículo 73, fracción XVI, Base 4ª, de la Constitución	Incluye la idea de contaminación ambiental vinculada al concepto de "salubridad general de la República"
1971	Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental	Primera Ley relacionada con el medio ambiente
1972	Reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958	Creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente
1973	Reformas al Código Sanitario	Incorporó una idea de saneamiento del ambiente no sólo a medidas de mejoramiento, conservación y restauración al medio ambiente tendiente a preservar la salud humana, sino que se extendía a investigaciones y programas cuya finalidad eran la preservación de los sistemas ecológicos y el mejoramiento del medio y el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitieran prevenir, controlar y abatir la contaminación al ambiente.
1976	Se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituye a la de 1958	Se le otorga a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la atribución en lo relativo al saneamiento del ambiente, confirmándose en 1978 en el Código Sanitario
1982	Ley Federal de Protección al Ambiente	Sustituye a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental

CUADRO 2
La legislación ambiental mexicana
(continúa)

AÑO DE PUBLICACIÓN	ORDENAMIENTO	ASUNTO
1982	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
1983	Reforma al artículo 25 constitucional	Incorporó la idea de la protección del ambiente en su conjunto
1984	Reforma a la Ley Federal de Protección al Ambiente	Disposiciones para adecuar la ley a la reforma constitucional
1985	Acuerdo presidencial que crea la CONADE	Se crea la Comisión Nacional de Ecología (CONADE)
1987	Reforma constitucional a los artículos 27 y 73	En el artículo 27 se dispuso que el derecho que la nación tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...se dictarán las medidas necesarias, entre otras "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico". En el artículo 73 se adiciona la fracción XXIX-G por la cual se faculta al Congreso a expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
1987	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Sustituye a la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982
1992	Reformas al artículo 27 constitucional	Nuevas disposiciones en materia agraria
1992	Ley Forestal, Ley Minera, Ley Federal de Turismo	Se crean nuevas leyes en estas materias

CUADRO 2
La legislación ambiental mexicana
 (continúa)

AÑO DE PUBLICACIÓN	ORDENAMIENTO	ASUNTO
1992	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Creación de la Secretaría de Desarrollo Social que le da como facultad la función de formular y conducir la política de saneamiento ambiental. Se crean el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
1994	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
1996	Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Reformas al Código Penal	Se reforma en un 80 por ciento su contenido. Delitos ambientales
1997	Ley Forestal	Se expide la nueva ley en la materia
1998	Reformas al artículo 4º constitucional	Se reconoce el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar
2000	Ley General de Vida Silvestre	Se expide por primera vez una ley en la materia y abroga la Ley Federal de Caza de 1952
2001	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Comisión Nacional Forestal
2001	Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Forestal	Se trata de adecuaciones de forma más que de fondo

CUADRO 2
La legislación ambiental mexicana
 (continúa)

AÑO DE PUBLICACIÓN	ORDENAMIENTO	ASUNTO
2002	Ley general de Desarrollo Forestal Sustentable	Sustituye a la Ley Forestal de 1992 y sus reformas
2003	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos	Nueva ley en la materia
2003	Reformas a la Ley de Aguas Nacionales	Se reforma en más del 50 por ciento de su contenido
2005	Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente	Se modifica el apartado relacionado con las áreas naturales protegidas para incluir las zonificaciones y subzonificaciones
2007	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables	Se crea nueva ley en la materia que sustituye a la Ley Federal de Pesca

FUENTE: Jiménez Ortega, Jorge, *El ambiente y el desarrollo rural*.

El cuidado del medio ambiente en el desarrollo rural

El objeto de analizar el medio ambiente dentro del desarrollo rural no es una tarea menor, ya que la relación e interdependencia entre éstos es fundamental. Pero cabe en primera instancia, plantear a qué nos referimos con desarrollo rural¹⁰ y qué implica la sustentabilidad dentro de éste. De acuerdo con la definición proporcionada dentro de la ley en la materia,¹¹ se considera el desarrollo rural sustentable 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 (artículo 3).

Esta definición se construyó a partir de dos precedentes teóricos, el primero como producto de los cambios estructurales acontecidos en el modelo de desarrollo global, y el segundo por la consideración de variables ambientales y de productividad de los recursos naturales, también producto del discurso ambiental global. Es decir, se trata de un término *ad hoc* a las exigencias de la globalización.

El desarrollo rural se entiende de una manera amplia como:

[...] un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales (Ceña, 1993).

Como se observa en ambas definiciones, la legal y la teórica, el contexto en que se concibe este tipo de desarrollo es aquél que se da en el espacio

¹⁰ El análisis conceptual de la terminología utilizada en la regulación jurídica del ambiente en el desarrollo rural, está inmerso en una estela de interpretaciones teóricas que dividen lo social de lo natural, como las corrientes positivista y liberalista. Para mayores referencias, revisar Meffe y Carroll, *Principles of Conservation Biology*, Sinauer Associates Inc., Massachussets, 1997.

¹¹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, diciembre, 2001.

rural, entendido como el conjunto de territorios (regiones, zonas, etcétera) fuera de los núcleos urbanos cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias rurales pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de otros recursos naturales y el turismo, entre otros, en donde se dan relaciones sociales y en las que interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas.

Resulta necesario entender entonces, que el desarrollo rural no sólo se desarrolla dentro del contexto de “lo que se encuentra fuera de la ciudad”, sino que trasciende su ámbito e incursiona hacia los horizontes de lo urbano, de las ciudades, no sólo como provisor de alimentos, sino con otras variables económicas como la oferta y cuidado de los recursos naturales, los espacios para el esparcimiento y los aportes y desarrollo de la cultura.

De esta manera, el concepto de desarrollo rural *per se*, contiene elementos propios de la sustentabilidad o desarrollo sustentable en la medida en que no sólo implica el ámbito de la conservación y aprovechamiento integral de los recursos naturales y la protección de los elementos naturales (agua, suelo y aire), sino que también intenta alcanzar la equidad y justicia social, cambios en el paradigma económico, así como la participación plena de la sociedad en la toma de decisiones.

Nuestra Constitución contiene diversas disposiciones que fundamentan esta relación, mismas que se encuentran comprendidas dentro los artículos 27, 25, 73, 4, 115 y 2. Desde 1917, por ejemplo, ya se contemplaban en el artículo 27 constitucional, los conceptos de aprovechamiento y conservación de recursos naturales (reconocidos en el texto como elementos naturales), aunque entendidos a discreción de la autoridad ante la falta de ordenamientos jurídicos que regularan efectivamente estos conceptos, salvo las de patrimonio nacional y forestal. No obstante, las modificaciones hechas tanto en el año de 1976, como la de 1983 (esta última fundamenta la Ley de Desarrollo Rural Sustentable), establecen el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de un marco normativo dirigido no sólo al cuidado y conservación de los recursos, sino a la equidad y el mejoramiento de vida de la población rural y urbana. La modificación de 1987 por su parte, estableció la necesidad de consagrar las medidas necesarias para lograr los objetivos antes citados, sin por ello vulnerar el medio ambiente o la vida de la población rural. Finalmente, la modificación hecha en 1992, mantiene el texto original,

añadiendo sólo la consideración de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y las demás actividades económicas en el medio rural, para lograr su desarrollo.

Por su parte, los artículos artículo 25, 73, 4 y 2 constitucionales, también aportan un importante avance en materia del cuidado del medio ambiente y a que lo hacen no sólo desde la visión del cuidado “ecológico”, sino desde una visión integral que considera fundamental la equidad y el desarrollo pleno de las comunidades que se desenvuelven en esos espacios. No obstante, la ausencia de mecanismos para hacer el derecho preferente de las comunidades originarias sobre sus territorios, hacen dichos derechos prácticamente irrealizables (art. 2).

CUADRO 3

Artículos constitucionales relacionados con el cuidado del medio ambiente

Adición fracción XXIX-G al artículo 73 (1987)	Facultad al Congreso para legislar en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.
Art. 25 • Reforma 1983	Rectoría del desarrollo nacional que ejerce el Estado debe ser integral, mediante una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
• Reforma 1999	El desarrollo no sólo debe ser integral sino también sustentable... El desarrollo que lleve a cabo el Estado deberá tener esas características
Art. 4 (1999)	Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar
Art. 2	Los pueblos y comunidades indígenas tienen sobre el 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

FUENTE: elaboración propia con información del CEDRRSA.

La legislación secundaria en el desarrollo rural sustentable.

La legislación secundaria vigente en materia de medio ambiente, es vasta. Abarca desde disposiciones generales, como la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA) y la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, hasta otras sobre materias específicas como la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley General de Vida Silvestre* y la *Ley Agraria*.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) establece necesario crear mecanismos para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas a fin de proteger y preservar el ambiente, así como lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y asegurar su renovabilidad (artículo 3, fracción XXIII); lograr el mantenimiento evolutivo y continuo de los ecosistemas y hábitat naturales para conservar poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y fuera de ellos (artículo 3, fracción XXIV); prevenir, minimizar y reparar los daños causados al ambiente por “obras o actividades”; contempla el establecimiento de áreas naturales protegidas que tienen por objeto, entre otros, la preservación de ecosistemas para permitir el equilibrio y la continuidad evolutiva (artículo 45, fracción I), así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas (fracción III). El concepto de desarrollo sustentable de esta Ley, de acuerdo con su artículo tercero, se considera como:

El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala que para lograr este tipo de desarrollo, las actividades del ámbito rural deben procurar la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (artículos 4º y 11), así como la implantación de políticas, acciones y programas para la fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales (artículos 5, fracción IV, 11, 32, fracción XIII), objetivos que se buscarán mediante la inversión a la infraestructura. En las estrategias de reconversión productiva rural se debe adoptar tecnologías tendientes a conservar y mejorar la productividad de las tierras y la biodiversidad (artículos 55, fracción VI y 56 fracción IV).

Se trata de medidas preventivas y remediabiles de muy difícil ejecución, dado que la ley carece de instrumentos y obligados directos para llevar a

cabo dichas actividades, por lo que su cumplimiento queda al arbitrio de autoridades y sujetos rurales, cuya omisión no trae ninguna consecuencia.

Como se observa tanto el concepto utilizado en la LDRS¹² y el de la LGEEPA tienen una conexión con el enfoque productivista del desarrollo vinculado al ‘mejoramiento de la calidad de vida’ o ‘el bienestar social’ con base en la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

No obstante en esta definición no se incorpora la consecución de la justicia social con equidad, las formas de participación autogestiva de la población en el desarrollo y la toma de decisiones, así como el planteamiento del cambio del paradigma económico, para que se haga realidad la sustentabilidad y no quede sólo en el discurso político.

No por ello debe dejar de reconocerse que la LGEEPA contiene ciertos principios rectores de las políticas ambientales, mismas que representan la búsqueda de un equilibrio entre el cuidado del medio ambiente y el desarrollo de las comunidades que en él se desenvuelven. Dentro de estos principios se considera que:

- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país.
- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.
- El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.
- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.
- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable.
- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable.

¹² Definición vertida en la pág. 11

- La continuidad evolutiva depende de la diversidad genética de las especies silvestres, razón por la que se le debe preservar.
- La sustentabilidad de los suelos debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas.

También la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) establece una serie de principios rectores de la política forestal que, en su vinculación con el desarrollo rural, buscan que el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales sean fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida para sus propietarios o poseedores, generando una oferta suficiente para la demanda social, industrial y la exportación. A través de ella se promueve el fortalecimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas; diseñar programas y planes que permitan proteger y a la vez aprovechar económicamente los recursos, sin sobreexplotarlos y con la participación activa tanto de la organización social, como privada; asegurar la permanencia y calidad de los bienes y servicios ambientales, derivados de los procesos ecológicos; lograr un acceso preferente a los recursos del medio ambiente, así como una participación activa a las comunidades indígenas que en él se desarrollan. Todo esto con la finalidad de que el aprovechamiento de los recursos y terrenos forestales tengan como objeto la atención de las necesidades sociales, económicas, ecológicas y culturales de las generaciones presentes y futuras.

La Ley General de Vida Silvestre (LGVS) establece como deber de todos, conservar la vida silvestre, consecuentemente prohíbe cualquier acto que implique su destrucción, daño o perturbación, en perjuicio de la nación. Señala que los propietarios o poseedores de los predios en que se distribuye la vida silvestre tendrán derechos de aprovechamiento sustentable sobre los ejemplares, partes o sus derivados (artículo 4), y están obligados a contribuir en la conservación del hábitat (artículo 18). Implanta que se respetará, conservará y mantendrán los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades rurales que atañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, su hábitat y se promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y participación de los pueblos indígenas (artículo 24). Contempla la creación de zonas para especies con estatus de riesgo, como hábitat crítico para la conservación; las áreas de refugio para proteger especies acuáticas, la conservación de especies migratorias, entre otras.

La Ley Agraria (LA) enuncia disposiciones para el fomento del cuidado y conservación de los recursos naturales, y busca promover su aprovechamiento integral y sostenido para preservar el equilibrio ecológico (artículo 5); la regulación por reglamento de la conservación, el uso y aprovechamiento de las tierras de uso común de los ejidos, incluyendo derechos y obligaciones de ejidatarios y avocindados respecto de dichas tierras (artículo 74). Establece además la prohibición a la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población (artículo 88). Los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados para la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros, y para la conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad (artículo 93, fracciones III y VI).

Concurrencia entre la legislación Federal y la estatal

Un tema de gran relevancia dentro del desarrollo sustentable y el cuidado del medio ambiente, lo representa el de la concurrencia entre los niveles federal y estatal, para determinar las facultades y competencias entre cada uno de los niveles de gobierno.

El Estado Mexicano se encuentra organizado desde la forma del federalismo, que en teoría, promueve la distribución de funciones y competencias entre los distintos órdenes de gobierno, partiendo de una lógica de complementariedad de facultades a fin de lograr una regulación y protección del medio ambiente que dé solución a las distintas necesidades y problemáticas que puedan suscitarse en cada uno de los niveles. Desafortunadamente en México las relaciones intergubernamentales no cuentan con mecanismos que permitan su adecuado y equilibrado funcionamiento.

El caso ambiental representa un ejemplo de esta insuficiencia, ya que la competencia entre la federación y los estados, y entre éstos y los municipios, no se cuenta con mecanismos de solución, sobre todo cuando se trata del aprovechamiento de recursos naturales, que originalmente, son bienes nacionales.

El problema que se observa en el caso mexicano, es el de contar con un federalismo que se ha traducido en la subordinación de los gobiernos locales

al federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios y por ende, el retraso de una maduración con unidad nacional, como sistema democrático, como sistema de equilibrios, de instituciones de pesos y contrapesos.¹³

Uno de los problemas radica en el aumento de las atribuciones que el Congreso de la Unión (art. 73 Constitucional) ha alcanzado, mediante el cual no sólo se reduce la competencia legislativa de los Congresos estatales, sino que se incurre en la violación al pacto federal, ya que cualquier adición al ámbito de competencia de los poderes federales, significa un incumplimiento al principio contenido en el pacto federal, y por tanto, de un auténtico ejercicio de soberanía por parte de los estados.

De acuerdo con lo contenido en el artículo 124 Constitucional, se establece que «las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados». Dicha fórmula, típica del llamado «federalismo dual», parecería determinar una delimitación muy clara entre lo que se encuentra reservado como prerrogativas a la Federación, y por otro lado, a los estados. Sin embargo, existe una incompatibilidad entre la fórmula del artículo 124, y los mecanismos de coordinación encarnados en instrumentos como «leyes marco» o leyes generales en materia de salud, coordinación fiscal, equilibrio ecológico y protección al ambiente, que distribuyen competencias entre los distintos órganos de gobierno.¹⁴

Es evidente por tanto, que en materia medioambiental no existe un equilibrio respecto a la competencia entre cada orden de gobierno, ya que no queda clara la forma en que se aprovechan y distribuyen los recursos naturales, razón por la cual, se ha llegado a la presentación de diversas controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵

¹³ Enrique Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE, México, 1999, p. 11.

¹⁴ Martín Díaz y Díaz, «México en la vía del federalismo cooperativo, Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias», *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana de Abogados, 1996, pp. 168-173.

¹⁵ Para la consulta de diversos casos, remitirse a María del Carmen Carmona Lara, «El derecho constitucional y el ambiente en las constituciones estatales en México», *La Constitución y el medio ambiente*, Emilio Rabasa (coord.), UNAM, México, 2007, pp. 138-139.

De acuerdo con María del Carmen Carmona, para poder determinar un esquema funcional de concurrencia, se requiere conocer los elementos que permiten determinar las acciones gubernamentales en distintas esferas (educación, salud, ambiente, servicios, desarrollo urbano), teniendo además como telón de fondo o referencia, una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas, de manera vertical (órdenes de gobierno: Federación, estados, municipios) y horizontal (poderes ejecutivo, legislativo y judicial).

Se trata de un proceso complejo, de relaciones dinámicas en las que lo importante no es de quién es la función, sino cómo repercute en la consecución de los objetivos establecidos el otorgar su gestión a determinado órgano administrativo y no a otro. En síntesis, se requiere que el bien jurídicamente protegido sea la vida en toda su magnitud y el derecho a ella.

Conclusiones

Como se mencionó anteriormente, los compromisos adquiridos internacionalmente por parte del Estado mexicano, han tenido un fuerte impacto en la instrumentación de medidas a nivel nacional que refrendan dichos convenios, mismos que se reflejan en la legislación nacional sobre la materia. No obstante, el grave problema dentro de estas disposiciones lo representa el hecho de que el derecho a gozar de un ambiente adecuado tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, principalmente la LGEEPA, es tratado de manera parcial, ya que no se establecen los instrumentos para dar seguimiento a las obligaciones del Estado para cumplir con este derecho. Mientras estos no existan, el derecho se convierte en una buena intención, como una disposición enunciativa, que podría complicar el ejercicio de este derecho cuando alguna persona lo quiera hacer exigible.

En relación con el desarrollo rural, la ley en la materia nos remite a las disposiciones constitucionales para su salvaguarda, pero estas son insuficientes ya que está ausente su desarrollo en el marco legal secundario para que pueda ser aplicable la disposición que esta Ley refiere para establecer las políticas, acciones y programas rurales.

El caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si

bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica, este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema gubernamental, queda igualmente clara la subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema, entre otros factores de carácter político.

Por otra parte, se observa que los conceptos ambientales tienen una enorme carga biológica que no se vincula con la variable social, lo que complica la visión que debe adoptarse para que el objeto de la conservación de los recursos naturales en el marco del desarrollo rural pueda cumplirse. Por un lado la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en algunos casos se refiere a los conceptos desde su variable ambiental pero cuando los desarrolla acepta su contenido social, con todas sus complicaciones.

En el marco constitucional se considera que es abundante la relación de lo ambiental con el desarrollo rural; sin embargo, deben realizarse una serie de adecuaciones para que se establezca de manera expresa el vínculo con los recursos naturales. El artículo segundo constitucional debe considerar el reconocimiento de los territorios indígenas para hacerlo compatible con el Convenio 169 de la OIT y la recién aprobada Declaratoria de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; el párrafo cuarto del artículo cuarto constitucional debe perfeccionarse para establecer el mecanismo de protección de derechos difusos como el de gozar de un ambiente adecuado de manera que la legislación penal y administrativa en materia ambiental pueda aplicarse efectivamente.

Un problema recurrente que se observa dentro de la legislación mexicana es el relacionado con los conceptos. Debido a que cada una de las leyes se ubica en distinto tiempo en su aprobación y que difícilmente se toma en cuenta el origen de los conceptos, así como su planteamiento en otros ordenamientos anteriormente aprobados, los legisladores recurren a una mezcla de posicionamientos teóricos que no contribuyen a dar claridad en la aplicación de los conceptos utilizados. Es común encontrar conceptos como medio ambiente; recursos naturales y bienes; preservación y conservación; así como desarrollo sustentable, utilizados de manera confusa, ausentes de significación propia o utilizados indistintamente.

El desarrollo sustentable es un claro ejemplo de esta ausencia de consenso y significación de los conceptos utilizados, ya que no sólo es utilizado como

sinónimo de integralidad, sino que aún no se contempla en toda su esencia en las leyes que lo regulan. Se trata de incorporar, como ya se dijo, la justicia social con equidad, las formas de participación autogestiva de la sociedad en el desarrollo y en la toma de decisiones; así como el planteamiento del cambio del paradigma económico, de manera que se pase del discurso político a la acción.

Cabe mencionar que el ámbito de las competencias entre leyes también requiere de una revisión, a fin de que no exista la dualidad de competencias dentro de las disposiciones reglamentarias y que los objetivos propuestos dentro de cada una, puedan ser realmente alcanzados.

Respecto a los derechos preferentes para los pueblos y comunidades indígenas (consagrados en el artículo 169 de la OIT), se desprende que los contenidos sobre este aspecto no son suficientes en el marco legal mexicano, en el sentido de que falta incluir en la Constitución el reconocimiento de los territorios indígenas y sus administraciones territoriales que le de sentido amplio a la aspiración espacial indígena en el marco de autonomía y libre determinación que ya señala la Constitución.

De esta manera, se requiere de un compromiso real por parte de la clase política, para pasar de un discurso retórico e interesado por cumplir aparentemente con las disposiciones y tratados signados a nivel internacional, a la real conservación, protección y aprovechamiento ambiental y los recursos naturales, como ejes estratégicos de la política ambiental.

La tarea pendiente es el análisis de la legislación estatal en materia ambiental en el desarrollo rural de manera que no sólo se vislumbren las adecuaciones al marco jurídico federal sino que también los legisladores estatales tengan elementos para revisar sus marcos jurídicos de desarrollo rural para hacer una efectiva aplicación de la ley en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.

Resulta evidente que la legislación mexicana en materia de medio ambiente es extensa, y aunque se requieren ciertas modificaciones y adecuaciones para lograr una coherencia y seguimiento dentro de los distintos ordenamientos en la materia, se cuenta con una normatividad vasta.

Sin embargo, parece no existir voluntad política para hacer de la normatividad existente, un cumplimiento real. A la letra, la legislación posee las disposiciones suficientes para convertir el tema del medio ambiente en una prioridad tanto dentro del plan de desarrollo nacional, como para la agenda

internacional del país. No obstante, los intereses comerciales concernientes al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales son muchos y de diversa índole, en donde la ingerencia del capital transnacional, se encuentra fuertemente vinculado. Es presumible entonces, que los compromisos con el medio ambiente se encuentran aún dirigidos a promover la expansión del capital, más que a lograr su conservación protección.

La problemática sobre el cuidado del medio ambiente, seguirá siendo lacerante para los entornos naturales y para las comunidades que en ellos habitan, en tanto no se generen modificaciones en el paradigma existente, en donde predomina la ganancia, por encima de cualquier otra consideración de tipo ambiental o incluso humano.

Planeación y desarrollo rural

La planeación es tan antigua como el hombre. Se puede decir que el ser humano realiza ejercicios de planeación desde que, de manera consciente, individual o colectivamente, se ha propuesto objetivos a futuro, así como acciones y los recursos materiales y humanos para alcanzarlos. Así, la planeación –planificación– del desarrollo resulta una poderosa herramienta que debe estar en manos de los sujetos sociales interesados –comunidad, municipio, entidad federativa y la nación. Es útil no sólo para la difícil tarea de transformar de manera consciente su realidad, sino además, para construir el futuro deseado, una herramienta fundamental para lograr un presente más equitativo, justo, propicio para convertir el “potencial”, en los conjuntos de condiciones y elementos satisfactorios de las variadas y complejas necesidades humanas de los mexicanos. La planificación es una herramienta para inventar y crear el futuro.

Si concebimos a la planeación como el instrumento que construye y usa el sujeto en su búsqueda de lograr el cambio o la transición hacia el *locus* o el *estatus* deseado, entonces la concepción de la planificación para el desarrollo, nos refiere a una herramienta compleja, de difícil construcción y uso, entre otras cosas porque debe ser congruente con la realidad económica, social y política donde pretende incidir; requiere como una condición básica insustituible, que el sujeto reconozca de manera explícita los elementos, factores estructurales, así como las condiciones y tendencias de la realidad que pretende y desea transformar; y necesita que el sujeto reconozca los alcances y límites de su herramienta para transformar la realidad y la vaya perfeccionando.

Los primeros pasos

En el siglo XX México inicia un largo camino de planificación propiamente dicha. Este esfuerzo comenzó con el Presidente Emilio Portes Gil, quien presidió el Primer Congreso Nacional de Planeación, celebrado el 20 de enero de 1930. Como resultado de esta actividad, el 12 de julio de 1930 se expidió, ya siendo Presidente de la república Pascual Ortiz Rubio, la primer Ley sobre Planeación General de la República,¹ teniendo entre sus principales objetivos elaborar estudios, planes y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica. Eran los primeros pasos del país para tomar un rumbo y los gobernantes consideraban la planeación como un instrumento importante para lograrlo.

Con la publicación de la primera Ley sobre Planeación General de la República, se inició un proceso social de planeación; muy incipiente, porque las nociones generales de planeación eran escasas, pero con bases sólidas. Pesó en ello el hecho de en la ley se reconociera la necesidad de “planear”, aunque esta actividad, así como sus fines, objetivos, términos, métodos y alcances, quedara en el control de unos cuantos privilegiados. Con la ley se crearon la Comisión de Programa de carácter ejecutivo y la Comisión Nacional de Planeación de carácter consultivo; la presidencia honoraria de la Comisión Nacional de Planeación correspondía al Presidente de la República y la presidencia ejecutiva al titular de Comunicaciones y Obras Públicas. Se notaba que la prioridad en aquel momento era la construcción de obras de infraestructura, que eran el paradigma del desarrollo nacional.

No hay que recordar que México se encontraba en pleno proceso de reconstrucción nacional, después del movimiento armado de lucha por la tierra y por la democracia. En el contexto mundial la situación no era más halagüeña. La crisis económica de 1929 perturbó a los diferentes sectores económicos y sociales, “al disminuir las exportaciones se afectó el ingreso de trabajadores y de empresarios, provocando la caída de la demanda interna, así como la disponibilidad de divisas”.²

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 1930.

² Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 20.

En el año de 1933 se formuló el Plan Sexenal 1934-1940, elaborado por técnicos del gobierno federal y de la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR), con la finalidad de apuntalar la candidatura presidencial del General Lázaro Cárdenas. En este documento se proponía impulsar la programación y planeación de aspectos económicos y sociales, pero no especificaba la institución responsable de llevarla a cabo. Ya en el poder, el presidente Lázaro Cárdenas creó el “Comité Asesor Especial”, un órgano con carácter consultivo para dar seguimiento al Plan. Posteriormente, se incorporarían a él la Comisión Nacional de Irrigación y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Se notaba que la planeación tendría como eje la producción agrícola.

El 28 de enero de 1938, el gobierno federal publicó un acuerdo facultando a la Secretaría de Gobernación (Segob) para organizar todos los trabajos conducentes para la coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal de los gobiernos de la federación, los estados, los territorios federales y los municipios. Por primera vez en México había una Secretaría de Estado responsable de las actividades de la planeación, de una forma muy incipiente.

En 1940, al calor de la campaña del General Ávila Camacho para la Presidencia de la República, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y la oficina planeación de la Secretaría de gobernación, elaboraron el Plan Sexenal 1941-1946. De este segundo plan sexenal destaca el hecho de proponer la coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno, así como recomendar el establecimiento del Consejo Nacional Supremo, en el que se participaran todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares. El campo de actividad del Consejo sería delimitado por medidas legislativas del congreso, pero el órgano sería consultivo.

En 1942, después de la segunda guerra mundial, el presidente Ávila Camacho se encontró con la necesidad de realizar una planeación económica, pero sin contar con bases estadísticas y de información para hacerlo. Para subsanar esta deficiencia se crearon dos instancias de planeación, la Comisión Federal de Planeación Económica y el Consejo Mixto de Economía Regional. Fue hasta 1944 cuando la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa, creadas por la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 desaparecieron, y su lugar lo pasó a ocupar la Comisión Nacional de Planeación para la Paz creada el primero de marzo 1944 y disuelta el 29 de diciembre de ese mismo año.

En diciembre de 1947, ya siendo presidente de la república Miguel Alemán, se publicó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, tendiente a incrementar la intervención estatal sobre aquellas ramas productivas y actividades que se estaban descentralizando, lo cual resultaba contrasentido. El 31 de enero de 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, para dar seguimiento a las empresas descentralizadas y estatales. No está demás advertir que para ese año había setenta organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y para septiembre de 1973 estos ascendían a 107 y 246 respectivamente, un total de 353.

En junio de 1953, con Adolfo Ruiz Cortines como Presidente de la república, se decretó que “las secretarías de estado y el departamento del Distrito Federal, deberían proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el programa de inversiones para el sexenio 1953 a 1958, haciendo la distribución de obras anualmente, también los organismos descentralizados y de participación estatal tenían que reportar a esa Secretaría sus programas de inversiones, para que esta, junto con la Secretaría de Economía presentaran al Ejecutivo Federal un Programa Coordinado de Inversiones para su aprobación. Por primera vez toda la inversión pública estaba en posibilidades de ser orientada para objetivos específicos.

En 1958 se aprobó la Ley del Patrimonio Nacional y se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal), para ejercer el control de los organismos descentralizados y paraestatales; también se instituyó la Secretaría de la Presidencia, como una instancia consultiva del Presidente de la República. El primero de enero de 1959 entró en funciones dicha Secretaría como un órgano central de planeación con alcances parciales, debido a que no se le otorgaron funciones de ejecución ni de control. Otro acuerdo, este del 30 de junio de 1959, obligaba a las secretarías, organismos y empresas paraestatales a entregar el 31 de agosto, a la Secretaría de la Presidencia el Programa de Inversiones para 1960 e incluso para el periodo 1961-1964. La Secretaría de la Presidencia jerarquizaba, priorizaba y sometía las inversiones a la aprobación del Ejecutivo. Con ello, se tenía un programa de inversiones por el periodo y se lograba una perspectiva de mediano plazo. Pero seguía siendo una suma de programaciones y no una programación nacional, bajo una visión del desarrollo concertada y consensuada.

Derivado de los compromisos internacionales –marcadamente la carta de Punta del Este– de buscar el desarrollo económico y social de las naciones, en el año 1961 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo Integral, el cual tenía como uno de sus propósitos la coordinación de los sectores sociales, instituciones, organismos y entidades públicas y paraestatales, así como la de los estados y los municipios. El resultado fue que el Plan no se ejecutó, la Secretaría de la Presidencia quedó rebasada completamente por la magnitud de la tarea. Para superar esta situación, el 2 de marzo de 1962 creó la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social de corto y largo plazo; dicha Comisión quedó integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia. El acuerdo no estableció con claridad cual era el ente encargado de la ejecución de los planes, aún así, la Comisión se estrenó con el reto de elaborar el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 que pretendía abarcar todo el conjunto económico, así como la inversión, consumo público y privado, y mercado externo.

Durante los años que siguieron hubo intentos de avanzar en una legislación adecuada a los cambios políticos y sociales del país que no prosperaron. En septiembre de 1965 el Presidente de la república Gustavo Díaz Ordaz tuvo que expedir un acuerdo para solicitar a las entidades centralizadas, descentralizadas y paraestatales enviar, el 31 de agosto de cada año, los programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal, lo que representa un precedente vigente hasta la fecha para efectos de la presupuestación de las instituciones de la administración pública federal. En ese mismo año el Partido Popular Socialista presentó una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional, relativo a la planeación del desarrollo, pero no prosperó.

En 1966 la Comisión Intersecretarial elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. El Plan parte de premisas objetivas como por ejemplo crecer el PIB al 6% en términos reales, generar un desarrollo integral agropecuario, lograr la industrialización, disminuir la importación, incrementar la exportación, aminorar los desequilibrios del desarrollo, distribuir el ingreso, fomentar el ahorro interno, mejorar la educación y mantener baja la inflación. Para 1970, con Luis Echeverría Álvarez como Presidente de la república, se elabora el Programa de Inversión y Gasto Corriente del Sector Público Federal 1971-1976, el cual considera

como problemas a que requieren atención, el crecimiento demográfico, la generación de empleo y elevar la producción agropecuaria. Como estrategia considera la necesidad de canalizar la inversión con una orientación fundamentalmente productiva y generar empleo. Se crean los Comités Promotores de Desarrollo Socio Económico en los Estados (Coprodes).

En esta época se inició la planeación regional o por especialidad. El 5 de diciembre de 1970 se creó la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza) y la Comisión de la Industria Azucarera, para promover el desarrollo en las regiones. Además, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el 7 de diciembre de 1970. Mas relacionado con de la planeación del desarrollo agropecuario y rural, se menciona al Plan Global de Desarrollo formulado durante el periodo de López Portillo, que en realidad era una suma de programas sectoriales y no obedecía a una estrategia general del desarrollo nacional, aunque los objetivos planteados eran muy similares a los planes anteriores.

En el año de 1975 la Secretaría de la Presidencia preparó una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social, que no fue presentada al Congreso de la Unión y cuyo propósito era sentar las bases de la planeación para la Administración Pública Federal, así como la coordinación entre la federación, los estados y los municipios; y con los sectores privado y social. Como un dato de interés, dicho anteproyecto preveía la creación de un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social.³

El 2 de enero de 1981 se expidió la Ley de Fomento Agropecuario,⁴ primera orientada específicamente a planear el desarrollo agropecuario del país. En sus disposiciones generales se estableció como objetivo de la Ley “el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo”; se encomendó su aplicación a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, para lo cual se les reconocieron amplias facultades, entre otras para planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal;

³ Cfr. Alejandro Carrillo Castro, “El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman”, en *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, p. 501.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 1981.

formular y proponer el Plan de Desarrollo forestal; realizar estudios que permitieran señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales más productivas; entre las más importantes.

El sistema nacional de planeación democrática y el desarrollo rural

Fue hasta la década de los ochenta, cuando ya las instituciones internacionales promovían la integración económica de los países, incluida la agricultura, sobretudo a partir de la Ronda de Uruguay cuando nuestro país modificó su marco constitucional y legal en relación con la planeación. En el mes de diciembre de 1982, el Presidente de la república, Miguel De la Madrid Hurtado, promovió una reforma a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Federal, al para incluir en ellos los principios normativos del desarrollo económico y social.⁵

El artículo 25 constitucional confiere al Estado la atribución de la rectoría del desarrollo nacional y establece que éste planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, mientras el artículo 26 otorga al Ejecutivo Federal la atribución relacionada con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y asimismo, confiere al Congreso de la Unión a intervenir en el SNPD en los términos que expresamente le señale la ley correspondiente. Vale la pena, por ser norma constitucional vigente, citar dichos artículos:

Artículo 25. 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.

⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización*, México, diciembre de 1983, p. 5.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.⁶

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.⁷

La reforma constitución dio sustento constitución a la *Ley de Planeación* que había sido aprobada un mes antes.⁸ En su artículo 1º dispone que el cauce de toda la actividad de la Administración Pública Federal, será la

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

Planeación Nacional del Desarrollo, de la que deriva el Plan Nacional, y de este, los programas sectoriales, especiales, institucionales y anuales. Congruente con lo anterior, en su artículo 3° establece que los objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; la coordinación de acciones, y la evaluación de resultados se hacen a través de la planeación; el artículo 4°, en concordancia con el artículo 26 constitucional, otorga a la rama Ejecutiva del Estado la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

Por otra parte, su artículo 9° establece que las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable; en su artículo 21° se reserva el nombre de “Plan”, solamente al Plan Nacional de Desarrollo (PND); de igual manera determina que es éste el que rige a los programas que se generen dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este mismo sentido, los artículos 22 y 26 de la Ley de Planeación, definen a los programas especiales, como aquellos que se refieren a «las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el PND o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector». Estableciendo así una vinculación con la fracción veinte del artículo 27 constitucional. Por cierto, que este es el atributo esencial que explica la naturaleza del actual Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), del cual nos ocuparemos más adelante.

El artículo 27 de la Ley de Planeación, prevé que para la ejecución del plan y los programas, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que deberán ser congruentes entre sí y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales. Finalmente hay que referir el artículo 40 donde se dispone que los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal); los de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación

de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El desarrollo rural integral en la constitución federal

Junto con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, el gobierno federal promovió la adición de una fracción XX al artículo 27 que se refiere de manera específica al desarrollo rural integral en los siguientes términos:

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. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.⁹

Más que derechos ciudadanos esta fracción contiene facultades que el Estado puede ejercer, por lo cual los mexicanos solo pueden reclamarse cuando deje de realizar las acciones a las que está obligado, o cuando no lo haga en la forma que la Constitución lo prevé. Se reclama la omisión o la acción indebida, para promover las condiciones del desarrollo rural integral, porque la norma constitucional no mandata al estado como promotor del desarrollo rural integral, sino un constructor de las condiciones necesarias para que esto pueda ser posible.

Ahora bien, la norma constitucional no se refiere al desarrollo rural en abstracto sino al desarrollo rural integral, lo cual implica no solo al crecimiento económico sino al social, atendiendo el bienestar en general de la sociedad, lo cual guarda relación con el contenido del artículo 25 constitucional que se analizó anteriormente. La promoción de condiciones favorables al

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983.

desarrollo, de acuerdo con la norma constitucional, deberá tener como propósitos generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, los cuales son fundamentales para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural, mismos que se encuentran enunciados en la misma Carta Magna y diversas leyes secundarias, como se expone en el capítulo específico de esta misma obra. La fracción veinte también manda al Estado a fomentar la actividad agropecuaria y forestal para, el óptimo uso de la tierra, obras de infraestructura, insumos, créditos y servicios de capacitación y asistencia técnica

En el contenido de la fracción XX del artículo 27 constitucional existe la visión de que el bienestar de la población debe ser consecuencia del fomento de las capacidades económicas y productivas, no obstante, hay quienes opinan que el segundo mandato de la fracción veinte es «productivista», utilizando el término como un adjetivo peyorativo. Desde otra posición, algunos sostienen que la vía para lograr tal desarrollo es la vía de la emancipación económica, la cual se da únicamente a partir de la producción y la productividad, del empleo y del ingreso. Sin embargo, se comparte la sensación de insuficiencia y ausencia de materias a fomentar, como son la salud, la educación, y la vivienda, industrialización, para darle a todo el texto de la fracción veinte el carácter de integralidad que se invoca.

Finalmente en un tercer mandato, la fracción establece la obligación del Estado de expedir la legislación reglamentaria que sirva de base para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. Esto, hay que decirlo, es una vertiente fundamental del desarrollo rural integral, pero no lo es todo; la Constitución Política establece los derechos sociales y las garantías individuales que en conjunto conforman la ruta del desarrollo integral, derechos no restringibles e irrenunciables, y que en una interpretación sistemática, debería darse prelación a aquellas disposiciones que brinden mayores beneficios a los ciudadanos.

Como consecuencia de la reforma constitucional, el 28 de febrero de 1988 se aprobó la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, en la cual se establecen nuevas instancia para la planeación del desarrollo agropecuario y rural: los comités directivos y los comités técnicos distritales, a los cuales se les otorga, entre otras, las siguientes atribuciones: formular, instrumentar,

controlar y evaluar los Programas para los Distritos de Desarrollo Rural; la administración de los recursos destinados para este propósito, y las de fomento de la organización y de las actividades.

Algo que llama la atención es la integración del Comité Directivo y del Comité Técnico Distrital, que preveía la Ley: El presidente era un representante del gobierno del estado invitado por la Secretaría de Agricultura; un representante de la SARH como vocal ejecutivo; vocales secretarios de las Secretarías de Reforma Agraria, de Comercio y Fomento Industrial, y Pesca; y otros vocales de las siguientes dependencias: gobierno municipal, Fertilizantes Mexicanos S. A. (Fertimex), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Sistema Banrural SNC, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S. A. (ANAGSA), Comisión Nacional de Alimentación, Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), las organizaciones de productores y usuarios domiciliadas en el distrito y otros invitados. Para mayor referencia ver el artículo 17 y 18 de dicha ley. Esta composición no era fortuita, respondía a una visión y enfoque del desarrollo rural.

Pero esa misión no se cumplió del todo. Muchos de los programas distritales que allí se elaboraban y se dirigían a los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (Ceplademun), y los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (Coplades), obedecían más a las demandas y necesidades propias de las instituciones participantes, que a las necesidades, posibilidades y potencialidades reales de las localidades, regiones, los productores y de sus propias organizaciones. Es cierto que esta apreciación no puede generalizarse, pero también lo es que la realidad económica, legal, política y social del sector rural nacional así lo determinaba.

La Ley de desarrollo rural sustentable

La ley que regula la fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la *Ley de desarrollo rural sustentable*, aprobada el 7 de diciembre del 2001¹⁰ y reformada el 2 de febrero del 2007,¹¹ misma que

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001.

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero del 2007.

derogó los artículos de la Ley de Fomento de Agropecuario que se encontraban vigentes y totalidad la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, aunque mantiene la estructura y funciones del Fideicomiso de Riesgo Compartido, Firco, creado por la Ley de Fomento Agropecuario. El documento se compone de 191 artículos, agrupados en 22 capítulos y tres títulos. A través de ella se regulan temas como la planeación y la coordinación en los tres niveles de la política rural; el fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable, donde se incluyen temas como el fomento de las actividades económicas, investigación y transferencia tecnológica, capacitación y asistencia técnica, reconversión productiva, capitalización del campo, compensación y pagos directos, infraestructura, comercialización y el sistema de financiamiento, entre otros.

Sobre el objeto y aplicación de la ley

En el título primero se define el objeto y la aplicación de la ley. Sobre estos temas, el artículo primero expresa lo siguiente:

La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas 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.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Nótese que en la ley no se habla ya de desarrollo rural integral como la norma constitucional que regula, sino de desarrollo rural sustentable, por lo que valdría la pena, en otro espacio analizar las implicaciones jurídicas de esta diferencia.

El artículo tercero de la misma ley, en su fracción XIV define al desarrollo rural sustentable 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

Se trata de una disposición que se ajusta mas a una visión productivista y poco integral, que en algunos aspectos inclusive se aleja del espíritu que permea los artículos 25 y 26 constitucional. Esta tendencia se refuerza en el artículo 7, relativo al impulso del desarrollo rural sustentable, en el cual se expresa:

Para impulsar el desarrollo rural sustentable, el Estado promoverá la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva, y de servicios a la producción así como a través de apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad.

El Estado fomentará la inversión en infraestructura a fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- I. Promover la eficiencia económica de las unidades de producción y del sector rural en su conjunto;
- II. Mejorar las condiciones de los productores y demás agentes de la sociedad rural para enfrentar los retos comerciales y aprovechar las oportunidades de crecimiento derivadas de los acuerdos y tratados sobre la materia;
- III. Incrementar, diversificar y reconvertir la producción para atender la demanda nacional, fortalecer y ampliar el mercado interno, así como mejorar los términos de intercambio comercial con el exterior;

- IV. Aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio;
- V. Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales productivos, que permitan aumentar y diversificar las fuentes de empleo e ingreso; y
- VI. Mejorar la cantidad y la calidad de los servicios a la población.

En el artículo 5, se establece los objetivos de las políticas, acciones y programas que el gobierno federal, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, deberá impulsar, entre los cuales se mencionan:

- I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;
- II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;
- III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;
- IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y
- V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

En congruencia con la disposición anterior, el artículo 9 expresa que:

Los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, por lo que su estrategia de orientación, impulso y atención deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y

productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en cuenta asimismo los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo.

El Programa Especial Concurrente

En el terreno programático, La Ley de Desarrollo Rural Sustentable incorporó dentro del sistema de planeación, en el marco del artículo 26 de la Ley de Planeación, un nuevo tipo de programa de carácter especial y globalizador, denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), como instrumento orientador de primer nivel, pues, según el artículo 23 de la misma, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente, ajustándose a lo que ordena la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, entre otros ordenamientos legales.

De acuerdo a la fracción XXIII del artículo 3 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente es el «programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias motivo de esta Ley», una definición que no arroja mucha luz sobre el concepto a definir pues confunde definición con objeto definido, lo que es rescatable de ella es que incluye todos los programas sectoriales relacionados con la materia que es objeto de la ley, es decir, todos aquellos que tengan que ver con el desarrollo rural, en los términos que ya se han analizado.

El artículo 14 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, señala el papel del PEC en la planeación, así como su contenido, en los siguientes términos:

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.

Así, el PEC representa un instrumento integrador de las políticas y acciones dirigidas al desarrollo rural por el Estado Mexicano, en dos sentidos. En el primero, esto es, en el nivel central, incorpora las propuestas de las organizaciones nacionales que concurren a las actividades del sector y forman parte del CMDRS, dentro de las que se cuentan los programas de los comités nacionales de sistema-producto; así como los compromisos que conforme a los convenios respectivos asumen los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

En un segundo sentido, este programa es de carácter integrador en cuanto que en él converge el conjunto de acciones dirigidas al desarrollo rural, no sólo al del sector de las actividades agropecuarias y forestales, como puede apreciarse en lo siguiente:

Artículo 15. El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

- I. Actividades económicas de la sociedad rural;
- II. Educación para el desarrollo rural sustentable;
- III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable;
- IV. Planeación familiar;
- V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable;
- VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;
- VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;
- viii. Política de población para el desarrollo rural sustentable;
- IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;
- X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos

- vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;
- XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural;
- XII. 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;
- XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;
- XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
- XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;
- XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre;
- XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social; y
- XVIII. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.

Instancias de Planeación

La LDRS creó una estructura de instancias de planeación organizada en forma piramidal bajo la figura de consejos de desarrollo rural sustentable, con el obvio propósito de democratizar y apuntalar el sistema y el proceso de planeación del desarrollo rural y de reforzar indirectamente el establecido por la Ley de Planeación y las regulaciones estatales de la materia, esto es, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cual los espacios para la participación de la variada gama de organizaciones económicas y sociales representativas de la sociedad rural son mínimos.

Este subsistema de consejos fue ordenado en cuatro niveles: municipal, distrital, estatal y nacional, a fin de embonarlo con los Coplades y los Copladenum, instancias reguladas por las leyes federal y estatales en la materia, y con los DDR y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), establecidos por la LDRS, jerarquizándolos de la siguiente manera:

<i>Ámbito</i>	<i>Instancia</i>	<i>Tipo de Consejo</i>
Nacional	CIDRS	Consejo Mexicano
Estatad	Coplades	Consejo Estatal
Regional	DDR	Consejo Distrital
Municipal	Coplademun	Consejo Municipal

Los consejos de desarrollo rural sustentable no sustituyen ni duplican funciones de la administración estatal, sino a refuerzan las instancias de planeación creadas por la ley, de modo que, si bien constituyen una estructura paralela, ésta es complementaria, no excluyente, de la ya estatuida, especialmente en lo que se refiere a las instancias municipales y estatales, dentro de las cuales los consejos de ese nivel deben avocarse a la construcción de la agenda rural, dejando a los comités, equipos o grupos de trabajo la definición de la agenda urbana.

Los consejos de desarrollo rural sustentable fueron concebidos, según dispone el artículo 24 de la LDRS, como:

[...] instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable...

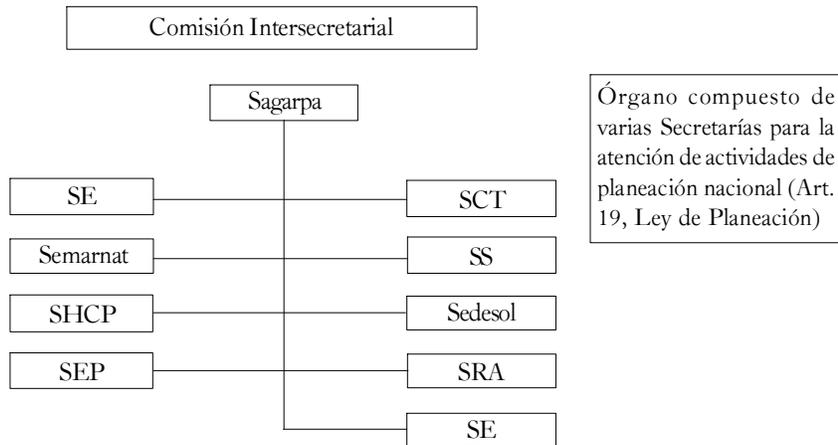
La CIDRS y CMDRS

Como instancia de planeación nacional la LDRS creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), haciéndola responsable de “atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural”; de igual modo, dicho organismo es responsable de “promover y coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes...” (Art. 20, LDRS), lo cual es refrendado por el Reglamento de dicha ley.

Creada en el marco de lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Planeación, la CIDRS está integrada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LDRS, por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Economía
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Educación Pública

La LDRS dispone que la primera de las secretarías mencionadas será la que presida esta Comisión, de modo que su estructura orgánica se integra de la siguiente manera:



En términos del *Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable* en materia de Organismos, Instancias de Participación, Sistemas y Servicios Especializados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de octubre de 2004, la CIDRS tiene entre sus objetos:

Artículo 4. La Comisión Intersecretarial tiene por objeto apoyar el desarrollo rural sustentable, con una visión de política pública integral, misma que se desarrollará a través de la coordinación de las acciones y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo ámbito de atribuciones incida en el sector agropecuario.

Este órgano de planeación tiene la virtud de que crea una instancia definida para que las distintas dependencias vinculadas al desarrollo rural se coordinen, con lo cual unifica criterios, suma acciones y optimiza recursos. Sin embargo, para su eficaz funcionamiento requiere de un compromiso verdaderamente compartido por todos los secretarios de Estado que forman parte de su estructura en torno al desarrollo rural y de un aparato gubernamental suficiente para desempeñar todas las actividades inherentes al mismo.¹²

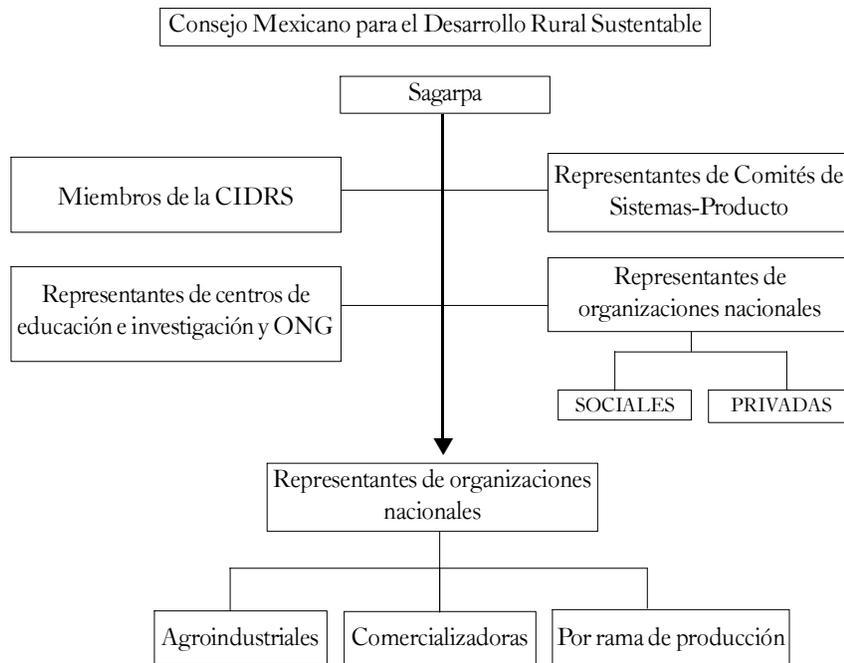
Con objeto de colaborar con la CIDRS, la LDRS creó el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), otorgándole la calidad de instancia consultiva del Gobierno Federal (Art. 17, LDRS). A diferencia de los consejos correspondientes a los otros tres niveles de planeación, el papel del CMDRS resulta un tanto marginal, ya que, si bien puede formular propuestas y recomendaciones, carece de facultades para involucrarse en la toma efectiva de decisiones del proceso de planeación, como lo haría si formara parte de la estructura de la CIDRS.

En efecto, el CMDRS tiene solamente atribuciones de opinión y consulta, pudiendo presentar a la CIDRS propuestas de acciones concretas o programas específicos para incluir en el PEC, sin que se le faculte a participar en el proceso de definición de estrategias, políticas y programas de desarrollo, situación que disuelve el significado de la participación social en este nivel.

Este consejo se constituye con representantes de las dependencias que integran la CIDRS; de las organizaciones nacionales del sector social y privado

¹² Andrés Rosenzweig, *Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, IICA, junio de 2003, p. 10.

rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas-producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, estructurándose de la siguiente manera:

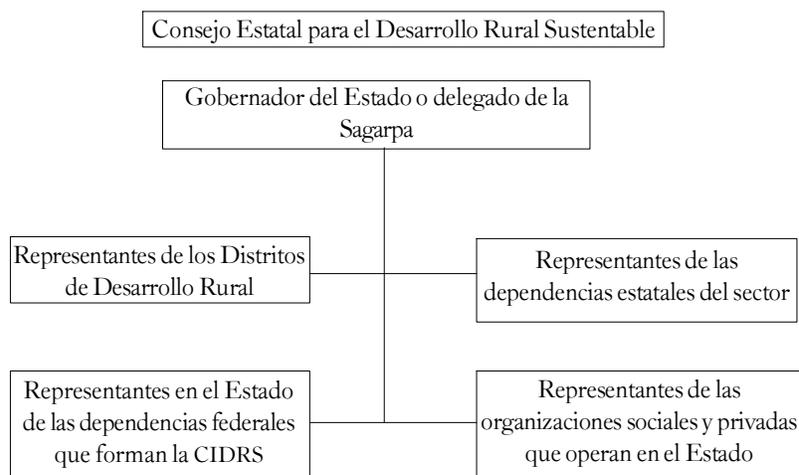


La CIDRS y el CMDRS semejan órganos desarticulados del sistema integral, debido a su falta de vinculación operativa o funcional directa con los sistemas de planeación estatal, pero no es así. El ligamen cristaliza tanto por la vía política y estratégica, tanto mediante la suscripción de los convenios, como por medio de los programas operativos anuales elaborados por cada dependencia, a través de los cuales se cruzan las acciones planeadas. Sin embargo, el hecho de que los gobiernos de los estados no tengan representación en el seno de la CIDRS, trasluce la influencia autoritaria y centralista que aún presenta el sistema de planeación nacional.

El Coplades y los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable

Para reforzar el papel de los Coplades, la LDRS creó los *consejos estatales de desarrollo rural sustentable*. De acuerdo con el artículo 26 de la ley citada, en los consejos estatales se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes provenientes de las diversas regiones de la entidad, canalizadas a través de los DDR, lo que asigna a estas entidades el papel estratégico de integrador de las acciones de desarrollo a nivel estatal. Atendiendo a la soberanía de los estados, la LDRS dispone que el Gobierno Federal celebrará con los gobiernos de las entidades federativas, los convenios necesarios para el establecimiento de los consejos, mismos que se regulan por los estatutos que al respecto se acuerden entre ambos órdenes de gobierno, quedando a cargo del primero la expedición de las reglas generales sobre la materia (Art. 25, LDRS).

Los consejos estatales pueden ser presididos por los gobernadores de las entidades federativas, debiendo ser integrantes permanentes los representantes de las dependencias estatales que los gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la CIDRS y los representantes de cada uno de los DDR, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la forma de integración que adopta el CMDRS, presentando la siguiente estructura:

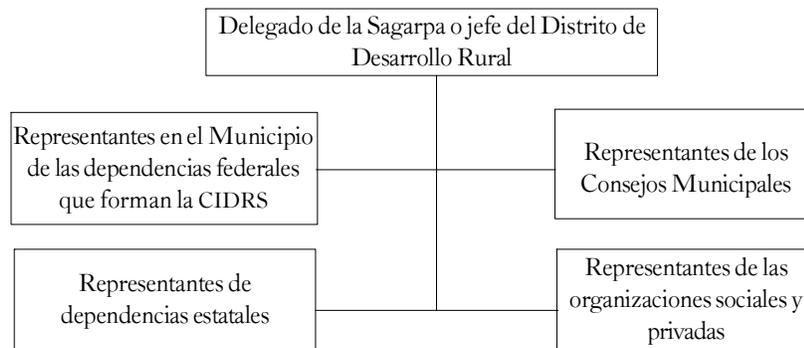


Según la LDRS, la integración de los consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de cada entidad y en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus comisiones.

Los DDR y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

De acuerdo con el artículo 29 de la LDRS, los Distrito de Desarrollo Rural son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la concertación, realización y ejecución de los programas federales que forman parte del PEC y de los programas sectoriales, demarcación espacial que es adoptada por los gobiernos estatales como base geográfica para la cobertura territorial de atención al sector rural, a través de convenios.

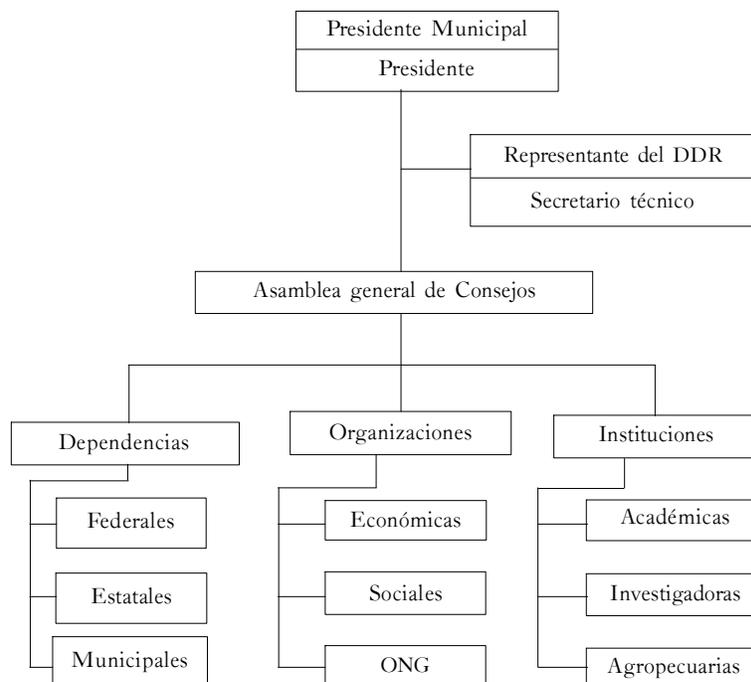
En el nivel de planeación regional, los consejos distritales de desarrollo rural sustentable tienen a su cargo la responsabilidad de integrar los programas y planes propuestos por los consejos municipales, en el marco de las estrategias implícitas en la visión territorial del desarrollo – en la que despunta el enfoque de cuencas, con una integración homologada a los consejos nacional y estatal, presentando la estructura siguiente:



Los Coplademun y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Los Coplademun, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las leyes locales de la materia, son las instancias responsables de la planeación y programación municipal del desarrollo. Para conectarse funcionalmente con dicho sistema, la LDRS creó los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, cuya misión consiste en definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integran al PEC.

De acuerdo con la ley y su reglamento, son miembros permanentes de los consejos municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la CIDRS, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio, en forma similar a la que adopta el CMDRS (Art. 25, LDRS).



Estructura de apoyo a la planeación y concertación

Con la finalidad de reforzar los órganos e instancias de planeación, la LDRS creó una extensa estructura de sistemas y de sistemas-producto, que pudiera facilitar la coordinación y concertación entre los sectores y actores involucrados en el desarrollo rural, con las siguientes características:

Sistemas

La fracción XXX del artículo 3° de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define al sistema como

Mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito.

El artículo 22 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone la creación de nueve, que son los siguientes: sistemas mencionados a continuación:

- I. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable;
- II. Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral;
- III. Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural;
- IV. Sistema Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales;
- V. Sistema Nacional de Bienestar Social Rural;
- VI. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable;
- VII. Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria;
- VIII. Sistema Nacional de Financiamiento Rural;
- IX. Sistema Nacional de Apoyos a los Programas Inherentes a la Política de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable, en los siguientes aspectos:

- a) Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;
- b) Equipamiento rural;
- c) Reconversión productiva y tecnológica;
- d) Apoyos a la comercialización agropecuaria;
- e) Asistencia técnica;
- f) Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;
- g) Estímulos fiscales y recursos del Ramo 33 para el Desarrollo Rural Sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;
- h) Finanzas rurales;
- i) Apoyos convergentes por contingencias; y
- j) Todos los necesarios para la aplicación del programa especial concurrente en las materias especificadas en el artículo 15 de esta ley.

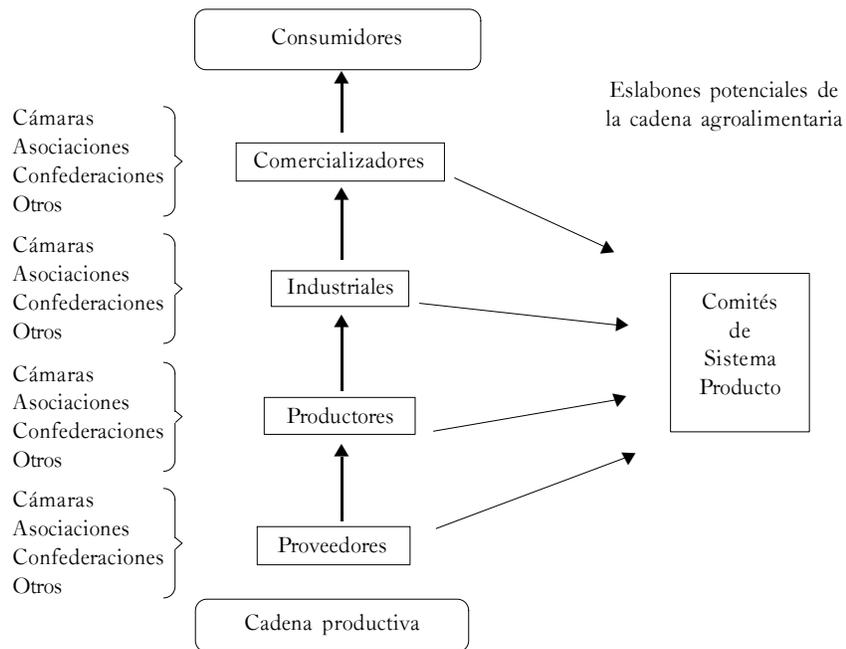
De conformidad con lo dispuesto en la LDRS, la Sagarpa coordina los Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; y de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria. Los otros 6 sistemas serán coordinados según determine la CIDRS, de conformidad con las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Comités de sistemas-producto

De acuerdo con el segundo párrafo, del artículo 149 de la LDRS, los comités sistema-producto constituyen mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas, concibiéndolos, según su artículo 3º, fracción XXXI, como:

El conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

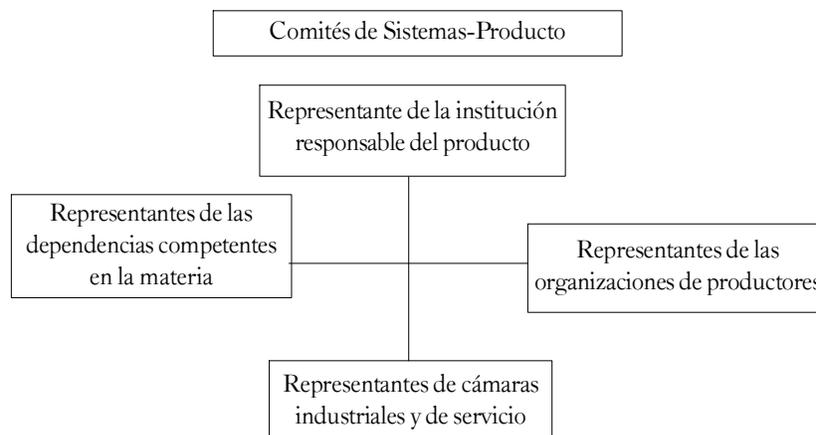
La creación de esta instancia busca la convergencia de voluntades y la conciliación de los intereses de todos los actores (acuerdos de competitividad), a partir del análisis objetivo del proceso específico de la cadena correspondiente (desde que se siembra hasta que llega al autoservicio), con la finalidad de determinar el papel preciso que cada eslabón debe cumplir para elevar la competitividad del conjunto, así como el compromiso de cumplir los acuerdos alcanzados. Lo anterior implica que los diversos actores de la producción dejen de mirarse como células independientes de un mismo proceso que buscan soluciones y beneficios particulares y que participen con el ánimo de alcanzar el beneficio general.



De hecho es posible formar un comité por sistema-producto en cualquier cadena agroalimentaria que exista. Sin embargo, la LDRS sólo dispone su creación obligatoria a nivel nacional en aquellas cadenas que pertenecen a productos clasificados por la propia ley como básicos o estratégicos (Art. 150, LDRS), mismos que conforme con el numeral 179 de dicho ordenamiento, son los siguientes:

- I. Maíz
- II. Caña de azúcar
- III. Frijol
- IV. Trigo
- V. Arroz
- VI. Sorgo
- VII. Café
- VIII. Huevo
- IX. Leche
- X. Carne de bovino, porcinos, aves, y
- XI. Pescado

La LDRS establece que para cada sistema-producto se deberá integrar un comité nacional, con un representante de la institución responsable del sistema-producto de que se trate, quien lo presidirá; con los representantes de las instituciones públicas competentes en la materia; con representantes de las organizaciones de productores; con representantes de las cámaras industriales y de servicio que estén involucrados directamente en la cadena producción-consumo y por los demás representantes que de conformidad con su reglamento interno establezcan los miembros del comité, resultando la siguiente estructura:



Según lo dispone el Reglamento de la LDRS (Art. 19), la promoción, constitución, integración y fortalecimiento de este tipo de instancias de planeación a nivel nacional y regional es responsabilidad de la CIDRS, la que a través de la Sagarpa, puede convocar y reunir a los agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, con objeto de brindarles asesoría, orientación y apoyo, a fin de que se organicen y constituyan en comités de sistemas-producto.

Si bien, las propuestas programáticas de los sistemas-producto corren la misma suerte que las del CMDRS al ser llevadas a la CIDRS por su conducto (en cuanto que pueden ser presentadas pero nada asegura que sean aprobadas), los sistemas-producto tiene la posibilidad de apersonarse (a través de sus representantes) ante dicha Comisión a formular en forma directa sus propuestas, como se desprende del siguiente numeral de la LDRS:

Artículo 110. El Ejecutivo Federal aplicará las medidas que los Comités Sistema-Producto específicos, le propongan a través de la Comisión Intersecretarial, previa su evaluación por parte de ésta, para la protección de la producción nacional por presupuesto anual, para equilibrar las políticas agropecuarias y comerciales del país con la de los países con los que se tienen tratados comerciales, tales como el establecimiento de pagos compensatorios, gravámenes, aranceles, cupos y salvaguardas, entre otros, y para contribuir a la formación eficiente de precios nacionales y reducir las distorsiones generadas por las políticas aplicadas en otros países.

La Comisión Intersecretarial instrumentará las medidas para evitar que las importaciones de productos con subsidios, obstaculicen el proceso de comercialización de la producción y perjudiquen a los productores nacionales. El Gobierno Federal, a solicitud de los Comités de Sistema-Producto o, en su defecto, del Consejo Mexicano, emprenderá con la participación de los productores afectados, las demandas, controversias, excepciones, estudios y demás procedimientos de defensa de los productores nacionales en el ámbito internacional, coparticipando con los costos que ello involucre y tomando en cuenta la capacidad económica del grupo de productores de que se trate.

Esta disposición rebasa el alcance reconocido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a los consejos, al otorgar a los comités de los sistemas-producto facultades para actuar directamente ante la CIDRS en beneficio de cada cadena agroalimentaria, en un papel muy semejante al que en este aspecto cumplen

las organizaciones gremiales en el nivel horizontal de integración (órgano de consulta del Estado), como las cámaras de la industria y el comercio o las organizaciones agrícolas y ganaderas.

Ello se refuerza con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el sentido que dentro de los primeros 30 días hábiles de cada año, los comités de los sistemas-producto se reunirán con la CIDRS y el CMDRS, para determinar las salvedades, adiciones y modalidades aplicables a los productos básicos y estratégicos, con base en la recomendaciones propuestas por cada comité dentro de los 30 días anteriores a la conclusión de cada año calendario.

Los DDS y como unidad básica de la planeación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable:

Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los programas sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

Con esta disposición la Ley de Desarrollo Rural Sustentable convierte a los municipios en la unidad básica de la planeación del desarrollo nacional y asignando a los DDR el papel descrito en el punto anterior. Para facilitar a los ayuntamientos al desahogo de esa nueva tarea y no alterar las prácticas ni la dinámica generada por los Coplademun, la invocada ley creó los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, instancias de planeación complementarias de aquéllos que vienen a cimentar una nueva manera de hacer las cosas.

Instrumentos de planeación

La modernización del sistema de planeación del desarrollo rural no sólo se manifestó en la esfera orgánica y metodológica, sino también en la instrumental, en cuyo ámbito, a los instrumentos jurídicos y programáticos existentes se agregó una larga lista de sistemas, servicios, fondos y programas, que ampliaron notablemente la gama de herramientas con que cuentan los planeadores para reforzar las estrategias de desarrollo rural y viabilizar la ejecución de las políticas públicas.

Fuerza resaltar que la LDRS mantuvo a los convenios de coordinación y de concertación como los instrumentos jurídicos a través de los cuales se deben acordar las acciones conjuntas a realizar entre la Federación, los otros dos niveles de Gobierno y las organizaciones económicas y sociales. En especial, respecto de los primeros, estipula que en éstos se definirán las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. Igualmente, dispone que en estos convenios se deberá señalar la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas para promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales que, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sean responsabilidad de las diferentes dependencias y entidades del Ejecutivo de la Unión.

Servicios

De acuerdo con la fracción XXVIII del artículo tercero de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable un servicio es una «institución pública responsable de la ejecución de programas y acciones específicas en una materia», con lo cual se confunde el hacer con quien lo hace. El artículo 41 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, señala que estos últimos “no implicarán la creación de unidades administrativas, ni la asignación de recursos adicionales a los aprobados en el ejercicio fiscal correspondiente”.

Lo mismo que los sistemas, los servicios creados por la LDRS están regulados por el segundo párrafo del artículo 22, siendo los siguientes:

- X. Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento;
- XI. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (Senasica);
- XII. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS);
- XIII. Servicio Nacional del Registro Agropecuario;
- XIV. Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural; y
- XV. Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Senacatri).

Fondos

Con la finalidad de respaldar la concreción de sus estrategias de desarrollo y el funcionamiento de los sistemas y servicios especializados, la LDRS dispuso la creación de los siguientes fondos:

- Fondo para el Apoyo a la Investigación Tecnológica (Art. 38, LDRS)
- Fondo Nacional de Recursos para la Capacitación Rural (Art. 45, fracción VII, LDRS)
- Fondo para las contingencias climatológicas (Art. 129, LDRS)
- Fondo Nacional de Vivienda Rural (Art. 154, Frac. III, LDRS)

Tales fondos deben ser integrados con recursos aportados por el conjunto de las instituciones públicas (de los tres órdenes de gobierno), sociales y privadas que participan en los sistemas, de suerte que no todo su peso cae sobre las dependencias de la Administración Pública Federal, debiendo aclarar que a la fecha éstos han sido muy poco apoyados, principalmente a causa de la crónica carencia de recursos para tal fin.

Programas

Para redondear el bagaje instrumental de apoyo a la planeación, además del PEC, la LDRS estableció 10 programas encaminados a apoyar la aplicación de las estrategias apostadas a lo largo del apartado de fomento de la LDRS,

- Programa Nacional de Capacitación Rural Integral (Art. 45)
- Programa de Apoyo Directo a los Productores en Condiciones de Pobreza (Art. 80)
- Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados por los Agentes de la Sociedad Rural (Art. 106)
- Programa para la Formación de Organizaciones Mutualistas y Fondos de Aseguramiento (Art. 128)
- Programa de Reconversión Productiva (Art. 130)
- Programa de Prevención de Desastres (Art. 131)
- Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural (Art. 153)
- Programa de Empleo Temporal (Art. 162)
- Programa de Atención a Grupos Vulnerables (Art. 162)
- Programa de Fomento Productivo (Art. 167)

Ley de desarrollo sustentable de la caña de azúcar

Además de la Ley de desarrollo rural sustentable, existe una ley específica denominada Ley de desarrollo sustentable de la caña de azúcar, misma que fue aprobada a mediados del año 2005.¹³ De una manera general, se puede afirmar que este ordenamiento jurídico tiene como propósito impulsar el desenvolvimiento de la industria azucarera nacional, actividad a la cual declara de utilidad pública.

Se trata de una ley *sui generis*, pues son pocos casos que se pueden encontrar en nuestro país donde la ley regula una actividad específica. Mas cuando sus contenido bien pudo incluirse dentro de las disposiciones de la propia Ley de desarrollo rural.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto del 2005.

Otras leyes sobre planeación

Además de las leyes de planeación, desarrollo rural sustentable y desarrollo sustentable de la caña de azúcar, existen otras que guardan relación con los artículos 25, 26 y 27 constitucional, en materia agraria, del desarrollo agropecuario y rural sustentable, que establecen como mandatos para el Poder Ejecutivo, diversos programas, denominados genéricamente Programas-Ley. Mismos que se enlistan a continuación:¹⁴

Ley de planeación

- Plan Nacional de Desarrollo 1, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 37, 41, 42, y Cuarto Transitorio
- Programas 1, 6, 7, 9, 10, 13 al 32, 34, 37, 40, 41, 42, 4to T,
- El Plan indicará cuáles programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales 22

Ley de desarrollo rural sustentable

- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
- Programa Nacional de Capacitación Rural Integral (Art. 44)
- Programa de Apoyo Directo a los Productores en Condiciones de Pobreza (Art.80)
- Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados (Art. 106)
- Programa de Desarrollo de Capital Humano y Social (Art. 119)
- Programa para la Formación de Organizaciones Mutualistas y Fondos de Aseguramiento (Art. 128)
- Programa de Reconversión Productiva en las Regiones de Siniestralidad Recurrente y Baja Productividad (Art. 130)
- Programa de Prevención de Desastres (Art. 131)

¹⁴ Elaborado por Carlos R. Menéndez Gámiz. El número seguido del texto indica el artículo de la ley respectiva, el número romano y arábigo, seguidos del texto indica la fracción y el artículo de la ley de referencia.

- Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural (Art. 153)
- Programa de Incorporación para la Población en Pobreza Extrema (Art. 156) IMSS
- Programa Especiales para la Defensa de los Derechos Humanos y el Apoyo a la Población Migrante (Art. 163)
- Programa Tendiente a la Formación de una Cultura del Cuidado del Agua (Art. 168)

Ley de aguas nacionales

- Programa Nacional Hidráulico 9
- Subprogramas específicos, regionales, de cuencas, estatales y sectoriales 15
- Programas integrales de protección de los recursos hidráulicos 86

Ley agraria

- Programas de mediano plazo y anuales de Desarrollo Rural Integral. 8

Ley general de desarrollo forestal sustentable

- Programa Estratégico Forestal Nacional 36
- Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales, 12
- Programas integrales de prevención y combate a la extracción y tala clandestina 12
- Programas relativos al sector forestal de la entidad 13
- Programas forestales regionales de largo plazo, de ámbito interestatal o por cuencas hidrológico-forestales; 13
- Programas y proyectos de educación, capacitación, investigación y cultura forestal 13
- Programas y acciones que coadyuven con los pueblos y comunidades indígenas en la conservación y mejoramiento de su lugar de residencia y a preservar la integridad 22
- Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Forestal
- Política forestal de carácter social, económica y ambiental 32, 33 y 34

Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente

- Programas de protección civil 5
- Programas de ordenamiento ecológico marino 5
- Programa estatal de protección al ambiente 7
- Programas de ordenamiento ecológico local del territorio 8
- Programa municipal de protección al ambiente
- Programa de manejo ANP 11
- Programas de ordenamiento ecológico regional 20 bis 2
- Programas de restauración ecológica 78
- Programas de biodiversidad de las áreas en que habiten 79
- Programa anual de producción 80
- Programa director para el desarrollo urbano del Distrito Federal 89
- Programas para la protección de especies acuáticas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial; 89
- Programas para la reducción de emisión de contaminantes a la atmósfera 111
- Programas de desarrollo urbano respectivos 115

Ley de la comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas

- Conadepi instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos. 2
- Conadepi Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas. 2

Ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados

- Programa para el desarrollo de la bioseguridad y la biotecnología 29 y 30

Ley de desarrollo sustentable de la caña de azúcar

- Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar 4 y 8
- Programas para el fomento y el desarrollo de la agroindustria de la caña de azúcar II-7

- Programas de apoyo y financiamiento dirigidos a la agroindustria de la caña de azúcar, IV-7
- Programas de recuperación ecológica XI-7
- Programas de productividad y competitividad de Zonas de Abastecimiento Cañera con programas de infraestructura hidroagrícola y de caminos rurales. (XV-7) (XVI_10)
- Programas que resulten mas convenientes para la producción, industrialización y comercialización de la caña de azúcar, sus coproductos, subproductos y derivados, así como las obras de infraestructura; 10
- Programas de productividad y competitividad de la agroindustria azucarera. XVI-10
- Programas de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, formulándose y ejecutándose bajo criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación, los cuales formarán parte del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. XXII-10
- Programas estatales y municipales. 22
- Programa Especial Concurrente que incluya el Presupuesto de Egresos de la Federación. 103, 110.

Ley de productos orgánicos

- Los programas que establezca el Gobierno Federal para el apoyo diferenciado de las actividades reguladas en el presente ordenamiento, deberán considerar como ejes rectores, criterios de equidad social y sustentabilidad para el desarrollo (41, 42)
- Promover programas de cooperación con centros de investigación y de enseñanza, nacionales o internacionales, para fomentar la investigación científica que apoye el desarrollo del sector productivo orgánico; VIII-4

Conclusiones

La planeación y planificación para el desarrollo agropecuario y rural sustentable, “requiere de un sistema de planificación específico y adecuado a la realidad agropecuaria, rural y urbana, nacional y regional, por eso nuestro actual sistema de planeación necesita ser robustecido a través de la retroalimentación formal, con la participación social efectiva en el diseño y la evaluación de las políticas y los respectivos programas públicos, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral, generador de empleos, de ingresos y de los satisfactores básicos en un marco de equidad”.¹⁵ Y requiere además de una readecuación del marco legal rural, para un rediseño general de una verdadera política de Estado hacia el sector rural.

Al respecto, tienen vigencia dos añejas preocupaciones: Una de ellas contenida en la paráfrasis del planificador alemán Charles Bettelheim,¹⁶ quien expresa que «para que la planeación agropecuaria y del desarrollo rural sea una realidad, no se debe subestimar la creación de una estructura sólida de organismos encargados de las tareas propias de la planeación agropecuaria y del desarrollo rural, así como la creación de un organismo central de planeación agropecuaria y para el desarrollo rural, vinculado con los sectores y las regiones» (estados y municipios). Por otro lado, persiste la necesidad de incorporar en este sistema de planeación, nuevos instrumentos, como los programas estratégicos de largo plazo, de 25 ó 30 años, con la capacidad de ajustes en horizontes temporales de mediano plazo, 5 ó 6 años y aún de tres años. Un sistema de planeación que brinde un marco de certeza al poblador rural y al habitante urbano de que efectivamente México es una nación soberana. Capaz de construir su propio destino.

¹⁵ Carlos Menéndez Gámiz, “La planeación del desarrollo rural sustentable: un reto nacional”, en María Luisa Quintero Soto, *Contexto nacional e internacional del sector agropecuario, limitantes y perspectivas*, Miguel Ángel Porrúa (Colección Conocer para Decidir)/H. Cámara de Diputados, México, 2007, p. 70.

¹⁶ Charles Bettelheim, *Planeación y crecimiento acelerado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 232.

Como se ha expuesto, la planeación del desarrollo rural actual, es producto de un cambio en el marco legal. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable no ha logrado aún la clara vinculación de las bases, procedimientos, criterios e instancias previstas por la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En mucho esto se debe a lo burocrático de las instancias nacional y regionales sobre las cuales descansa la planeación, que aunque permiten la participación social esta es muy limitada y lo fundamental de esta actividad queda en manos del estado, a través de diversas instancias con programas distintos cada una, lo que no permite que prive una visión de desarrollo rural integral y sustentable, como la misma ley prevé.

El ejemplo mas claro de esta distorsión es que es la Ley de Planeación la que establece la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para formular el Plan Nacional de Desarrollo, así como planear el gasto, pero es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la que regula la planeación del desarrollo rural y el Programa Especial Concurrente es integrado por diversas secretaría, cada una con objetivos distintos, de donde resulta que mas que un programa existan muchos, cada uno con distintos propósitos, metas, objetivos e instrumentos para su ejecución.

Por ello valdría la pena reflexionar sobre si el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable establecido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, debe integrarse bajo una estrategia única a todos aquellos Programas-Ley establecidos en las leyes del sector rural, o a cuáles si y a cuáles no. De la misma manera, sería provechoso de revisar si la Ley de Planeación otorga la facultad al Poder Ejecutivo para omitir programas establecidos por otras leyes reglamentarias de orden federal, nacional o general.

No hay que perder de vista que el Sistema Nacional de Planeación Democrática no fue concebido para “planificar”, en el sentido más amplio de la palabra, la creación de las condiciones para el desarrollo rural integral consagrado en la fracción XX del artículo 27 constitucional, sino para “planear” las asignaciones presupuestales dirigidas al fomento de las actividades productivas del “sector agropecuario”, entendido éste, desde un enfoque estrictamente sectorial, como proveedor de materias primas, alimentos baratos y mano de obra suficiente para apuntalar el modelo de

crecimiento económico urbano-industrial de consumo globalizado que inició en los ochentas.

Por lo tanto, el proceso de construcción, diseño y estructura, su definición de objetivos, y sus sistema de estrategias, anual, de mediano y largo plazos de la planeación y planificación del desarrollo rural sustentable y sus mecanismos de coordinación y evaluación, no están claramente definidos para los hombres del campo, ni en los espacios institucionales, así como en los espacios de participación de la ciudadanía rural, como son los Consejos municipales, distritales, estatales y nacional.

Veinticuatro años después, dicha legislación no se había expedido. En el año 2006, durante la LIX Legislatura la Cámara de Diputados aprobó la minuta con proyecto de decreto de una Ley de Planeación para la soberanía alimentaria y nutricional y la envió a la Cámara de Senadores, donde a la fecha no ha sido discutida.

Derechos sociales y desarrollo rural

Antecedentes y fundamentos de los derechos sociales

El nacimiento de los derechos sociales, más conocidos a nivel internacional como derechos económicos, sociales y culturales (DESC) está ligado con la lucha obrera frente a las condiciones de opresión y exclusión que impuso el Estado liberal sobre la clase trabajadora de finales del siglo XIX en Europa. Desde entonces, la presión de los trabajadores organizados inició la regulación de estos derechos, incluidos en un principio a través de leyes secundarias. Posteriormente, en algunas constituciones a mediados del siglo pasado, antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, se reconocieron al reformularse el viejo pacto constitucional liberal entre el capital y los trabajadores, dando lugar a la constitución del Estado Social o Estado de Bienestar.

Ello se dio gracias a la fuerza que llegó a tener el movimiento obrero organizado, que logró que los dueños del capital transfirieran recursos hacia la clase trabajadora, a partir de lo cual se crearon sistemas de seguridad social, educación pública, vivienda, etc.; con el objeto de generar una distribución más equitativa de la riqueza creada por todos los sectores de la sociedad. Las constituciones formuladas en la posguerra incluyeron ya esta nueva concepción de Estado, los derechos sociales pasaron de ser concebidos como “derechos defensivos de los débiles, a derechos activos, derechos colectivos, de los cuales depende nada menos que la legitimación democrática de gobiernos y partidos políticos”.¹

¹ David Ibarra, “La Revolución de los Derechos Humanos y Sociales”, México, 13 de junio de 2006, mimeo, p.4; tomado de: www.sedesol.gob.mx.

Resalta el hecho de que tres décadas antes de que Francia (1946), Italia (1948), y Alemania (1949) conformaran este nuevo proyecto de Estado; en México el Congreso Constituyente de 1917 se había convertido en el primero del mundo en incluir dichos derechos en la Constitución mexicana, con la particularidad de que, además de reconocer las demandas obreras (artículos 3, 5, 25, 123, entre otros) se incluyeron las campesinas que dieron origen al artículo 27 que establecía distintas formas de propiedad de la tierra, entre ellas la social, que incluía tierras ejidales y comunales, así como el derecho de los propietarios de las tierras a contar con agua suficiente para hacerlas producir.

Debate en torno a los derechos sociales

A casi un siglo de iniciado el debate sobre los derechos sociales, el contenido, alcance y obligaciones que de ellos se desprenden, a pesar de haber sido incluidos en constituciones, convenios, tratados internacionales, estar reglamentados por leyes, ser interpretados por jueces y teorizados por académicos; aún está en fase de construcción; por ello son vistos como normas incompletas, programáticas, de las que no emanan obligaciones para el Estado y, por lo tanto, no pueden ser reclamadas por los ciudadanos ante tribunales. Entre los cuestionamientos que se les hacen se incluye que existen indefiniciones sobre los titulares de estos derechos, sobre su contenido esencial, las obligaciones que suponen para el Estado, y los mecanismos procesales apropiados para su protección.

La tesis sobre la generación de los derechos señala que debido a que los derechos civiles y políticos fueron los primeros en aparecer junto con el surgimiento del Estado moderno, estos derechos llamados *de primera generación* tienen mayor relevancia jurídica que los de *segunda* (derechos sociales) o *tercera generación* (derechos colectivos) y por tanto debe privilegiarse su reconocimiento y las garantías para su protección.

Este falso debate sobre la prioridad de los derechos (civiles, políticos o sociales), quedó a su vez debilitado desde la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, dónde la ONU reconoció formalmente

que todos los derechos son «universales, indivisibles, e interdependientes y están relacionados entre sí» (Apartado 1.5), lo que obliga a que los Estados definan los medios para que se accedan a estos bienes, y que existan las garantías jurisdiccionales o semijurisdiccionales que permitan su reclamación.

Al ser reconocidos los derechos sociales “los ciudadanos encuentran en dicha norma una *pretensión justificada* que les permite exigir al Estado las correlativas obligaciones que se desprenden del contenido del derecho”² ya sea que la norma se ubique en la Constitución Federal, en convenios firmados por el Estado o bien en leyes secundarias.

Hoy en día, el principal problema del reconocimiento de los derechos sociales gira entorno a su imperfecta justicialidad, es decir, a la posibilidad limitada de demandar judicialmente su cumplimiento. Además, se encuentran sumergidos en el mundo de la política cuando se trata de elegir dónde empezar, cómo mediar conflictos entre libertades o reconciliar principios con soluciones concretas.

Otro problema que se ha venido presentando desde la década de los ochenta es que los derechos sociales se ven más vulnerados al iniciarse reformas legislativas en casi toda Latinoamérica que “ha dejado prácticamente de lado el fortalecimiento y desarrollo de los derechos o libertades positivizados”.³ Aunado a lo anterior, los principales impedimentos para garantizar los derechos sociales “provienen de otras fuentes: la pobreza, la exclusión, la desigualdad que acompañan al Estado minimalista y al insuficiente crecimiento económico que separan a los países en zonas opulentas y regiones pobres”.⁴ A pesar de ello el Estado debiera dar un igual trato a los derechos sociales, políticos y civiles por ser todos ellos universales, imprescriptibles, inalienables y coexistir en una relación de interdependencia e indivisibilidad.

² Rodrigo Gutiérrez Rivas *et al.*, *Los derechos sociales y el desarrollo rural*, CEDRUSA, México, 2007, p. 44.

³ David Ibarra, *ibid.*, p. 5

⁴ *Ibid.*

Derechos sociales para la población rural en México

En México, a pesar de ser pioneros en el reconocimiento en la Constitución Federal de los derechos sociales, no existió en aquel momento una teoría sólida sobre el Estado y los derechos sociales que contribuyera en la consolidación de los instrumentos necesarios para su protección. Esta circunstancia y otras más condujeron al Estado “a construir un discurso sobre los derechos sociales basado en la tesis de líneas programáticas según la cual éstos instrumentos sólo son cláusulas políticas que sirven como pautas de orientación de los programas y políticas públicas del Estado pero no son considerados derechos en sentido estricto, protegidos con garantías procesales, de los que se desprenden obligaciones ineludibles para los poderes públicos y que pueden ser exigidos por los ciudadanos ante tribunales”.⁵

Se señala la existencia de tres etapas en la evolución de los derechos sociales en México: la revolucionaria o regulatoria (ya mencionada), la típicamente corporativista y la del predominio de la focalización del gasto. En la segunda etapa “Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales privilegiadas que benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular de los gobiernos... Que tipifican la fase corporativista-desarrollista de la política social”.⁶ En esta etapa, a finales de la década de los sesenta, se incorporaron al texto constitucional más derechos sociales (derechos de los indígenas, de la familia, de los menores, a la salud, del consumidor, del empleo, etcétera) que implicaban la erogación de gastos estatales y el desarrollar garantías exigibles judicialmente.

La tercera etapa, en la década de los noventa, se origina con el cambio de la política social focalizándola hacia los grupos más necesitados. Con este cambio se pretendía erradicar el proteccionismo e intensificar la competencia, “se abate el poder de los grupos mejor organizados en la defensa del empleo y se deshace en los hechos el pacto corporativista”.⁷ De ese modo, se pretendieron corregir algunos males del viejo corporativismo aunque, en

⁵ Rodrigo Gutiérrez, *ibid*, p. 35

⁶ David Ibarra, *ibid*, p.17

⁷ *Ibid*, p. 18

contrapartida se rompieron los equilibrios políticos a favor de una visión demasiado conservadora y limitada de las estrategias socio-económicas.

En el cuadro 1 se analizan los derechos sociales que tienen una mayor relevancia en las áreas rurales del país, por las condiciones específicas en que se vive en estas regiones, enfatizando las referencias que se incluyen entorno al sector rural. El derecho a la tierra y los derechos de los pueblos indígenas no se retomaron por ser abordados de manera más extensa en otros capítulos de este libro.

Por orden cronológico de inclusión en la legislación mexicana, destacan como derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el Derecho a la Educación (artículo 3º), a la Tierra (artículo 27), al Trabajo y la Seguridad Social (artículo 123), incluidos desde 1917. Posteriormente se añadieron el Derecho a la Vivienda, a la Salud, a la No Discriminación; y finalmente se hace mención de los derechos reconocidos en años recientes en leyes secundarias como son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001 y la Ley General de Desarrollo Social de 2004, que abarcan varios derechos sociales relacionados con el desarrollo rural.

Derecho a la Educación

Tuvo como antecedente el Artículo 3º de la Constitución de 1857 que expresaba el derecho a la libertad de enseñanza, en 1917 se fortaleció esta idea al establecer la educación laica y su gratuidad en las escuelas oficiales de primaria. El artículo 3º de la Constitución Federal ha tenido varias reformas, en la de 1993, el Estado mexicano quedó comprometido a garantizar el acceso a todas las personas que lo requirieran a los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, y se obligó a prestarla gratuitamente y a promover diversos tipos y modalidades educativos. De especial relevancia es que en esta reforma se habló de la educación campesina como uno de los tipos posibles de educación. Sin embargo, la referencia resultó limitada, para posteriormente ser derogada.

La Ley General de Educación (LGE) del 22 de junio de 2006 es la norma jurídica vigente más importante sobre el tema. En ella se reitera que todos los individuos tienen derecho a la educación y mismas oportunidades

Disposiciones relacionadas con los Derechos Sociales y el Desarrollo Rural en México

Derecho/Constitución	Fecha	Ley Reglamentaria	Fecha
A la Educación Artículo 3o	5 de febrero, 1917	<ul style="list-style-type: none"> • General de Educación 	13 de julio de 2005 2 de noviembre de 2007
Al Trabajo Artículo 123	5 de febrero, 1917	<ul style="list-style-type: none"> • Federal del Trabajo • Del Seguro Social 	1 de abril de 1970 19 de enero de 1943 21 de diciembre de 1995
A la Seguridad Social Artículo 123	5 de febrero de 1917 y 28 de diciembre de 1963	<ul style="list-style-type: none"> • Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado 	3 de mayo de 2006
A la Vivienda Artículo 4o	7 de febrero de 1983	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Vivienda 	27 de junio de 2006
A la Salud Artículo 4o	18 de marzo, 1980	<ul style="list-style-type: none"> • General de Salud • De Asistencia Social 	7 de febrero de 1980 2 de septiembre de 2004
A la No Discriminación Artículo 1o	14 de agosto de 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación 	4 de diciembre de 2006
Desarrollo Rural Sustentable Artículo 27 Fracción XX	1983	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Rural Sustentable 	7 de diciembre de 2001
Desarrollo Social	20 de enero de 2004	<ul style="list-style-type: none"> • General de Desarrollo Social 	20 de enero de 2004

de acceso al sistema educativo, aunque en el Artículo 10 se señala que este derecho es un *servicio público*, lo que implica que se desarrolla como un medio de la administración pública del Estado para cumplir con las obligaciones constitucionales, y quién decide todo lo referente a la impartición de la educación es el Estado; dejando de lado otras características del derecho como son los mecanismos de exigibilidad (como el de justiciabilidad), en caso de que éste no cumpla con el derecho.

La normatividad en materia de educación no incluye al sector rural de manera expresa, como sí lo hace al mencionar a las zonas urbanas marginadas. La referencia a este sector aparece de manera indirecta al señalarse que se debe atender de manera especial a las escuelas que enfrentan mayor posibilidad de atraso frente a problemas como el de la deserción (Art. 33); se menciona la obligación de las empresas agrícolas de establecer y sostener escuelas para los hijos de sus trabajadores (Art. 23); por otro lado, se señala que al tratarse de la educación dirigida a poblaciones indígenas, rurales dispersas y migrantes, ésta tendrá que responder a las características lingüísticas y culturales de cada grupo.

Por lo antes señalado, es necesario que se incluya un apartado especial en el que se establezcan medidas que atiendan de manera efectiva la educación de este sector conforme a sus características, necesidades y carencias propias; así como que se garanticen y hagan exigibles los contenidos, características y obligaciones referentes a la educación contemplados en los instrumentos internacionales, como son el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que garantizan de manera más amplia el derecho a la educación del sector rural y establecen obligaciones del Estado que conllevan un verdadero ejercicio y acceso a este derecho. De igual manera debería adecuarse los contenidos, los métodos de enseñanza y los materiales didácticos evitando el traslado mecánico de los materiales usados en áreas urbanas.

Finalmente, para las zonas rurales es insuficiente que se reconozca el derecho a la educación, ya que a pesar de que el Estado debe garantizarla, la situación de pobreza y marginación de una buena parte de la población rural constituye el mayor obstáculo para que los niños y niñas del campo tengan acceso a este derecho.

Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social

Estos derechos tienen una misma historia, objetivo y fundamento jurídico ya que apuntan a conseguir que las personas y comunidades tengan una vida digna y socialmente útil. Su diferencia estriba en que el derecho al trabajo tiene el propósito de proteger al trabajador en su relación laboral frente a un patrón y la seguridad social tiene la finalidad de satisfacer el derecho a la salud, a la asistencia médica y a los servicios sociales necesarios para las personas.

Aunque desde 1857 la Constitución Federal ya establecía el derecho a la libertad de trabajo, éste fue consagrado como un derecho social en el artículo 123 de la Constitución de 1917. En su apartado A se relaciona con el desarrollo rural pues en él se regula el trabajo entre obreros, jornaleros, artesanos y todo contrato de trabajo; y se “establece el marco constitucional del derecho al trabajo y la seguridad social (duración de la jornada, prohibición de labores insalubres o peligrosas, prohibición de la utilización del trabajo de los menores de catorce años, descanso, trabajadoras durante el embarazo, salarios mínimos, despido injustificado, derecho a coaligarse, derecho a la huelga, condiciones nulas, responsabilidad de empresarios y patrones, etcétera)”.⁸

También en el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XII se establece la obligación de los patrones de participar en la consecución del derecho a la vivienda de sus trabajadores al estar obligados a proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas.

En materia de seguridad social este artículo establece la responsabilidad de los empresarios por accidentes de trabajos, enfermedades profesionales, así como la obligación de cumplir con preceptos legales sobre higiene, seguridad y prevención.

La Ley Federal del Trabajo rige las relaciones laborales comprendidas en el apartado A ya mencionado. En su artículo 132, fracción XX señala que en los centros de trabajo, cuando la población sea mayor a doscientas personas, deberá destinarse un terreno para establecer mercados públicos, instalación de edificios para servicios municipales y centros recreativos. La

⁸ Rodrigo, Gutiérrez, *Ibid*, p. 164

fracción XXI establece la obligación de los patrones de proporcionar a los sindicatos, en los centros rurales de trabajo, un local para sus oficinas.

El capítulo VIII del Título Sexto se refiere a los trabajadores del campo, los cuales son definidos por la Ley como “los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón”. En este capítulo se reconocen una serie de derechos para estos trabajadores así como obligaciones de los patrones. Por último se establece que corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, “practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural”.

Por su parte, la Ley del Seguro Social también reglamentaria del artículo 123, tiene entre sus principios garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios (como guarderías), así como el otorgamiento de una pensión; derechos a los que están sujetos los trabajadores agrícolas. Los sujetos de la seguridad social en el campo son los trabajadores independientes, los ejidatarios, comuneros, colonos, y pequeños propietarios. La Ley establece otras obligaciones a los patrones, entre las que se encuentran, proporcionar datos sobre las actividades que realizan, altas y bajas de los trabajadores, y modificaciones a salarios; y entregar datos sobre los días laborados y salarios devengados. De la misma manera específica que el IMSS puede verificar si los patrones cumplen sus obligaciones derivadas de esta Ley.

La Ley incluye el concepto de solidaridad social, derivado del de seguridad social, que comprende acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria; mismas que deben ser financiadas por la federación y los beneficiarios con aportaciones en efectivo o a través de trabajos personales que beneficien a la comunidad. También establece que el IMSS debe operar unidades médicas de servicios de solidaridad social que sirvan a núcleos de población que se encuentren en situación de marginación rural y sean identificados como sujetos de la solidaridad social por parte del Ejecutivo Federal.

Existen diversos problemas relacionados con el Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social en el campo. Por un lado, hay resquicios que permiten que algunos patrones dejen de atender sus obligaciones sin que por eso se les sancione. En general, los jornaleros agrícolas migrantes laboran sin las más mínimas condiciones de seguridad, y habitan en condiciones

inhumanas. En las maquiladoras no se cumplen los mínimos de Ley en materia de jornadas laborales, condiciones de higiene y no discriminación, siendo muchos de los trabajadores de estas industrias, habitantes de localidades rurales. Finalmente, el tema de la seguridad social se limita a los trabajadores agrícolas contratados por un patrón, y no a los campesinos e indígenas que viven del trabajo en sus parcelas sin tener un salario o un jornal. Este sector tampoco goza de una pensión, lo que hace que los adultos mayores del campo que toda su vida se dedicaron a trabajar la tierra, no puedan retirarse salvo que dependan de otras personas. Para ubicar el fuerte rezago en materia de trabajo y seguridad social baste la siguiente cita con información oficial:

En el país, existen 5 millones 753 mil 577 trabajadores y productores ocupados en actividades agropecuarias, de ellos sólo 2 millones 91 mil 207 son trabajadores asalariados que cuentan con prestaciones laborales (36%). De las personas dedicadas a actividades primarias, casi la totalidad de ellas (92%) carece de prestaciones sociales, cerca del 33% trabaja de 40 a 48 horas y, en contraste con las largas jornadas de trabajo, alrededor del 26% percibe menos de un salario mínimo, el 21% gana entre 1 y 2 salarios mínimos, mientras que el 32% no recibe ingresos.⁹

El Derecho a la Salud

El derecho a la salud ha recorrido un largo camino para llegar a donde ahora se encuentra. En la segunda reforma al artículo 4º Constitucional realizada en 1980 se incorporó a la ley fundamental la obligación de los padres de satisfacer necesidades y preservar la salud física y mental de sus hijos, y en la tercera reforma de 1983 se consagró el derecho a la protección a la salud. En la actualidad dicho derecho ampara a toda la población al señalar, “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, sin hacer alusión especial al ámbito rural. A diferencia de otros derechos (a la educación y al trabajo) en el derecho a la salud no se especifican las obligaciones del

⁹ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2007, p.72.

Estado en materia de salud, ni cuál es el contenido de este derecho, sólo se remite a las leyes especializadas en la materia, como son la Ley General de Salud (LGS) y la Ley de Asistencia Social (LAS).

La Constitución Federal y la LGS señalan que toda persona tiene derecho a ser incorporada al Sistema e Protección Social en Salud sin importar su condición social. Dicho sistema es un instrumento para garantizar el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso y sin discriminación a todos los sistemas de salud. El Estado, tanto a nivel federal como local, debe hacer aportaciones, que se complementan con el pago de cuotas de recuperación de los beneficiarios, que deben ser fijadas de acuerdo a las condiciones socio económicas de los usuarios del servicio. Por esta razón se exime de este pago a las personas que carecen de recursos para cubrirlas y a quienes habitan en zonas de menor desarrollo económico y social, como serían una gran parte de las localidades rurales.

Entre las prerrogativas que surgen del derecho a la salud se encuentran: el derecho a acceder a los servicios médicos, a medicamentos e insumos, con trato digno y atención igualitaria; contar con información y orientación suficiente, clara, oportuna y veraz; decidir sobre los tratamientos a aplicarse; y presentar quejas. Además la LGS incluye la participación social en el Sistema Nacional de Salud. De especial importancia es la inclusión del derecho de *acción popular* para denunciar a la autoridad sanitaria por actos que cometa que representen riesgo o daño para la población, único mecanismo de tutela y garantía que permite hacer exigible el derecho a la salud en nuestro país.

El Sistema de Salud está sufriendo un proceso de deterioro de la calidad de los servicios como resultado de la reducción de presupuesto público desde 1995 a la fecha, con una tendencia a disminuir la inversión en él por parte del Estado. Un ejemplo es el llamado «Paquete Básico» que reduce el derecho a la salud a 13 acciones mínimas en la materia.¹⁰

El acceso a los servicios de salud por parte de la población rural se dificulta más a aquéllos que viven en localidades rurales aisladas y sin ningún tipo de servicio de atención a la salud. Ante una necesidad de atención en este aspecto, los pobladores de estas comunidades deben recorrer largas distancias para consultar a un médico, generalmente pagan por esta atención,

¹⁰ GPIADESCA, Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, México, 2006.

lo cual, con los dos salarios mínimos que ganan en promedio, es prácticamente imposible de soventar.

Derecho a la Vivienda

El mismo artículo 4º de la Constitución Federal consagró en 1983 el Derecho a la Vivienda al señalar que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.¹¹ Tal como aparece la redacción cuenta con varios problemas pues sólo otorga el derecho a la *familia* y no a los *individuos* lo cuál puede ser discriminatorio, y además se menciona el *disfrute* de una vivienda digna, más no se señala que se debe apoyar la *adquisición* de la misma.

El Derecho a la Vivienda se vincula con varios artículos de la Constitución. En el artículo 2º se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se incluyen en el apartado A, fracciones V y VI, que cuentan con el derecho a la libre determinación para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; así como el de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan sus comunidades. Aunque no se menciona explícitamente el derecho a la vivienda, sí se señala la obligación de cuidar el entorno en el que viven (hábitat) y el beneficio del acceso y disfrute a los recursos naturales donde vive la población indígena.

En el Artículo 27 se establece el régimen de propiedad que privará en el país, entre los diversos señalamientos al respecto, se incluyen dos que se vinculan a la vivienda, uno de ellos relacionado con los desalojos forzosos por causa de utilidad pública ante lo cuál toda persona tiene derecho a una indemnización; y el segundo relacionado con las modalidades de la propiedad rural, ejidal, comunal, o bien privada donde podrán construirse viviendas o asentamientos humanos en los núcleos de población. Se menciona que la ley “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”. De tal forma que, la vivienda rural, incluye no sólo a la casa-habitación, sino también a la parcela, los recursos naturales y demás elementos

necesarios para la subsistencia; así mismo, el acceso a una vivienda adecuada en el medio rural, se relaciona con la tenencia de la tierra.

Ya antes se mencionó que en el artículo 123 se señala la obligación de los patrones de proporcionar una vivienda digna a los trabajadores agrícolas, precepto que resulta insuficiente. Al respecto es de destacar que, la posibilidad de adquirir una vivienda o bien mejorar la que ya se tiene, fue una de las demandas de las organizaciones campesinas que se movilizaron en el 2003, que originó que se creara el programa de Vivienda Rural en ese mismo año fue insuficiente pues tan sólo ha logrado llegar a 1.6% del universo de población potencial que la requiere que asciende a más de cinco millones de hogares.¹²

La ley reglamentaria del 4º constitucional, es la Ley de Vivienda.¹³ En lo que se refiere a su relación con el medio rural, esta ley incluye preceptos relacionados con el respeto al entorno ecológico en la construcción de viviendas así como la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales. De acuerdo con la Ley, el Programa Nacional de Vivienda, deberá incluir instrumentos y apoyos para la producción social de vivienda rural y estrategias y líneas de acción que faciliten el financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de la vivienda de los pueblos y comunidades rurales. La Ley prevé que el gobierno federal firme convenios con diferentes instituciones y gobiernos locales para hacer posible el cumplimiento del objeto de la misma; así mismo señala que deberá considerarse la participación social y de autoridades locales, y la concertación de acciones con los sectores privado y social. Finalmente hay que señalar que al igual que el resto de derechos sociales, el de la vivienda no es un derecho exigible.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 1983.

¹² Héctor, Robles Berlanga, *El Sector Rural en el Siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*, CEDRISA, 2007, p. 160.

¹³ *Diario Oficial*, 27 de junio de 2006.

El derecho a la no discriminación

En el 2001 se aprobó la reforma constitucional al artículo 1º para incorporar el derecho a la no discriminación en donde se señala que: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.¹⁴ En 2006 se cambió el término capacidades diferentes por el de discapacidad.

La Constitución Federal es clara al establecer que entre los grupos o personas que pueden ser víctimas de discriminación están los de origen étnico o nacional, o bien que tengan cierta condición social, en los que implícitamente se incluye al sector rural.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación incluye la categoría de condición económica como sinónimo de condición social, lo que permite que se reconozca de manera implícita al sector rural en su conjunto como posible sujeto de discriminación, y no solo a las mujeres, niños y niñas, adultos mayores, y pueblos y comunidades indígenas. Ello gracias a la definición de discriminación que se incluye, que se refiere a “toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, *condición social o económica*, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra, tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas”.¹⁵ Esto último hace que el derecho a la no discriminación sea precondition para el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades, y que sea transversal a todos los derechos.

Por otro lado, el artículo segundo señala que el Estado tiene que promover las condiciones para que las libertades e igualdad de las personas sean efectivas; para lo cual la Ley prevé dentro de las obligaciones del Estado, tomar medidas positivas o compensatorias dirigidas a grupos de mujeres,

¹⁴ *Diario Oficial*, 14 de agosto de 2001.

¹⁵ Rodrigo, Gutiérrez, *Ibid*, p.190

de niños, de personas mayores de 60 años, discapacitados e indígenas. Estas medidas debieran garantizar, sobre todo, algunos derechos sociales y de participación de acuerdo a las características y problemáticas específicas de estos grupos.

La Ley bien pudiera incluir dentro de estos grupos al sector rural como un grupo específico que por sus condiciones de marginación y pobreza histórica, necesita de medidas positivas o compensatorias específicas pero también generales que promuevan la igualdad material y el efectivo ejercicio de los derechos como grupo en su totalidad, independientemente de los sectores específicos –mujeres, niños y niñas, personas mayores, discapacitados– que existen en su interior, y que son sujetos a una posible doble discriminación; esto no quiere decir que no se atiendan necesidades particulares, sino que como sector en general requieren de medidas positivas generales.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS)

Esta Ley fue publicada en enero de 2004 y tiene el propósito de generar condiciones igualitarias de desarrollo social, de acuerdo a las necesidades y problemáticas específicas de la población. En su artículo 1º señala que su objeto es “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Por lo tanto, se puede decir que su fin es garantizar los derechos a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, a la seguridad social y otros derechos como la alimentación infantil, una vida digna y decorosa, un medio ambiente sano y el derecho a la no discriminación. Añade que el Estado debe garantizar el pleno disfrute y ejercicio de estos derechos a todas las personas, y quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad tendrán derecho a recibir el apoyo que les permita disminuir su situación de desventaja.

La Ley Incluye *principios* rectores de la política de desarrollo social (art. 3º), estos son: que las personas tienen derecho a decidir cuáles son sus prioridades y por tanto a “elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social” (fr. I); que una distribución equitativa permitirá garantizar a todas las personas un igual beneficio de las

políticas de desarrollo (fr. II); la solidaridad, entendida como un alto nivel de “colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno”, con el fin de lograr la consecución de los objetivos fundamentales del desarrollo (fr. III); la integralidad de las acciones (fr. IV); la participación social de las personas y los grupos para «intervenir e integrarse» en todo lo concerniente a las políticas, planes y programas que tienen como fin el desarrollo social (fr. V); la sustentabilidad (fr. VI); el respeto a la diversidad (fr. VII); la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas (fr. VIII); y la transparencia (fr. IX).

La Ley define las zonas de atención prioritaria que son las áreas o regiones en las que existe pobreza o marginación, y que a su vez denotan “insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley” (art. 29). Señala que la Política Nacional de Desarrollo debe contener programas encaminados a la superación de la pobreza que garanticen derechos básicos como la educación, la salud, la alimentación, el trabajo y la seguridad social, así como diagnósticos sobre la situación de la pobreza, que podrían equipararse al estado que guardan los derechos sociales en el país; los presupuestos destinados a estos programas no podrán ser disminuidos año con año, salvo excepciones que defina la Cámara de Diputados, sino que por el contrario, deberán incrementarse cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto; dada su relevancia, todas las acciones y recursos destinados a programas sociales se consideran prioritarios y estarán sujetos a un seguimiento y evaluación puntual. Finalmente, la Ley incluye el mecanismo de *denuncia popular* como instrumento de acceso a la justicia alterno al juicio de amparo, para exigir la protección de los derechos sociales.

El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social añade entre otras cosas, que la participación social puede darse a través de la consulta pública o bien a partir de convocatorias, en el caso de las organizaciones que quieran proponer proyectos. También incluye como objetivos del desarrollo social, la ampliación de oportunidades y recursos a sectores específicos como son los pueblos indígenas, los discapacitados y otros grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

La LGDS puede considerarse progresista, pues sus disposiciones son un importante esfuerzo encaminado a generar mejores condiciones de vida en la población, al juzgar como indispensable la plena garantía de los

derechos sociales para alcanzar la superación de la pobreza y lograr un mayor nivel de desarrollo social. Sin embargo, en ella la garantía y plena efectividad de los derechos sociales es posible en función de programas sociales de desarrollo (art. 14, art. 19, art. 21, art. 36), lo que los deja en un segundo lugar en relación a los derechos considerados individuales.

Existen otros problemas en esta Ley, en primer lugar destaca que no se encuentra una definición clara de desarrollo social aunque se puedan inferir los elementos que lo constituyen:

...la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales contenidos en nuestra Constitución (art. 1º fr. I, art. 6º, art. 11 fr. I), la garantía de la prestación de los bienes y servicios que se encuentran comprendidos en los programas sociales (art. 1º fr. VI), el fomento de la participación social para elegir los medios de desarrollo (art. 1º fr. VII, art. 3º fr. I, art. 7, art. 11 fr. IV), la no discriminación (art. 2º, art. 11 fr. I), gozar de beneficios equitativos (art. 3º fr. III y art. 7), la sustentabilidad (art. 3º fr. VI), la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas (art. 3º fr. VIII), la erradicación de la exclusión (art. 11 fr. I) y, finalmente, la elevación de los niveles de vida (art. 5º fr. VI).¹⁶

En segundo lugar, no existe una alusión clara a la problemática rural y sólo se puede dar una relación con ésta al establecerse la obligación de identificar zonas de atención prioritaria donde exista un mayor rezago social, lo cual ocurre a la mitad de los 29 millones de personas que viven en localidades rurales con menos de cinco mil habitantes, ya que pertenecen a municipios de alta y muy alta marginación; sin embargo, no existe una noción de desarrollo rural que permita determinar lineamientos para resolver las necesidades específicas del medio rural, a pesar de que existe una relación directa entre marginación y ruralidad (Robles, 2007), por lo cual se tendría que recurrir a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que también presenta varios inconvenientes.

Por otro lado, se presenta una contradicción en la Ley al señalarse que los derechos sociales son para todos, mientras que se definen criterios para ser personas susceptibles de los beneficios de los programas sociales y se añaden en el reglamento sanciones para quienes pretendan ser beneficiados

¹⁶ *Ibid*, p. 202.

por estos programas sin cumplir con los requisitos que establecen. Además, la satisfacción de algunas necesidades básicas como son el acceso al agua, a una alimentación o vivienda digna no debieran estar condicionados a ciertas personas.

En la LGDS ha prevalecido la apreciación de que los derechos sociales deben entenderse como líneas programáticas del Estado que orientan las políticas públicas, es decir, que no son derechos fundamentales que se ejercen directamente por la población, sino que se protegen en la medida que el Estado les destina recursos para su realización, teniendo como consecuencia que no existe ningún mecanismo jurídico que permita protegerlos y exigir su garantía. Por otro lado, al ser considerados derechos de segunda generación, se considera que pueden aplazarse, o bien, que no se debe exigir su cumplimiento.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

El desarrollo rural se regula en el Artículo 27, fracción XX y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), ley secundaria del citado artículo publicada en diciembre de 2001. En ambos casos se enuncia un punto de vista enfocado más al fomento de la producción agropecuaria, a su industrialización y comercialización, a partir de lo cual se promovería el desarrollo rural.

En la LDRS se define al desarrollo sustentable 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”. (Artículo tercero, fracción XIV) También se señala la responsabilidad y papel rector del Estado en el impulso y alcance del desarrollo rural sustentable. De estas características se desprenden tres principios de la Ley:

1. El de sustentabilidad de las acciones para el desarrollo rural.

2. El impulsor de la productividad, para lograr el desarrollo rural y mejoras en la calidad de vida.
3. El bienestar social de la población, necesario para alcanzar el desarrollo rural sustentable, entendiéndolo a éste como la satisfacción de las necesidades, materiales y culturales de la población, incluyendo la seguridad social, vivienda, educación, salud e infraestructura básica.

El desarrollo y el bienestar social de la población se prevén en el capítulo XV de la Ley, al mencionarse una serie de medidas necesarias para lograrlos, la creación de un Fondo Nacional de Vivienda Rural; el otorgamiento de seguridad social a los miembros de organizaciones económicas y sociales del medio rural de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social y a través de convenios de incorporación voluntaria que celebren con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); la promoción de programas de incorporación para la población en pobreza extrema dentro del régimen de solidaridad social del IMSS; entre otras.

Sin embargo, no se encuentra la mención de que los sujetos del sector rural tienen derecho a los diversos derechos sociales, y los factores del bienestar social son otorgados por el Estado a través de programas públicos. De esta forma se reitera la visión tradicional de los derechos sociales que en lugar de ser derechos exigibles, son políticas sociales o programas públicos impulsados desde el Estado a discrecionalidad; y no son derechos fundamentales que como tales deben ser respetados, protegidos, satisfechos y garantizados; lo que los hace derechos reconocidos parcialmente.

En el artículo 154 se establecen algunos lineamientos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) y medidas o acciones a desarrollar por los tres órdenes de gobierno para otorgar diversos servicios como la salud, la alimentación, educación, trabajo, seguridad social, asistencia social y planeación familiar; los cuales se prestan conforme a los criterios de las autoridades de estos niveles de gobierno, lo que excluye la posibilidad de los sujetos de demandarlos si se incumplen, parcial o totalmente.

La LDRS otorga un trato diferenciado a pueblos y comunidades indígenas, al señalar que el PEC fomentará el impulso a la cultura y al desarrollo de formas específicas de organización social y capacidad productiva

de los pueblos indígenas. Además establece que los pueblos indígenas tienen prácticas y conocimiento tradicional que deben aprovechar con respeto de sus usos y costumbres, tradición y tecnologías.

Como conclusión se puede decir que en la LDRS no existe un pleno reconocimiento y garantía de los derechos sociales de manera integral, lo que hace que no se pueda hablar de desarrollo rural; tampoco se logra asegurar a las poblaciones rurales una mejor calidad de vida basada en factores económicos, sociales, culturales y políticos. Desde su concepción, el desarrollo rural se limita al impulso de actividades económicas rurales, al cuidado del medio ambiente y al otorgamiento de algunos servicios públicos.

Los derechos sociales en el Derecho Internacional

En las últimas décadas, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se ha visto que alcanzar los derechos sociales implica la superación de los niveles de pobreza, pero también, requiere atacar la exclusión social fuertemente vinculada a aspectos políticos, territoriales, culturales, de género, entre otros. Específicamente la Declaración del Derecho al Desarrollo por parte de la Asamblea General de la ONU del 4 de diciembre de 1986, vinculó el tema del desarrollo con aspectos económicos, y con dimensiones culturales, políticas y sociales.

Posteriormente, en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, se definió al desarrollo como “un conjunto de elementos imprescindibles, sin los cuales sería imposible la existencia: condiciones necesarias que permitan a los habitantes de los pueblos tener una vida digna, sin discriminación, desigualdad ni exclusión y asegurando el respeto, la protección y la garantía de todos los derechos humanos”.¹⁷ Esto implica que los Estados firmantes deben emprender medidas legislativas y administrativas dirigidas en este sentido, con participación de quienes serán beneficiados o afectados por ellas.

Por otro lado, los derechos sociales o DESC (derechos económicos, sociales y culturales) analizados en este artículo, han sido reconocidos en diversos

¹⁷ Rodrigo, Gutiérrez, *ibid*, p. 29.

Convenios o Tratados Internacionales firmados por nuestro país, dentro de todos estos instrumentos, es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, el que ha desarrollado con mayor precisión el contenido mínimo de los derechos sociales en su conjunto.

El PIDESC fue aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976, y en México lo hizo el 23 de junio de 1981. Los derechos que pretende garantizar son un conjunto de derechos humanos necesarios para gozar de un nivel de vida adecuado, atendiendo a la diversidad cultural, geográfica y medio ambiental en que se desarrollan los individuos; lo que implica que las personas puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades de alimentación, salud, trabajo, educación y cultura. Los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el PIDESC son los siguientes:

- Derecho a la libre determinación
- Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres
- Derecho al trabajo
- Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo
- Derechos sindicales
- Derecho a la seguridad social
- Derecho a la asistencia y protección a la familia
- Derecho a la alimentación
- Derecho a la vivienda
- Derecho a la salud
- Derecho a un medio ambiente sano
- Derecho a la educación
- Derechos culturales

El Estado mexicano al firmar el PIDESC aceptó la responsabilidad de aplicar cada una de las obligaciones que el pacto impone y de asegurar la compatibilidad entre este instrumento internacional y la legislación nacional. Ante la comunidad internacional México se responsabilizó de respetar, proteger, garantizar y promover los DESC.

La Legislación mexicana, incluyendo la Ley General de Desarrollo Social que de alguna forma tuvo la oportunidad de retomar los preceptos del PIDESC, no ha retomado varios derechos considerados en este pacto,

entre los que se encuentran la libre determinación de los pueblos, el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho a la alimentación, al vestido, y al agua; lo que hace indispensable que se armonice la legislación interna en cuanto a los alcances, contenido, características y obligaciones del Estado, para su cumplimiento.

A manera de conclusión

Tal como se presentan los derechos sociales en la legislación mexicana, se podría decir que estos se cumplen parcialmente para la población rural, especialmente para quienes viven en la pobreza por no tener garantizada la satisfacción de sus necesidades básicas, de alimentación, salud, educación, trabajo digno, vivienda; pero también en términos de su especificidad como un sector de la población diferenciado de la población urbana, y con características sociales, culturales, y económicas propias. Es por ello que es necesario ampliar estos derechos en las leyes mexicanas a fin de establecer obligaciones, medidas y mecanismos específicos que hagan referencia al sector rural.

Salvo en el caso del derecho al trabajo y a la seguridad social que tienen una historia que ha permitido su construcción en términos más precisos y 'garantistas', los derechos sociales en México se ejercen a partir de servicios o programas públicos que se otorgan a decisión del Estado, es decir, a su discrecionalidad, lo que hace que no estén garantizados de manera equitativa para todos los mexicanos.

En la actualidad, la perspectiva de cumplimiento de estos derechos fundamentales no parece que cambiará pues no se han establecido políticas amplias basadas en los derechos sociales. Por el contrario, hoy se privilegia la focalización de la política social en detrimento del carácter universal de los derechos sociales. Además el creciente interés por emitir leyes regresivas, como las que ya se han dado en materia de vivienda o en el caso de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, por ejemplo, tienden a disminuir o cancelar el ejercicio de algunos derechos sociales ya ganados para la sociedad.

Es necesario trabajar por la justicia de los derechos sociales y su no regresión, así mismo está pendiente que en el país se reconozcan en la legislación nacional derechos fundamentales como son el derecho a la alimentación, al agua, a la libre determinación de los pueblos, entre otros; y que se retomem las características específicas de lo rural en los derechos sociales ya reconocidos, es decir, que se parta de las carencias, necesidades, intereses, formas de vida, cultura de la población rural, tal como lo señala el PIDESC en los temas de educación, salud y vivienda.

Derechos de los pueblos indígenas y desarrollo rural

Antecedentes

La relación entre el estado mexicano y los pueblos indígenas que habitan su territorio presenta una anomalía histórica que no ha podido corregirse con el paso del tiempo. Es una situación que se refleja en las leyes mexicanas tanto como en los planes y programas de desarrollo dirigidos a este amplio sector de la población mexicana. Basta echar un ojo a la historia de la legislación indigenista para corroborar la anterior aseveración. La primer referencia a los pueblos indígenas desde el nacimiento del Estado mexicano se encuentra en el Acta Constitucional de la República Mexicana de 1824 donde se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y tribus de indios, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primera Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.¹ Se trataba de una disposición que excluía a los pueblos indígenas más que integrarlos, no obstante que en ese tiempo eran mayoría y el ideal de la nueva nación buscaba sus raíces en las culturas precolombinas.²

¹ Jorge Sayeg Helú, *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, SEP-SETENTAS, México, 1974, pp. 115-123.

² David Brading *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, Duodécima reimpresión, Era, México 1993, pp. 15-42.

A mediados del XIX los estados de la república expidieron diversas leyes cuya finalidad no era proteger los derechos de los pueblos indígenas sino agredirlos, sobre todo aquellas enfocadas al fraccionamiento de sus tierras comunales y el desconocimiento de sus gobiernos propios. Así sucedió en Oaxaca, el Estado Libre y Soberano de Occidente –compuesto por lo que hoy son los estados de Sonora y Sinaloa–, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas, Jalisco, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Coahuila, Texas y Nuevo León, entre los más conocidos. La abundante legislación indígena de esta época no fue para reconocer derechos sino para negarlos.³ Para mediados del siglo XIX, cuando se discutió la Constitución Federal de 1857 se volvió a debatir sobre el tema, pero a pesar de las múltiples intervenciones para que se legislara para reconocer y dar protección a sus derechos, fundamentalmente la tierra, se impuso la visión liberal de esa época y el asunto se dejó para tiempos mejores. De esa manera los pueblos indígenas fueron borrados de la Carta Magna, como si no existieran o existiendo no fuera necesario reconocerles sus derechos.

Estas fueron algunas de las razones para que en 1910, cuando estalló la revolución mexicana, los pueblos indígenas se fueran a la guerra, con la esperanza de recuperar su patrimonio. Pero las diversas fracciones políticas al final no cumplieron las promesas políticas: el derecho de restitución de las tierras de las cuales fueron despojados, se incorporó en el artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, más no con sus características de territorialidad sino en calidad de ejido o comunidad agraria, con lo cual les restaba poder para organizar su vida interna como pueblos. Además, en el mencionado artículo se reservó para la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas, con lo cual mantuvo el principio del derecho de conquista, esgrimido por la Corona española en el siglo XVI para justificar la usurpación de las tierras indígenas.⁴

³ Francisco López Bárcenas, *Legislación y Derechos Indígenas*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 27-42.

⁴ “El Artículo 27 de la Constitución de 1917”, *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, Segunda edición, Tomo IV, Manuel Porrúa, S. A., México, 1978, pp. 640-702.

Asimismo, el ejercicio del poder local se concentró en el municipio, declarándolo base de la organización política del país, prohibiendo cualquier forma de organización local diversa, lo mismo que la existencia de un poder intermedio entre el poder municipal y los gobiernos estatales o federales.⁵ Ciertamente que con esta medida se buscaba terminar con las jefaturas políticas del porfiriato que restringieron los derechos políticos de los mexicanos, pero lo correcto hubiera sido distinguir entre éstas y los gobiernos propios de los pueblos indígenas para no dejarlos en la ilegalidad, condenados a desaparecer.

Las anteriores soluciones no atendían a las necesidades de los pueblos indígenas y por lo mismo no resolvían sus problemas. En primer lugar, la vía legal para que los pueblos indígenas accedieran a la tierra era la dotación ejidal y el reconocimiento de la comunidad agraria, porque no hubo una vía específica para que los pueblos indígenas recuperaran sus territorios, pero ni todas las comunidades agrarias que se constituyeron fueron indígenas ni todas las comunidades indígenas eran agrarias; al lado de ellas también existieron y existen comunidades agrarias formadas por mestizos, lo mismo se encuentran pueblos indígenas que por una u otra razón quedaron dentro del régimen agrario ejidal o de la pequeña propiedad.⁶

Por otro lado, el municipio se constituyó tomando en cuenta las relaciones que los grupos de poder locales establecieron con el poder regional, del estado y aun el nacional, pero nunca atendiendo a las condiciones de los pueblos indígenas y la mayoría de las veces fraccionándolos, al grado que no existe en el país, que como excepción, un pueblo indígena que no esté dividido por las fronteras estatales o municipales. Todavía más, al constituirse los municipios se les despojó prácticamente de todos los poderes que antes había ejercido, reservándoles sólo los servicios públicos. Por eso hoy en día todavía los pueblos y comunidades indígenas reclaman la devolución de sus tierras y el reconocimiento de sus territorios; al mismo tiempo que luchan

⁵ “El Artículo 115 de la Constitución de 1917”, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 293-425.

⁶ Héctor M. Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bohórquez, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Universidad Autónoma Metropolitana-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2004, pp. 16-26.

por espacios de poder en donde desarrollarse como pueblos, como sujetos de derechos colectivos. En conclusión, la Constitución de la República emanada de la Revolución de 1917, aún cuando ha sido calificada de muy avanzada en derechos sociales, ignoró la existencia de los pueblos indígenas y sólo se legisló sobre su derecho de acceso a la tierra.

Terminada la Revolución mexicana, el nuevo Estado surgido de ella se dio cuenta de que la desaparición de los pueblos indígenas había sido una falacia y entonces se propuso integrarlos a la cultura nacional. Para hacerlo impulsó una política que con el nombre de indigenismo buscaba terminar con las diversas culturas indígenas para integrarlas a la dominante. Con ese propósito crearon una serie de instituciones que se dedicaran a atenderlos, con visión de asistencialismo social y protección. En el diseño de estas instituciones no se les consultó sobre sus necesidades, ni se les tomó en cuenta para su administración y funcionamiento; el Estado no reconocía que eran pueblos con derechos a una existencia diferenciada, sino minorías culturales que con el tiempo deberían desaparecer. Curiosamente estas políticas se hacían sin que el Estado reconociera, jurídicamente, la existencia de los pueblos indígenas.

El indigenismo

Una de las primeras instituciones para indígenas fue el Departamento de Educación y Cultura, creado en 1921, al reestructurarse la Secretaría de Educación Pública que se había fundado en ese mismo año; en abril de 1923 se establecieron las Casas del Pueblo, cuyo fin era mejorar la situación de las poblaciones indígenas. Plutarco Elías Calles impulsó la creación del Internado Nacional de Indios y en 1932 se formó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, con el fin de estudiar la posibilidad de integrar a los purépechas de la región a la vida nacional.

Durante el periodo del gobierno del General Lázaro Cárdenas se consolidó la política de integración indígena. En el año de 1937 se creó el Departamento de Educación Indígena, dependiente de la Secretaría de Educación Pública; a él se incorporaron los internados indígenas con el nombre de Centros de Educación Indígena. En 1938 estos centros pasaron al Departamento de Asuntos Indígenas convertidos en Centros de

Capacitación Económica, cuyo objetivo fue brindar capacitación en técnica agrícola e industrial a este sector social. Una de las últimas actividades en la materia del presidente Lázaro Cárdenas fue el impulso a la realización del Primer Congreso Indigenista, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en el año de 1940. A partir de ese evento se decidió la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III) y los órganos similares de cada uno de los Estados de la Federación.⁷

La consolidación del indigenismo mexicano se dio en diciembre de 1948, cuando se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) como un organismo público descentralizado del gobierno federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental para el desarrollo de los pueblos indígenas de México. Durante sus primeros años de existencia sus actividades se orientaron al estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas para el mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en regiones indígenas. Con el paso de los años el INI fue asumiendo en los hechos funciones más operativas debido a la ausencia de acción de otras instituciones federales y estatales que atendieran los reclamos de los pueblos indígenas. El Instituto creció tanto que en los años noventa su estructura estaba diseñada para atender 23 estados de la República a través de 96 Centros Coordinadores Indigenistas, organizados por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones. En el año de 1992 el INI dejó de depender de la Secretaría de Educación Pública y pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social.⁸

En el plano internacional había algunos avances en las normas jurídicas sobre el tema que habrían de tener un impacto en las políticas indigenistas de nuestro país. El 26 de junio de 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobó el *Convenio 107*, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países independientes. Se trataba de un documento de orientación integracionista

⁷ Carlos Duránd Alcántara, *Derechos Indios en México... Derechos Pendientes*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1994, pp. 113-114.

⁸ *Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, p. 27.

que dio sustento a las políticas indigenistas en México. En el año de 1983 el gobierno mexicano suscribió los Pactos de Derechos Económicos y Sociales y el de Derechos Civiles y Políticos, en donde se reconoce el derecho de todos los pueblos a la libre determinación y en 1990 suscribió el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo*, documento donde jurídicamente se reconocen los derechos de los pueblos indígenas. De igual manera, el 13 de septiembre del 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Estos documentos de derecho internacional son los más importantes donde actualmente se regulan algunos derechos al desarrollo de los pueblos indígenas de México.

En el plano interno, fue hasta el año de 1992 cuando el gobierno federal –aprovechando la cercanía de los quinientos años de la invasión española al continente americano– promovió una adición al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas y garantizar sus derechos. Sin embargo, lo que realmente se aprobó⁹ fue una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtenía su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. El reconocimiento de los pueblos indígenas era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y no como sujetos de derecho. Es más, la propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los de carácter cultural y sólo aquellos que la ley secundaria eventualmente llegara a establecer.

Producto de la reforma constitucional y del mencionado tratado internacional, el Estado mexicano comenzó a introducir reformas en diversas leyes federales y estatales hasta conformar un abundante cuerpo legislativo sobre la materia, como derechos individuales la mayoría de ella, lo cual desvirtúa la naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas. La más reciente reforma a la Constitución Federal se realizó el 14 de agosto del 2001. Se trata de una reforma que pretendía dar cumplimiento a los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional para alcanzar la paz en Chiapas, pero no fue así, razón por la cual no sólo fue rechazada por el

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

ejército zapatista sino por todo el movimiento indígena mexicano y gran parte de la sociedad.¹⁰ No obstante ello, a partir de ella se ha legislado sobre desarrollo indígena.

El desarrollo y los pueblos indígenas en el derecho internacional

En el derecho internacional, es como se expresó anteriormente, es el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*¹¹ el documento que contiene las normas mínimas y los lineamientos sobre desarrollo de los pueblos indígenas que deben adoptar los Estados en esta materia, mismos que se encuentran en sus artículos 1, 2, 5 y 7, fundamentalmente.

El artículo primero es importante porque en su inciso b, reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos titulares de derechos y lo hace especificando que son pueblos que habitan en países independientes “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en 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, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. De igual manera, en el párrafo segundo se refiere a los integrantes de los pueblos indígenas, expresando que la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio”.¹²

El artículo 2 establece que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de

¹⁰ Congreso Nacional Indígena, *Derechos Indígenas en México: El turno es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Carta Dirigida a los Ministros de Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Distrito Federal, 12 de octubre del 2001.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

¹² *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Las acciones para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad deberán incluir medidas para: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y, c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los propios indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

En ese mismo sentido, el artículo 5 del Convenio 169 expresa que al aplicar sus disposiciones deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y como consecuencia tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; de igual manera debe respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; y adoptar, con la participación y cooperación de los mismos, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT contiene las normas específicas sobre desarrollo indígena. En el se expresa lo siguiente:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su

- participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*¹³ aprobada el día 13 de septiembre del 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, también regula el derecho a su desarrollo. En su artículo 3 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y en virtud de ese derecho pueden determinar libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En ese mismo sentido, el artículo 21 establece textualmente lo siguiente:

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

Congruente con la disposición anterior, el artículo 22 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales,

¹³ A/61/L.67

comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”. Dentro de las medidas especiales que se tomen “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas”.

Por último, el artículo 23 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

El desarrollo y pueblos indígenas en la legislación nacional

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹⁴ también contiene normas que regulan el derecho al desarrollo dentro de los derechos de pueblos indígenas, la mayoría de ellas en su artículo 2. El contenido de este numeral se organiza en dos apartados, señalados como A y B. En el primero se reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y algunos de sus derechos, mientras en el segundo se agrupan una serie de acciones de gobierno. En otras palabras, en el apartado A se establecen los titulares de los derechos y los derechos que se les reconocen, mientras en el apartado B se establecen los lineamientos de políticas públicas y las instituciones que deberán operarlas.

Los sujetos de derecho

Recogiendo la definición del Convenio 169 de la OIT, nuestra Carta Magna identifica a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001

colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” y a las comunidades indígenas como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. De igual manera expresa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.

Los derechos reconocidos

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce a los pueblos indígenas su derecho a la autonomía y, como parte de ella, una serie de derechos que pueden organizarse en dos grupos: uno, donde no se requiere la intervención del Estado para su ejercicio y, otro que requiere de la intervención estatal para que puedan ejercerse. Dentro de los primeros, que por su naturaleza podríamos denominar “autonómicos se encuentran: el reconocimiento de formas propias de organización social, administración de justicia aplicando sus propios sistemas normativos, elección de autoridades comunitarias por usos y costumbres, derecho a usar su lengua y promover su cultura, obligación de conservar y mejorar el hábitat, sus tierras y el uso y disfrute preferente de los recursos naturales.

El segundo grupo, que podríamos denominar derechos de “nueva relación” se ubican la representación proporcional en los Ayuntamientos donde exista población indígena, acceso a la jurisdicción del Estado, compurgación de penas cerca de su comunidad, coordinación y asociación de comunidades indígenas dentro de los municipios a los que pertenezcan y su participación en la política nacional.

Si se comparan estos derechos con los derechos reconocidos en el ámbito internacional a los pueblos indígenas, se encontrará que en el ámbito nacional son bastante acotados; una situación bastante anómala si se toma en cuenta que el Estado mexicano es un activo promotor de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional, pero además, porque la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente ha sostenido que los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, forman parte del sistema jurídico

mexicano, colocándose jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal pero por encima de las demás leyes, de ahí que al no ajustarse a las obligaciones internacionales se generan antinomias jurídicas que es necesario resolver conforme a los mecanismos que establece la jurídica, lo cual se podría resolver con una homologación entre ambas legislaciones.

El derecho al desarrollo

En materia de desarrollo, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Son tres los mandatos de la Constitución Federal en este sentido. El primero es que en los tres niveles de gobierno se establezcan instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas; el segundo es que el objetivo de esas instituciones debe ser promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, y el tercero, es que estas instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas.

Como parte del primer mandato el Ejecutivo Federal transformó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Asimismo, varios estados de la República han creado diversas instituciones que se encargan de las políticas indigenistas, entre ellas secretarías, direcciones, procuradurías, pero no se sabe de una institución municipal. La información al momento de elaborar este documento es que ni los pueblos ni las comunidades indígenas participaron en el diseño y la operación de esas instituciones. La CDI cuenta con un Consejo Consultivo, que es un “órgano de consulta y vinculación

con los pueblos indígenas y la sociedad”,¹⁵ pero eso no satisface el mandato constitucional, porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen, como si lo hace la Junta de Gobierno (órgano de gobierno de la CDI), integrado por los titulares de diversas secretarías de la administración pública federal y del poder legislativo. Es decir, el Consejo –espacio en donde de acuerdo con el Artículo 12 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, se encuentran representados los pueblos indígenas–, es sólo un órgano de consulta y vinculación, a diferencia de la Junta de Gobierno, que define, decide, autoriza y aprueba todo lo relacionado con la Comisión.¹⁶

Directamente relacionado con la planeación y programación del desarrollo, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de”:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

(...)

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

¹⁵ Artículo 5 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.

¹⁶ A diferencia de la Ley de la CDI, en la *Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista* (DOF, 4 de diciembre de 1948), se establece que el INI quedaba integrado por el Director y un Consejo. Dicho Consejo –integrado por el Director, las Secretarías y Dependencias del Estado, instituciones académicas, y representantes de núcleos indígenas– sí tenía facultades de decisión.

(...)

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones 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.

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Con relación a esta última disposición, la *Ley de Planeación* se reformó tiempo después de la reforma Constitucional,¹⁷ para incorporar en ella entre otras disposiciones, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los Programas” de desarrollo. Hay que advertir que esta disposición legal reduce el mandato constitucional, ya que esta prescribe que la participación de los pueblos y comunidades indígenas no debe ser directamente por sus integrantes, sino por medio de sus representantes. En ese mismo sentido, hay que recordar que el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, con jerarquía superior a la de la Ley, establece que las consultas a los pueblos deben hacerse “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” además de hacerse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo del 2002.

Otras disposiciones de la *Ley de Planeación* en materia de consulta se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social en la planeación, y en lo que la Ley denomina concertación e inducción. Para el primer caso, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene atribuciones para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados; lo mismo que para “proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República. A las demás dependencias de la administración pública federal les corresponde “elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Con respecto a la Participación Social en la Planeación expresamente dispone que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”, y que “en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”.

Por último, en materia de concertación e inducción se establece que “el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate”.

Como puede verse, el mandato constitucional de participación de los pueblos indígenas en la planeación es general, no establece restricciones en la forma de participación, de ahí que atendiendo al principio de que donde la ley no distingue las autoridades no tienen porque hacerlo, se entiende que la participación puede ser por los integrantes del pueblo directamente. Lo anterior se corrobora con las disposiciones del *Convenio 169* de la

Organización Internacional del Trabajo, la cual determina que dicha participación sea mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. No sucede lo mismo con la *Ley de Planeación* que reduce la participación a formas indirectas de participación, como la consulta o a través de sus representantes. Claramente se ve que aquí existe una antinomia jurídica que teóricamente se resuelve a favor de las normas de jerarquía mayor, como son la Constitución Federal y el *Convenio 169* de la OIT.

Por último, la Constitución Federal establece que

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Esta norma establece tres obligaciones a cargo del Estado. Una de ellas obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos de los municipios a establecer partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2 constitucional. La segunda es que se establezcan las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas y, la tercera, para que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales.

En ese mismo sentido, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*,¹⁸ en su artículo 41, prescribe que, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener:

(...)

j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades.

A la fecha, que se sepa, la primera obligación se cumple con el proyecto de presupuesto que el titular del Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, estableciendo una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); una parte de ella está destinada específicamente a programas que maneja la CDI. Mientras otra parte de ella se ubica en un anexo específico denominado “Erogaciones para atender a la población indígena”. En dicho anexo, únicamente se enuncia el monto, pero no se especifica su destino. Es decir, es una partida que no se desglosa. Esta situación da como consecuencia que no exista mecanismo para saber en qué programas, proyectos o gastos se emplean los recursos, así como sus resultados. No obstante, se argumenta que esta partida se constituye a partir de la estrategia de transversalidad, mediante la cual, todas las secretarías y dependencias de gobierno están obligadas a destinar parte de su presupuesto al desarrollo de los pueblos indígenas.

Tampoco se sabe que existan mecanismos donde los pueblos indígenas participen en el diseño y ejercicio de los planes de desarrollo que los impacten ni instrumentos o instancias de vigilancia.

Además de las anteriores leyes que podríamos denominar instrumentales, existen otras dos en materia de desarrollo específicamente: la *Ley General de Desarrollo Rural Sustentable* y la segunda la *Ley de Desarrollo Social*. Como se infiere del título de ellas, la primera se refiere a los indígenas que habitan en las zonas rurales, mientras la segunda lo hace sólo a aquéllos que habitan en el medio urbano, cuando debería ser para todos los sectores sociales del país.

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*¹⁹ se publicó cuatro meses después que la reforma constitucional en materia indígena. Una primera referencia a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra en su artículo 15, ubicado en el capítulo I, denominado “De la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable”. Ahí se expresa que el Programa Especial Concurrente*

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre del 2001.

* De acuerdo al artículo tercero, fracción XXIII, de la propia Ley el Programa Especial Concurrente es “el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable,

fomentará acciones, entre otras materias, para el “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.” Se trata de disposiciones muy ligadas a la planeación, ya que es justo en el Programa Especial Concurrente donde se encuentran las partidas presupuestales de las que habla la Constitución Federal.

De igual manera, en capítulo III denominado “De la capacitación y asistencia técnica” expresa que dentro de esa materia quedan incluidas “la preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades indígenas.”

Otra mención que se hace en esta ley sobre pueblos indígenas se ubica en el capítulo “De la Reconversión Productiva Sustentable”, específicamente en sus artículos 53 y 56. En el primer caso establece que “los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias”. En un segundo párrafo de ese mismo artículo determina que el gobierno federal “a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a

que incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con los programas motivo de esta ley”. De la misma manera, la fracción XXIV del mismo artículo, define los programas sectoriales como: “Los programas específicos del Gobierno Federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable.”

las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.

Además, “el gobierno federal cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución”. Sobre esta misma materia, el artículo 56 expresa que “se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a “buscar la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales.”

Con relación al “Sistema Nacional de Financiamiento Rural” la ley expresa en su artículo 118 que “los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, establecerán su área de influencia; políticas financieras; criterios de equidad de género; apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad, población indígena y las demás que establezca la Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo Mexicano”.

La parte mas desarrollada es la denominada “Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación”. Organizada en cinco artículos, se refiere a temas como bienestar social, atención a grupos marginados, seguridad social y prioridad para obtener permisos, autorizaciones y concesiones.

Sobre la primer materia, el artículo 154 determina que “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”. Asimismo, prevé que “para el desarrollo de estos programas, el Ejecutivo Federal mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, 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”. Para ello se deberá atender el principio de que las autoridades municipales

elaboren con la periodicidad del caso, su catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, integrando, a través del Consejo Municipal, sus propuestas ante las instancias superiores de decisión.

En esa misma línea, pero relacionado con proyectos dirigidos a la atención de grupos marginados, la ley prescribe que mediante brigadas móviles, escuelas de concentración, internados y albergues regionales, o cualesquiera otras modalidades de atención educativa formal y no formal se impulsen proyectos acordes a las circunstancias temporales y a las propias de su entorno, mismos que respondan a criterios de regionalización del medio rural, sus particularidades étnico demográficas y condiciones ambientales, como sociales. En ese mismo sentido, para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, mediante actividades económicas conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.

Respecto a la seguridad social, el artículo 157 establece que “el Instituto Mexicano del Seguro Social formulará programas permanentes de incorporación de indígenas trabajadores agrícolas, productores temporales de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, a los cuales la Ley del Seguro Social reconoce como derechohabientes de sus servicios dentro del régimen de solidaridad social”. De igual manera, “para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos del Programa Especial Concurrente”.

Relacionado con los permisos, autorizaciones y concesiones, la ley prevé que “los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores

de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables”. De igual manera, “el gobierno federal, prestará asesoría técnica y legal para que los interesados formulen sus proyectos y tengan acceso a los apoyos gubernamentales.

Por último, se establece que “los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos, y que “la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, establecerá las medidas necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de biodiversidad nacional, incluidos los organismos generados en condiciones naturales y bajo cultivo por los productores, así como la defensa de los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas y campesinas.

La referencia a los pueblos indígenas en la *Ley General de Desarrollo Social*²⁰ se encuentra en el objeto y los objetivos de la ley. En ella establece que la política de desarrollo social se sujetará a los principios de respeto a la diversidad y libredeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. En el primer caso se pretende que al diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo social se tome en cuenta el “reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias”. En ese mismo sentido, con referencia al segundo principio enunciado, se busca un “reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero del 2004.

de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado”.

La segunda referencia se encuentra en el título tercero de la ley, denominado “De la Política Nacional de Desarrollo Social” y se refiere específicamente a los objetivos de la ley. Entre éstos se incluye “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social”.

Conclusiones

Todo lo expuesto corrobora lo anotado al principio de este capítulo: la relación entre el estado mexicano y los pueblos indígenas que habitan su territorio presenta una anomalía histórica, misma que no ha podido corregirse con el paso del tiempo. Pero además de eso, existe un desfase entre los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano y lo que en el derecho nacional se ha legislado, lo cual es grave si se toma en cuenta que los tratados donde tales compromisos se plasman, son obligatorios en nuestro país, una vez firmados por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificados por el Senado.

Para corregir esta anomalía el estado deberá modificar sustancialmente su marco normativo, sus instituciones y sus programas, de tal manera que establezca una nueva relación con los pueblos indígenas, donde estos dejen de ser sujetos de políticas de atención y se conviertan en sujetos de derecho público. Para realizar esta adecuación, existe un piso mínimo legislativo marcado por el derecho internacional, específicamente en Convenio 169 de la OIT y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.

Además de eso, deberá tomarse en cuenta lo que lo los pueblos indígenas proponen y reclaman para construir su futuro. Por que no es congruente que por un lado la Constitución Política reconozca que somos una nación

pluricultural con sustento en los pueblos indígenas y por otro se actué como si no lo fuéramos. No hay que olvidar que cada que no se les toma en cuenta se les viola su derecho a ser pueblos y todo perdemos en riqueza de las visiones que pueden existir sobre desarrollo.

Biotecnología y desarrollo rural

Biotecnología

Durante cientos de años, la humanidad ha empleado a los seres vivos para producir satisfactores y mejorar sus condiciones de vida. Por ejemplo, la producción de alimentos como el pan y el vino que se producen mediante fermentación (un proceso biotecnológico) datan de tiempos remotos.

La biotecnología ha generado distintas definiciones, entre las que se encuentran:

- Actividad multidisciplinaria, cuyo sustento es el conocimiento de frontera generado en diversas disciplinas (entre otras, la biología molecular, la ingeniería bioquímica, la microbiología, la genómica y la inmunología), que permite el estudio integral y la manipulación de los sistemas biológicos (microbios, plantas y animales) (Zapata, 2004).
- Gradiente de tecnologías, que van desde las técnicas de biotecnología “tradicional” largamente establecidas y ampliamente conocidas y utilizadas (por ejemplo la fermentación de alimentos y control biológico), hasta la biotecnología moderna, basada en la utilización de las nuevas técnicas de la ingeniería genética (Díaz 2004).
- Cualquier aplicación tecnológica que utiliza sistemas biológicos, organismos vivos, o algunos de sus derivados para crear o modificar

productos o procesos para usos específicos” (Convenio de Diversidad Biológica). 2. “Interpretado en sentido más estricto, [...] el conjunto de diferentes tecnologías moleculares tales como la manipulación y transferencia de genes, el tipado de ADN y la clonación de plantas y animales” (Declaración de la FAO sobre biotecnología) (FAO, 2007).

De estas definiciones se desprenden que la biotecnología: utiliza a los seres vivos o sus partes para producir bienes o servicios, emplea a los seres vivos tal cual se encuentran en la naturaleza o modifica sus características para dotar a estos organismos de nuevas capacidades para producir sustancias de interés; y combina conocimientos de diversas disciplinas.

Existe una biotecnología tradicional y una biotecnología moderna. La primera es utilizada para la generación de productos, tales como los derivados de la microbiología industrial y los procesos fermentativos (bebidas alcohólicas y derivados lácteos). La segunda tiene como principal característica, el empleo de la ingeniería genética cuyos productos son los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) o transgénicos.¹

El auge de la biotecnología moderna se deriva del descubrimiento de la estructura del ácido desoxirribonucleico en la década de los cincuentas y de la posibilidad de modificar esta estructura, descubierta en los setentas, dando lugar a los OGMs, ya sea al emplear la información genética de la misma especie o incorporar información genética de especies diferentes (transgénicos).

En la actualidad existen un número importante de productos de la biotecnología empleados en: salud, agricultura y alimentación; ambiente, recursos marinos y acuicultura, pecuario e industrial (cuadro 1).

Particularmente, en el sector agropecuario, la biotecnología moderna ha permitido el empleo de plantas o animales como reactores (biorreactores) para producir sustancias de alto valor agregado (productos terapéuticos) que aumentan la diversidad económica del sector. También, permite

¹ A lo largo del documento se emplea indistintamente organismos genéticamente modificados, organismos vivos modificados y transgénicos, a pesar que de existen diferencias entre ellos.

aprovechar los suelos con problemas de sequía o exceso de salinidad o combatir plagas por medio del diseño de plantas capaces de desarrollarse en esos ambientes negativos o de actuar biológicamente contra los insectos. Además, ha generado semillas con calidades nutritivas o con resistencias a factores ambientales.

A nivel comercial se encuentran disponibles en el mercado: los cultivos tolerantes a insectos y a herbicidas; la clonación de individuos superiores; el mejoramiento genético asistido para acortar los tiempos en la producción de nuevas variedades; paquetes de diagnóstico para enfermedades; la biosíntesis de ingredientes activos; así como la inclusión de características que disminuyan las pérdidas postcosecha, mejora en la calidad de los productos y la caracterización y conservación del germoplasma.

Durante 2006, la superficie mundial cultivada con especies genéticamente modificadas ascendió a 102 millones de hectáreas y el valor del mercado fue de 6 150 millones de dólares (ver gráfica 1). Los Estados Unidos de América es el país con mayor superficie cultivada con OGMs, con 54.6 millones de hectáreas, seguido por Argentina, con 18 millones y Brasil, con 11.5 (Sagarpa, 2007).

En cuanto a cultivos, la soya es el de mayor importancia y su producción supera las 170 millones de toneladas, lo que representa el 63% de la producción mundial. Le sigue el maíz, con cerca de 144 millones (19.7%) y el algodón, con 20 millones de toneladas (13.4%). De acuerdo con James (2007) en México se cultivan 0.1 millones de hectáreas con OGMs, las cuales corresponden principalmente a algodón y soya.

El futuro e implicaciones de la biotecnología han generado el interés de organismos internacionales. El Banco Mundial (2007), en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, señala que los avances revolucionarios de la biotecnología ofrecen grandes beneficios potenciales para los productores y consumidores pobres. Sin embargo, las actuales inversiones en biotecnología, que se concentran en el sector privado y están impulsadas por intereses comerciales, han tenido un impacto limitado en la productividad de los pequeños agricultores del mundo en desarrollo, con la excepción China y la India (donde emplean algodón transgénico). El Banco añade que la escasa inversión pública en biotecnología y los lentos progresos en la regulación de los posibles riesgos para el medio ambiente y la inocuidad de los alimentos han limitado el desarrollo de OGMs que podrían ayudar a la

Cuadro 1. Productos de la biotecnología

Agrícola y alimentación

- Semillas con resistencia a factores ambientales (sequía, frío y salinidad) y con protección a insectos, con tolerancia a herbicidas y con protección contra enfermedades fúngicas y con captación de nutrientes.
- Vegetales de maduración retardada.
- Enzimas para la bioconversión del almidón en productos edulcorantes.
- Aromas y acentuadores de sabor.
- Aminoácidos y otras moléculas nutritivas.
- Alimentos fermentados (cervezas, quesos).
- Enzimas de quesería y los productos lácteos deslactosados y de aditivos alimentarios.
- Técnicas de cultivo de tejidos, de micropropagación y de cartografía genética en plantas.
- Métodos de propagación para árboles y plantas ornamentales.
- Tecnologías enzimáticas para la elaboración y extracción de productos
- Biocontrol de plagas agrícolas y biopesticidas.
- Conservación y caracterización del germoplasma.

Salud

- Sistemas terapéuticos (hormona del crecimiento humano, insulina).
- Sistemas de diagnóstico de enfermedades en humanos, animales y vegetales.
- Vacunas (contra la hepatitis B)
- Fertilización invitro de embriones.
- Plantas o animales como reactores para producir sustancias de alto valor agregado.
- Desarrollo de biosensores.

Ambiente y biodiversidad

- Sistemas de remediación en sitios contaminados.

- Sistemas de tratamiento de aguas residuales y de desechos sólidos.
- Sistemas de eliminación de gases y de residuos tóxicos.
- Tratamiento de aguas residuales con microorganismos.
- Tratamiento de contaminación del aire.

Recursos marinos y acuicultura

- Sustancias de uso médico e industrial.
- Alimentos balanceados.
- Potenciación del sabor.
- Técnicas de control de población (inducción de la esterilidad)

Sector pecuario

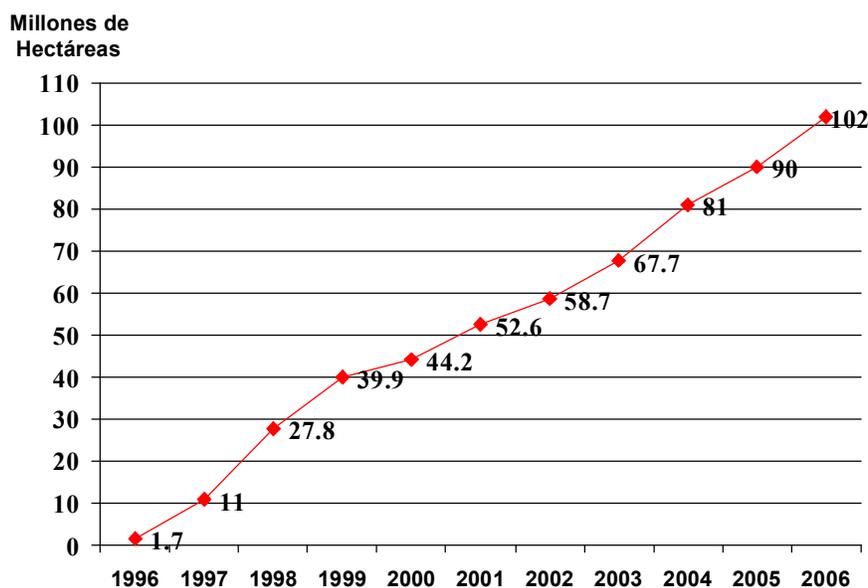
- Nuevas razas y métodos eficientes de propagación de ganado.
- Productos de alimentación animal (fermentación láctica de melaza para alimento animal).
- Caracterización del ganado por marcadores moleculares.
- Hormonas del crecimiento.
- Manipulación de los genes asociados a la calidad de la carne y el mejoramiento genético asistido.
- Transplante de embriones.
- Clonación de animales superiores.
- Desarrollo de vacunas recombinantes.
- Uso de animales para la producción de medicamentos.
- Creación de animales transgénicos para la obtención de productos industriales, farmacéuticos u órganos para trasplante.

Sector industrial

- Combustibles renovables.
- Desarrollo de procesos limpios.
- Conversión de la biomasa en energía por la fermentación anaerobia para la producción de etanol y metano.

Fuente: Modificado de AMC (2007).

Gráfica 1. Área total sembrada con transgénicos 1996-2006



Fuente: James (2007).

población pobre. Esta situación internacional requiere ser considerada por México bajo la luz de potencial y su marco normativo.

Sobre su potencial, la Academia Mexicana de Ciencias (2007) señala que la capacidad de investigación en el país la constituyen cien instituciones, con 750 investigadores de alto nivel internacional y 400 graduados (de maestría y doctorado) por año. En cuanto a la actividad productiva, en el país trabajan entre 70 y 80 compañías que usan procesos biotecnológicos.

La legislación en México

En México, el marco legislativo lo constituyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y acuerdos internacionales y las leyes nacionales. Considerando que en el país, los tratados internacionales, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, tienen el carácter de ley suprema de la unión, según lo señala el artículo 133 de la Constitución y que en la jerarquía normativa de los tratados internacionales,

la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó mediante jurisprudencia, que aquellos están por encima de las leyes federales y locales, y en un segundo plano respecto de la Constitución Política, razón por la cual obligan al Estado Mexicano en su conjunto, comprometiendo a todas sus autoridades federales frente a la comunidad internacional (Ortega y Ferro, 2003).

El país ha firmado 12 tratados y 6 acuerdos internacionales de comercio internacional con 32 países, bajo los cuales se comprometió a proteger los derechos de propiedad intelectual de las empresas que han realizado inversiones en investigación científica y desarrollo tecnológico. Además de pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Entre los compromisos en materia de propiedad intelectual se encuentran la Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV); el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial Relacionados con el Comercio (ADPIC), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)² y el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT).

Como resultado de la investigación científica,³ la biotecnología tiene fuertes vínculos con la propiedad intelectual, al proteger las inversiones que se han realizado en ciencia y tecnología para el desarrollo de un producto que concurre al mercado.

A los compromisos comerciales se les añade los compromisos derivados de los acuerdos ambientales internacionales, entre los que se encuentran la Convención de Biodiversidad y el Protocolo de Cartagena de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados, ambos relacionados con la biotecnología.

De tal manera que el ámbito internacional ha motivado la modificación del marco legislativo nacional para el cumplimiento de los compromisos internacionales, tal como se muestra en el cuadro 2.

El marco legislativo relacionado con la biotecnología incluye la protección de los derechos de propiedad industrial y de los obtentores de

² El TLCAN, aunque su materia central no es la propiedad intelectual, incorpora en su capítulo XVII un conjunto normativo para México y sus socios. Por virtud de este Tratado, cada una de las partes debe otorgar en su territorio, a los nacionales de otra parte, protección y defensa adecuada y eficaz para los derechos de propiedad intelectual, asegurando de que las medidas destinadas a defender estos derechos no se conviertan en obstáculos al comercio.

³ Se considera que la tecnología es la aplicación de la ciencia.

Cuadro 2. Legislación nacional e internacional relacionada con la biotecnología

Año	Internacional	Nacional
1976	<i>Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial</i> Revisado en Estocolmo el 14 de julio de 1967. Adoptado el 14 de julio de 1967. Vigente en México desde el 26 de julio de 1976.	
1976		<i>Ley de Invenciones y Marcas</i> Publicada en el DOF el 10 de febrero de 1976 (Abrogada)
1982		<i>Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Explotación de Patentes y Marcas</i> Publicada en el DOF el 11 de enero de 1982 (Abrogada)
1985		<i>Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico</i> Publicada en el DOF el 21 de enero de 1985 (Abrogada)
1986	<i>Ingreso de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles</i> (GATT; General Agreement on Tariffs and Trade) Predecesor de la Organización Mundial de Comercio, OMC.	
1991		<i>Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas</i> Publicada en el DOF el 15 de julio de 1991 (Abrogada)
1991		<i>Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial</i> Publicada en el DOF el 27 de junio de 1991. En la reforma de 1994, se cambia de nombre por <i>Ley de la Propiedad Industrial</i> .
1992		<i>Ley Federal de Competencia Económica</i> . Publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992.

1992	<p><i>Convención de Diversidad Biológica</i> Fecha de adopción: 5 de junio de 1992 internacional. Publicación en el DOF: 7 de mayo de 1993. Entrada en vigor en México 29 de diciembre de 1993. <i>Tratado de Libre Comercio con América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México, TLCAN.</i> (Sexta Parte, Capítulo XVII Propiedad Intelectual) Firmado el 17 de diciembre de 1992. Decreto aprobatorio publicado en el DOF el 8 de diciembre de 1993. Decreto promulgatorio publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993. Vigente en México desde el 1° de enero de 1994. <i>Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, ADPIC.</i> Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio. Firmado el 15 de abril de 1994. Vigente en México desde el 1° enero de 2000. <i>Ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.</i></p>	
1994		
1994		
1994		
1994		<p><i>Ley de la Propiedad Industrial</i> Publicada en el DOF el 2 de agosto de 1994. La Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, se reforma y cambia de nombre por Ley de la Propiedad Industrial. <i>Ley Federal de Sanidad Vegetal</i> Publicada en el DOF el 5 enero de 1994.</p>

Continúa...

...continuación

Año	Internacional	Nacional
1995	<p><i>Tratado de Cooperación en Materia de Patentes</i> (PCT, Patent Cooperation Trade). Adoptado el 19 de junio de 1970. Publicado en el DOF el 31 dic de 1993. Vigente en México desde el 1° de enero de 1995.</p>	
1996		<p><i>Ley Federal de Variedades Vegetales</i> Publicada en el DOF el 25 de octubre de 1996.</p>
1997	<p><i>Convención Internacional sobre la Protección de Variedades Vegetales</i> Acta de 1978. Adoptado el 2 de diciembre de 1961. Revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978. Vigente en México desde el 9 de agosto de 1997</p>	
1997		<p><i>Ley General de Salud</i> Publicada en el DOF el 7 de febrero de 1984. El 7 de mayo de 1997 en el DOF se publicaron, entre otras modificaciones, la adición del CAPITULO XII BIS referente a Productos Biotecnológicos con tres artículos.</p>
1999		<p><i>Ley de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica</i> Publicada en el DOF el 21 de mayo de 1999. (Abrogada)</p>
2000	<p><i>Protocolo de Cartagena sobre Biotecnología del Convenio de la Diversidad Biológica</i> Adoptado el 29 de enero del 2000. Entro en vigor el 11 de septiembre de 2003.</p>	

2002		<p><i>Ley de Ciencia y Tecnología</i> Publicada en el DOF el 5 de junio de 2002. Abroga la Ley de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.</p>
2005		<p><i>Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.</i> Publicada en el DOF el 18 de marzo de 2005.</p>
2007		<p><i>Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas.</i> Publicada el 15 de junio de 2007 en el DOF. Abroga la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

variedades vegetales; regulación y protección de la sanidad vegetal y las actividades de utilización confinada, liberación experimental, en programa piloto, comercial; y comercialización, importación y exportación de OGMs, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola y regulación de la producción de semillas certificadas; y calificación y comercialización, tal como se muestra en el cuadro 3.

De leyes relacionadas con la biotecnología, sólo la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas se fundamenta en el Artículo 27 de la Constitución, el resto de las leyes carece, de manera explícita, de dicho fundamento y responden al cumplimiento de un compromiso internacional. No obstante, se puede hacer una interpretación de diversas disposiciones contenidas en la carta magna para dar pie al contenido de estas leyes como es el caso de la Ley de la Propiedad Industrial.

Los principales contenidos de estas leyes están relacionados con los derechos de propiedad, los cuales, en el ámbito nacional, constituyen un instrumento económico de política pública. En el tema de los recursos naturales, incluyendo las variedades vegetales, Quadri (2006) señala que los derechos de propiedad claros y bien protegidos son indispensables para el intercambio económico, la toma de decisiones y los compromisos a largo plazo. Además, permiten una regulación eficaz por parte del Estado y evitan el problema de libre acceso o de *commons* que subyacen a la disipación de rentas y a la sobreexplotación, deterioro o destrucción de los recursos naturales. Así, el empleo de los recursos naturales, incluyendo aquellos que pueden ser utilizados en el desarrollo de procesos o productos biotecnológicos, puede ser considerado dentro de los temas de economía ambiental y con un enorme potencial para establecer su “valor” en el mercado; en donde necesariamente, las leyes sobre propiedad intelectual juegan un papel importante, para el caso de México, la Ley de la Propiedad Industrial (LPI) y la Ley Federal de Variedades Vegetales (LFVV).

Ley de la Propiedad Industrial

La LPI contiene 229 artículos contenidos en 8 títulos y tiene por objeto establecer las bases para, entre otras, promover y fomentar la actividad inventiva de aplicación industrial, las mejoras técnicas y la difusión de

Cuadro 3. Leyes relacionadas con la biotecnología agrícola

<i>Ley</i>	<i>Fundamento constitucional*</i>	<i>Objeto</i>
Ley de la Propiedad Industrial	No se menciona	Proteger la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención; regulación de secretos industriales
Ley Federal de Variedades Vegetales	No se menciona	Protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales.
Ley Federal de Sanidad Vegetal	No se menciona	Regular y promover la sanidad vegetal.
Ley de Bioseguridad de Organismos	No se menciona	Regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola.
Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas	Artículo 27, fracción XX	Regular la producción de semillas certificadas; la calificación de semillas; y la comercialización y puesta en circulación de semillas.

*Nota: Fundamento Constitucional se refiere a lo señalado en el articulado de la Ley.
Fuente: Elaboración propia.

conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos; proteger la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención; registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales; declaración de protección de denominaciones de origen, y regulación de secretos industriales; prevenir los actos que atenten contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma y establecer las sanciones y penas respecto de ellos.

A pesar de que el articulado de la ley no señala explícitamente algún fundamento constitucional para sus disposiciones; Berrueco y Márquez (2006) señalan que la base de la regulación de la propiedad industrial se encuentra en los artículos: 3º, 28, 73, y 89 de la Constitución (cuadro 4).

De acuerdo con las disposiciones de la LPI, las modalidades a través de las cuales se protege la propiedad industrial son: invenciones (otorgamiento de patentes de invención, registro de modelos de utilidad, de diseños industriales –dibujos y modelos– y de esquemas de trazado de circuitos integrados) y marcas y otros signos distintivos (registro de marcas, de marcas colectivas, y de avisos comerciales, publicación de nombres comerciales y declaración de protección de denominación de origen).

El régimen de las patentes de invención tiene como autoridad administrativa al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) que es un órgano descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

Una invención es toda creación humana que permita, en la práctica, transformar la materia o la energía para su aprovechamiento con la finalidad de satisfacer alguna necesidad o para dar solución a un problema técnico determinado o que contribuya a mejorar el estado de la técnica; mientras que una patente es el privilegio que concede el Estado a una persona física o moral para producir o utilizar en forma exclusiva y durante un periodo de tiempo determinado una invención (producto o proceso) que haya sido desarrollado por dicha persona.

Las condiciones de patentabilidad son: novedad (todo aquello que no se encuentra en el estado de la técnica);⁴ actividad inventiva (proceso creativo

⁴ Estado de la técnica.- Conjunto de conocimientos técnicos que se hacen públicos mediante una descripción oral o escrita, por explotación u otro medio de difusión o información, en el país o en el extranjero.

Cuadro 4. Bases de la regulación de la propiedad industrial en la constitución política de los estados unidos mexicanos

Artículo 28, párrafo 9, establece que no constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los artistas para la producción de sus obras y los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgue a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Artículo 73, fracción XXIX- F, señala que el Congreso de la Unión esta facultado para expedir leyes para regular la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Artículo 89, fracción XV, faculta al presidente de la República para conceder privilegios por tiempo determinado, con arreglo a las leyes, los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria química.

Artículo 3° fracción V, determina que el Estado debe apoyar la investigación científica y tecnológica.

Artículo 3° fracción VII, establece que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas.

Fuente: Berruero y Márquez (2006).

cuyos resultados no se deduzcan del estado de la técnica en forma evidente para un técnico en la materia) y aplicación industrial (posibilidad de producir o utilizar una invención –producto o proceso– en cualquier rama de la actividad económica).

La ley considera como no patentables: los procesos esencialmente biológicos para la producción, reproducción y propagación de plantas y animales; el material biológico y genético, tal como se encuentra en la naturaleza; las razas animales; el cuerpo humano y partes vivas que lo componen y las variedades vegetales.

El articulado establece que la persona que realice una invención tiene el derecho exclusivo de explotarla en su provecho por un lapso de 20 años improrrogables, período que es acorde con las disposiciones contenidas en instrumentos jurídicos internacionales como el ADPIC⁵ (artículo 33) y el TLCAN (artículo 1709).

De acuerdo con el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, la ley permite solicitar simultáneamente y en gran número de países, la protección de una investigación por patente mediante la presentación de una sola solicitud internacional de patente, que se remite a la oficina internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y a la administración encargada de la búsqueda internacional designada por el solicitante.

Diversos autores coinciden en que la ley ha sido modificada para brindar protección a la propiedad intelectual y para atender las necesidades del desarrollo de la biotecnología. Berrueco y Márquez (2006), señalan que la ley tiene un avance notorio al permitir patentar productos tecnológicos que antes no era posible proteger por esta vía, tal es el caso de los procedimientos biotecnológicos y genéticos y que es atribuible a la intención del gobierno mexicano por atraer inversión extranjera al colocar a México dentro de las naciones con niveles amplios de protección de la propiedad intelectual. Por su parte, la Academia Mexicana de Ciencias (AMC, 2002) señala que a raíz de la aplicación de la biotecnología, la LPI fue modificada para asegurar la inversión realizada en investigación y desarrollo. Sin embargo, no se establecieron los mecanismos para impulsar la investigación en el país, por lo que los efectos de los cambios, solo se han manifestado en un incremento de las solicitudes de protección para inventores extranjeros.

Así, los resultados de la investigación científica y el desarrollo tecnológicos obtenidos en el extranjero están protegidos por las leyes mexicanas; sin embargo, los resultados del trabajo de los mexicanos todavía no se refleja en el número de patentes otorgadas en el país (cuadro 5).

⁵ El ADPIC tiene como objetivo la protección de los derechos de propiedad intelectual para contribuir a la promoción e innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología.

Cuadro 5. Patentes otorgadas por nacional del titular

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>México</i>	<i>Alemania</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Francia</i>	<i>Japón</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Suiza</i>	<i>Otros Países</i>
1993	6,183	343	458	3,714	251	220	206	256	735
1994	4,367	288	395	2,367	210	175	175	228	529
1995	3,538	148	205	2,198	162	123	136	109	457
1996	3,186	116	214	2,084	108	101	70	101	392
1997	3,944	112	227	2,873	120	98	90	112	312
1998	3,219	141	215	2,060	117	102	114	101	369
1999	3,899	120	351	2,324	209	134	124	152	485
2000	5,519	118	525	3,158	333	243	167	228	747
2001	5,479	118	480	3,237	298	218	167	181	780
2002	6,611	139	736	3,706	335	256	197	246	996
2003	6,008	121	610	3,368	337	197	156	241	978
2004	6,838	162	726	3,552	522	234	181	315	1,146
2005	8,098	131	806	4,338	558	284	234	386	1,361
2006	9,632	132	877	5,180	711	378	265	506	1,583
2007	3,933	82	374	2,004	290	173	101	190	719

Fuente: IMPI (2007)

Ley Federal de Variedades Vegetales

La Ley Federal de Variedades Vegetales (LFVV) fue publicada en el DOF el 25 de octubre de 1996. En ella se establece un régimen de protección independiente para las variedades vegetales a través de otorgar títulos de obtentor –en lugar de patentes que otorga el IMPI– función que realiza la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

La Sagarpa (2005) señala que la ley fue configurada bajo los principios: de protección bajo un sistema acorde al Acta de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)⁶ de 1978; protección

⁶ La UPOV es una organización intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, constituida por 60 países y por la Unión Europea, que tiene su origen en el Convenio

de variedades de todo género y especie vegetal, y que el propio obtentor proporciona información para la concesión de la protección.

La UPOV (2002) señala que si un país introdujera un sistema que no fuera compatible con el sistema armonizado internacionalmente y no estuviera basado en el Convenio de la UPOV, se crearían barreras al comercio y a la transferencia de tecnología, y los obtentores de los Estados miembros de la UPOV dudarían en divulgar sus variedades en dicho país. Esto significa que los agricultores de ese país no podrán utilizar las mejores variedades. Es conveniente señalar que la UPOV realizó una nueva revisión en 1991, revisión que no ha sido suscrita por México aunque se comprometió con ello en el TLCAN.

La LFVV esta integrada por 48 artículos comprendidos en seis títulos: disposiciones generales; protección de los derechos del obtentor de variedades vegetales (de los derechos y obligaciones del obtentor, de la solicitud y otorgamiento del título de obtentor, de la transmisión de derechos, de las licencias de emergencia), comité calificador de variedades vegetales, registro nacional de variedades vegetales, procedimientos administrativos e infracciones.

De acuerdo con las disposiciones de la LFVV, corresponde a la Sagarpa la aplicación e interpretación de ley. Esta ley otorga los derechos de ser reconocido como obtentor de una variedad vegetal y aprovechar y explotar en forma exclusiva y de manera temporal, por sí o por terceros, con su consentimiento, una variedad vegetal y su material de propagación, para su producción, reproducción, distribución o venta, así como para la producción de otras variedades vegetales e híbridos con fines comerciales.

El derecho de obtentor es un derecho jurídico mediante el cual se concede a las personas físicas o morales que, mediante un proceso de

Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales firmado en París en 1961. El convenio es considerado un instrumento para la cooperación internacional en materia de protección del derecho de los obtentores, tiene como objeto reconocer y garantizar un derecho al obtentor de una variedad vegetal nueva, de tal manera que todos los obtentores de los Estados miembros de la UPOV gozan del mismo nivel de protección. En este sentido, el fomento de la armonización internacional es un instrumento indispensable para la protección de las obtenciones vegetales, así como para el comercio internacional y la transferencia de tecnología.

mejoramiento, han obtenido y desarrollado una nueva variedad vegetal, el aprovechamiento y explotación de la variedad vegetal, en forma exclusiva y de manera temporal. Con este beneficio se alienta la inversión e investigación de nuevas y mejores variedades vegetales facilitando el acceso a nuevas tecnologías y mercados. Es conveniente señalar que existe una diferencia entre las patentes y los derechos de obtentor, tal como se señalan en el cuadro 6.

De acuerdo con la LFVV, la vigencia del aprovechamiento exclusivo es de dieciocho años para vides, especies perennes (forestales, frutícolas, ornamentales) y sus portainjertos y quince años para otras especies. Además, no se requiere el consentimiento del obtentor de una variedad vegetal para: utilizarla como insumo de investigación para la obtención de otras variedades vegetales, uso propio, uso como grano para consumo o siembra y consumo humano o animal. A través de esta ley, se protege el material de propagación o semilla para siembra de cualquier género y especie vegetal y no se incluyen algas y hongos en esta definición. La recepción, gestión y análisis técnico

Cuadro 6. Disposiciones más importantes en materia de patentes y derechos de obtentor en México

<i>Criterio</i>	<i>Patentes</i>	<i>Derechos de obtentor</i>
Oficina reguladora	IMPI	SNICS (Sagarpa)
Legislación Aplicable	LPI	LFVV
Objeto de protección	Inventiones	Variedades Vegetales de especies definidas a nivel nacional
Requerimientos	Novedad Universal No obviedad Aplicación Industrial	Novedad Distinción Homogeneidad Estabilidad
Plazo de protección	20 años (a partir de la solicitud)	18 años para cultivos perennes 15 años para otras especies (a partir de la expedición del título)
Alcance de la protección	Uso comercial en materia protegida	Uso comercial en material reproducido de la variedad vegetal.

Fuente: Castañón (2003).

de las solicitudes de título de obtentor están a cargo de del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semilla (SNICS), órgano administrativo desconcentrado de la Sagarpa.

Como resultado de la aplicación de las disposiciones de LFVV (SNICS, 2005) entre 1995 y 2005 se presentaron 538 solicitudes de derechos de obtentor. De las cuales, 18% corresponde al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; 11% a Semillas y Agroproductos Monsanto (Asgrow) y 10% a Pioneer Hi-Bred Internacional, Inc (cuadro 7).

Según el origen de las solicitudes, 40% corresponden a residentes en México y el resto a no residentes en el país, de éstas últimas 37% corresponde

Cuadro 7. Solicitudes presentadas por solicitante

<i>Solicitante</i>	<i>Número</i>	<i>Participación (porcentaje)</i>
1 INIFAP	99	18
2 Semillas y Agroproductos Monsanto (Asgrow)	61	11
3 Pioneer Hi-Bred Internacional, Inc.	54	10
4 Meilland Star Rose S.A.	38	7
5 Driscoll Strawberry Associates, Inc.	35	6
6 Bear Creek Gardens, Inc.	30	6
7 Delta and Pine Land Company	27	5
8 Rosen Tantau, Mathias Tantau Nachfolger	17	3
9 De Ruiter's Nieuwe Rozen B.V.	15	3
10 Sabritas, S.A. de C.V.	9	2
11 The Regents of the University Of California	9	2
12 V.O.F. Olij Rozen	9	2
13 Berry Genetics, Inc.	8	2
14 Fundación Sánchez Colín Cictamex, S.C.	8	2
Otros (57)	118	21
<i>Suma</i>	537	100%

Fuente: <http://www.sagarpa.gob.mx/snics/archivos/12-c.pdf>

a los Estados Unidos de América, 10% a Francia, 8.5% a Holanda y 44.5% a otros países.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

En 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la cual se firmaron dos acuerdos jurídicamente vinculantes de importancia ambiental: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), siendo este último el primer acuerdo mundial enfocado a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. El CDB está constituido por 42 artículos y dos anexos y tiene tres objetivos principales: la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Hasta el 2007, son parte en este Convenio 188 países, lo que le confiere una alta aceptación mundial.

Derivado del CDB, el 29 de enero del 2000, se adoptó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio de la Diversidad Biológica, el cual entró en vigor el 11 de septiembre de 2003. El texto se compone de 40 artículos y tres anexos. Su objetivo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y uso seguro de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.

El Protocolo fue elaborado para regular la circulación transfronteriza de organismos vivos modificados. De tal manera que permite a los gobiernos señalar si están o no dispuestos a aceptar las importaciones de productos agrícolas que incluyan organismos vivos modificados, comunicando su decisión a la comunidad mundial a través de un centro de información sobre seguridad de la biotecnología, mecanismo establecido para facilitar el intercambio de información y de experiencias sobre organismos vivos modificados.

Al ser un convenio de carácter internacional, era indispensable contar con un instrumento que permita contar con instancias responsables al interior del país para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el CDB y en el Protocolo. En este sentido, se elaboró la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), la cual fue publicada el 18 de marzo de 2005 en el DOF.

La LBOGM esta compuesta por 127 artículos, comprendidos en 12 títulos y su objetivo es regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de OGMs, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola.

La LBOGM establece que son autoridades competentes en materia de bioseguridad de OGMs: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Sagarpa, la Secretaría de Salud (SSA); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (Secon).

La LBOGM establece que para el caso de los permisos de liberación al ambiente de OGMs, dependiendo el tipo de producto a regular (artículo 11 y 12), le corresponderá a la Sagarpa o Semarnat, según sea el caso, su regulación específica. Así, para el caso de los vegetales que se consideren especies agrícolas, incluyendo semillas, se deberá solicitar el permiso de liberación (experimental, programa piloto o comercial) ante la Sagarpa, y ésta a su vez enviará la solicitud a la Semarnat para obtener un dictamen de bioseguridad ambiental vinculante, en el entendido de que éste deberá ser favorable para que la Sagarpa pueda emitir el permiso correspondiente.

La Sagarpa, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), en apego a la LBOGM, realiza la evaluación de las solicitudes de permiso de liberación al ambiente de OGMs y la vigilancia de los permisos otorgados. Durante 2006 y 2007, el Senasica (2007) otorgó 61 permisos de liberación de OGMs de uso agrícola (solicitudes resueltas positivamente) para dos cultivos (soya y algodón); en 14 estados: Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Baja California, Chihuahua, Tlaxcala, Hidalgo, Campeche, Chiapas, Nayarit, San Luís Potosí, Veracruz, Yucatán, y Quintana Roo.

Por otra parte, en el capítulo VI, Del Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica en Bioseguridad y Biotecnología, el artículo 28 señala que el Ejecutivo Federal fomentará, apoyará y fortalecerá la investigación científica y tecnológica en materia de bioseguridad y de biotecnología a través de las políticas y los instrumentos establecidos en esta Ley y en la Ley de Ciencia y Tecnología (LCyT).

De tal manera que para la biotecnología establece: impulsar proyectos de investigación y desarrollo e innovación, formación de recursos humanos especializados y fortalecimiento de grupos e infraestructura de las universidades, instituciones de educación superior y centros públicos de investigación, que se lleven a cabo para resolver necesidades productivas específicas del país y que beneficien directamente a los productores nacionales.

Además, en el artículo 29 se instituye que para lograr el fomento a la investigación científica y tecnológica en materia de bioseguridad y de biotecnología se establecerá un programa cuya formulación estará a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con base en las propuestas que presenten las Secretarías y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que apoyen o realicen investigación científica y desarrollo tecnológico. Dicho programa formará parte del Programa Especial de Ciencia y Tecnología que establece la LCyT.

El CONACyT constituirá un Fondo para el Fomento y Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica en Bioseguridad y Biotecnología conforme a la LCyT, al cual se destinarán los recursos fiscales que aporten las dependencias y entidades para tal fin, recursos de terceros e ingresos que por concepto de derechos determinen las disposiciones fiscales, que deriven de actos realizados en aplicación de esta Ley (artículo 31).

A más de dos años de la publicación de la LBOGM, aún se carece del reglamento y de las normas oficiales mexicanas que permitan instrumentar sus disposiciones. No obstante, las tres principales dependencias competentes en materia de bioseguridad de OGMs han estado otorgando permisos para su empleo. Además, los recursos presupuestales destinados al cumplimiento de esta ley han sido insuficientes. Por ejemplo, los recursos asignados para la infraestructura para detectar la entrada al territorio nacional de materiales que contengan OGMs han sido inexistentes en los presupuestos de la SHCP de los últimos tres años. Tampoco se han instrumentado el Fondo ni el Programa señalados en la Ley.

Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas

Las semillas constituyen uno de los insumos fundamentales en la cadena productiva alimentaria y para el comercio internacional es importante que estas cumplan con ciertas características. Esta situación ha motivado que los países adopten esquemas de certificación de semillas para facilitar el comercio.

De acuerdo con la FAO (2004) en los países en desarrollo, incluyendo México, existen dos tipos de sistemas de semillas: por un lado el formal, que orientado al mercado, se desarrolla mediante la intervención de los sectores público y/o privado; por el otro, el familiar o comunitario, basado principalmente en el autoabastecimiento, los intercambios, las donaciones entre vecinos y el mercado informal. El sistema formal se asienta en la combinación de la investigación científica con la selección de variedades y las pruebas y controles en laboratorio de las semillas y suelos, lo cual hace posible introducir nuevas variedades de mejor adaptabilidad y mayor resistencia a las enfermedades, sequías y a otros factores.

La Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (LFPCCS) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2007 y tiene por objeto regular: la producción de semillas certificadas, la calificación de semillas, y la comercialización y puesta en circulación de semillas.

La LFPCCS está constituida por 42 artículos comprendidos en 10 capítulos: disposiciones generales; sistema nacional de semillas y del fondo de apoyos e incentivo; política en materia de semillas; fomento a la investigación y desarrollo tecnológico; catálogos; procedimiento de calificación de semillas; comercio de semillas; comités consultivos regionales o estatales de semillas; infracciones y sanciones, y recurso de revisión. El SNICCS es el responsable de ejecutar su contenido. Además, sus disposiciones son complementarias con las disposiciones de la LFPVV.

En el marco de la LFPCCS se creó el Programa Nacional de Semillas, cuyo objetivo es el coadyuvar a la productividad y competitividad agropecuaria, facilitando el acceso a mejores semillas, y ofreciendo condiciones de certeza jurídica, desde la investigación hasta el comercio, para el ordenamiento del sector. El Programa plantea como meta para 2012 reducir los índices de piratería al 10% e incrementar la cobertura de semillas

certificadas en los principales cultivos básicos al 50%, que implicará la producción de 300 mil toneladas de semillas certificadas (cuadro 8).

De acuerdo con el SNICCS (2007), el Catálogo que establece la ley, es atendiendo estándares internacionales, y formalizando la posibilidad del registro de variedades de uso común y su armonización con otras legislaciones tales como propiedad intelectual, bioseguridad y recursos fitogenéticos.

Ley Federal de Sanidad Vegetal

La Ley Federal de Sanidad Vegetal (LFSV) fue publicada en el DOF el 5 de enero de 1994 y tiene por objeto regular y promover, la sanidad vegetal, la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales.

De acuerdo con el articulado de la ley, la sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado. Mientras que la regulación en materia de sistemas de reducción de riesgos de contaminación, tiene como finalidad, promover, verificar y certificar las actividades efectuadas en la producción primaria de vegetales, encaminadas a evitar su contaminación por agentes físicos, químicos o microbiológicos. Las disposiciones de la ley, se centran en la inocuidad, siendo el tema central, tratar de cuidar que los alimentos que se producen o se importan, para los consumidores mexicanos, cumplan con las normas correspondientes.

La LFSV incluye 77 artículos distribuidos en cinco títulos y 18 capítulos: objeto de la ley, conceptos, autoridad competente, consejo nacional consultivo fitosanitario, medidas fitosanitarias; movilización, importación y exportación en materia de sanidad vegetal; campañas y cuarentenas; control de insumos y actividades y servicios; dispositivo nacional de emergencia de sanidad vegetal; sistemas de reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales; aprobación, certificación y verificación e inspección; e incentivos, denuncia ciudadana, sanciones, recurso de revisión y delitos.

Cuadro 8. Programa nacional de semillas
(metas de semillas requeridas)

<i>Cultivo</i>	<i>Semilla requerida (toneladas) incremento</i>	<i>Cobertura</i>		<i>Producción</i>		
		<i>Actual (%)</i>	<i>Meta (%)</i>	<i>Actual (toneladas)</i>	<i>Meta (toneladas)</i>	<i>Toneladas</i>
Maíz	157,744	36	50	56,352	79,000	22,648
Frijol	107,191	5	20	5,371	21,500	16,129
Arroz	9,436	17	21	1,641	2,000	359
Trigo	96,864	68	80	66,017	77,500	11,483
Otros	240,263	39	50	92,695	120,000	27,305
<i>Totales</i>	<i>611,498</i>	<i>33</i>	<i>50</i>	<i>222,075</i>	<i>300,000</i>	<i>77,925</i>

Fuente: SNICCS, 2007.

Es conveniente señalar que con base en la ley, el Senasica, órgano desconcentrado de la Sagarpa, establece las disposiciones para la importación de productos agropecuarios.

El 26 de julio de 2007, se publicaron en el DOF modificaciones a la LFSV, con las cuales se incluyen procesos de verificación y certificación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA's)⁷ y se da la integración y coordinación de los comités estatales y juntas locales de sanidad vegetal, siendo estos un mecanismo eficiente y equitativo para la atención a productores. Además, se establecen medidas fitosanitarias y regula la efectividad de los insumos fitosanitarios y los métodos de control integrado, se fortalecen las atribuciones de la Sagarpa (elaboración de normas oficiales mexicanas inspección y vigilancia) y se incrementan sanciones y se tipifican los delitos especiales.

Otras Leyes relacionadas

Existen otras leyes que influyen en la construcción del marco legislativo para la biotecnología y con otras áreas de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, entre las cuales se encuentran las leyes: de Ciencia y Tecnología (LCyT), Federal de Competencia Económica (LFCE) y la General de Salud (LGS).

La LCyT reconoce la posibilidad de proteger a un elemento o un proceso a través de las normas de propiedad intelectual ya que en el artículo 56 fracción XII, los órganos de gobierno de los centros públicos de investigación tienen la facultad de determinar las reglas para explotar los derechos de la propiedad intelectual que surjan de los proyectos de investigación, incluyendo los proyectos para la producción agropecuaria.

La LFCE tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. La aplicación de las disposiciones de la ley

⁷ El artículo 5º de la LFSV señala como Buenas Prácticas Agrícolas (BPA's) al conjunto de medidas higiénico-sanitarias mínimas que se realizan en el sitio de producción primaria de vegetales, para asegurar que se minimiza la posibilidad de contaminación física, química y microbiológica de un vegetal o producto fresco.

corre a cargo de la Comisión Federal de Competencia, órgano que depende de la Secon.

La LGS, en sus artículos 282 bis, 282 bis-1 y 282 bis-2; señala que se deberá notificar a la Secretaría de Salud de todos aquellos productos biotecnológicos que se destinen para el uso y consumo humano. Asimismo, el Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios establece, en sus artículos 164, 165, 166 y 167; que los responsables del proceso de los productos biotecnológicos deberán presentar ante SSA la información técnica de los resultados de estudios que sustenten su inocuidad y estabilidad, estando su comercialización sujeta a la evaluación que se realice. El Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, establecen las condiciones de etiquetado y publicidad para los productos biotecnológicos destinados al uso y consumo humano.

A estas leyes se deben de sumar las Leyes: Federal de Sanidad Animal, de Ingresos de la Federación, Federal de Derechos, de Impuesto sobre la Renta; y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Código Penal que impactan sobre la gestión de la biotecnología en el país.

Programa Sectorial

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (PSDAP 2007-2012) el Ejecutivo Federal señala que utilizará a la biotecnología como una herramienta de producción agropecuaria, bajo los principios:

1. Promover el uso de la biotecnología para desarrollar nuevas variedades que permitan incrementar la producción y calidad de los productos agrícolas;
2. Desarrollar un marco jurídico nacional a través del cual se pueda promover el comercio, garantizando a su vez la sustentabilidad con base en criterios científicos; y
3. Proteger la salud humana y la variabilidad genética del país.

El Programa en el objetivo 4 establece: Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad. Dentro de este objetivo, se incluye la estrategia: Bioseguridad y conservación de la agrobiodiversidad”. Para lo cual propone cuatro líneas de acción:

- Crear el Centro Nacional de Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación, como depositario de las colecciones de especies de importancia estratégica para la agricultura nacional;
- Fortalecer la red de bancos de germoplasma para ordenar y resguardar de forma segura el material genético en el Sistema Nacional de Recursos Filogenéticos;
- Promover el uso sustentable e impulsar la creación de una Ley de Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura; y
- Estructurar la Comisión Nacional de Recursos Genéticos Animales, dotándola de más operatividad y participación en las asociaciones de productores y en la evaluación de las propuestas de inversión de la Sagarpa en mejoramiento genético animal.

De tal manera que el país se prepara, al menos desde el punto de vista de la Sagarpa, para hacer uso de la biotecnología con base en los instrumentos legales con los que cuenta y dar cumplimiento al Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación.

México, a través del Programa denominado Sistema Nacional de Recursos Fitogenéticos (Sinarefi), ha desarrollado acciones específicas para la conservación, aprovechamiento sustentable y creación de capacidad. Sobre el tema, ya existe una propuesta de Ley de Acceso y Conservación a los Recursos Filogenéticos elaborado por la Sociedad Mexicana de Fitogenética, A.C. (Somefi) con el apoyo de la Sagarpa. Según esta sociedad, esta ley servirá para contar con un marco normativo que dé certidumbre jurídica para la conservación y acceso al germoplasma y de la distribución equitativa de los beneficios se deriven (SNICSS, 2006). En dicha propuesta, la biotecnología jugará un papel importante a través de los diversos instrumentos biotecnológicos (cultivo de tejidos, micropropagación, crioconservación y

selección asistida por marcador) utilizados para la conservación de la riqueza natural del país.

Comentarios

Las definiciones de biotecnología señalan que ésta abarca un amplio conjunto de conocimientos derivados de diversas disciplinas. Sus procesos y productos, como resultado de la investigación científica y el desarrollo tecnológico para el comercio internacional, han requerido de la protección de la propiedad intelectual en México.

La existencia del marco legal para la biotecnología en el país responde a los acuerdos y tratados internacionales que ha firmado con el objetivo de facilitar el comercio y las inversiones.

No obstante la influencia del contexto internacional en las legislaciones nacionales, al aplicar los mandatos derivados de los compromisos intencionales, el país debería interpretarlos conforme a sus prioridades locales en sus políticas nacionales, de tal manera de hacer una traducción a las necesidades y potencialidades del país.

La biotecnología, al emplear a los seres vivos, enfrenta a los gobiernos al reto de establecer cuál es su función sobre los bienes públicos y privados en una economía de mercado (la cual considera que todas las cosas tienen un precio en el mercado).

La emisión de leyes mexicanas para la biotecnología, como las que se han revisado a lo largo del documento, es insuficiente al considerar que su instrumentación está pendiente, entre otras razones, por carecer de recursos, por la falta de información y de definición de hacia dónde y para qué sirve la biotecnología en México. Sería deseable dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la LBOGM de elaborar el Programa Nacional de Biotecnología para atender los requerimientos de los productores mexicanos y de un fondo para financiar la investigación y desarrollo.

Entre los desafíos que tiene el país se encuentran el aumentar la producción de alimentos y proteger el capital natural con que cuenta el país. En donde la biotecnología podría contribuir de manera importante, pero para ello es necesario considerar en las necesidades y potencialidades nacionales. Existe la capacidad en los científicos mexicanos dedicados a la

biotecnología (muchos de ellos considerados del más alto nivel en el ámbito internacional) pero carecen de incentivos y de rumbo, e inclusive su trabajo ha sido condenado (a una especie de destierro) por la desinformación sobre los alcances y limitaciones de la biotecnología incluyendo el manejo inadecuado de los riesgos asociados al uso de los OGMs.

El capital natural podría ser cuidado y aprovechado en beneficio de los mexicanos haciendo uso de las herramientas biotecnológicas, por lo que se requiere de tomar decisiones para conjuntar los compromisos internacionales en los temas de comercio y de medio ambiente. En este sentido, es necesario un mayor dinamismo en la revisión y aplicación de marco normativo que rige a la biotecnología. Tarea pendiente entre legisladores y Ejecutivo.

Las inversiones en investigación científica y desarrollo tecnológico requieren de un marco que les dé certidumbre debido a que la consolidación de estas investigaciones, como productos en el mercado, requiere de varios años. Al respecto, las leyes sobre propiedad intelectual proporcionan esta certidumbre que requiere para que el desarrollador pueda recibir los beneficios derivados de su inversión.

El país puede hacer uso de las patentes o de los derechos de obtentor, una vez que su tiempo ha concluido, para generar mayor conocimiento sobre lo que otros países han desarrollado, así como opciones para la satisfacción de las necesidades nacionales. Aspecto sobre el que no cuenta con información.

Se requiere del desarrollo de una biotecnología propia, que responda a las necesidades de los mexicanos, de lo contrario se corre el riesgo de que el país se convierta en un consumidor y con muy baja capacidad para manejar el riesgo que pudiera implicar la importación de los productos de la biotecnología moderna. Un paso para ello, lo constituye el que por primera vez se establezca, en el programa sectorial sobre la agricultura, la posición que las dependencias responsables de la política de producción agrícola, pecuaria y pesquera del país tendrán respecto a la biotecnología, particularmente a los productos provenientes de la ingeniería genética.

Para el futuro cercano, el gobierno mexicano buscará dar cumplimiento a otro compromiso internacional: el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación. En este caso, como en muchos otros, es necesario que la información esté disponible para la sociedad, que haya un análisis cuidadoso de sus ventajas y sus desventajas, y de sus

implicaciones para los mexicanos y para los dueños de los recursos naturales, que incluyen a la sociedad rural.

Para la comunidad científica, la sociedad actual esta en el siglo de la biotecnología y son vigentes sus aseveraciones de que sus conceptos y alcances han sido motivo de desinformación y confusión. En este sentido, es indispensable informar sobre que es la biotecnología, sobre sus alcances, sobre sus posibles beneficios y riesgos así como sus impactos en la sociedad.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- Academia Mexicana de Ciencias, Biotecnología y Sociedad, en: http://www.comunicacion.amc.edu.mx/wordpress/?page_id=166. Consultado el 14 de diciembre de 2007.
- Academia Mexicana de Ciencias, *Recomendaciones Específicas para la Consolidación de la Biotecnología en México* en: <http://www.amc.edu.mx/biotecnologia/grupos/legislacion.htm> Consultado el 14 de diciembre de 2007.
- ADPIC, el 19 de septiembre de 2002. Disponible en: [c:\winnt\apdoc\nettemp\808\\\$\asqinternational harmonization_s.doc JC/ne](c:\winnt\apdoc\nettemp\808\$\asqinternational harmonization_s.doc JC/ne)
- Banco Mundial (2007) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 Agricultura para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington; EUA.
- Berrueco A. y Márquez D. (2006) El marco jurídico del sistema de ciencia y tecnología en El Diseño Institucional de la Política de Ciencia y Tecnología en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Brading, David, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, Duodécima reimpresión, Era, México 1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE, 1999
- Calderón Hinojosa, Felipe. Secretaría de la Presidencia. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012. 129 pp.

- Calva, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, 1993.
- Carmona Lara, María del Carmen, “El derecho constitucional y el ambiente en las constituciones estatales en México”, *La Constitución y el medio ambiente*, Emilio Rabasa (coord.), UNAM, México, 2007
- Carrasco. Marivilia. “Democracia y Crisis en la Globalización”. Conferencia en Foro Permanente de Legisladores. “Diálogos por México. La Izquierda Posible”. Inédita H. Cámara de Diputados.. México, Junio 2005.
- Castañón R. (2003) Una visión global de la Biotecnología en México. Claridades Agropecuarias, No. 119, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- Castillo M. y Gschaedler A. (2004) Biotecnología de Levaduras. Claridades Agropecuarias, No. 133, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, *Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2007.
- Concheiro, Luciano, 2006. *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*. CEDRSSA. México
- Congreso Nacional Indígena, *Derechos Indígenas en México: El turno es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Carta Dirigida a los Ministros de Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Distrito Federal, 12 de octubre del 2001.
- Consejo Nacional Agropecuario, 2006. *Sembrando el futuro: Campo, 10 propuestas de política*, CNA, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.
- Covantes Liza, 2006. *Escenarios ambientales*, CEDRSSA, mimeo. México.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. DOF de fecha 20 de Diciembre del 2004.
- Denton Navarrete, Talía, *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Cuarta edición, México, 1994.
- Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.
- _____, 24 de enero de 1991.
- _____, 1º de diciembre de 1992. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril del 2004.
- _____, 28 de enero de 1992.
- _____, el 26 de febrero de 1992.
- _____, 23 de mayo del 2002.
- _____, 12 de enero de 1994.
- _____, 14 de agosto del 2001
- _____, 7 de diciembre del 2001.
- _____, el 29 de abril del 2004.
- _____, 20 de enero del 2004.
- _____, 27 de diciembre del 2006.
- Díaz C. (2004) Biotecnología Agrícola Moderna: Aportaciones del Cultivo de Tejidos y de la Ingeniería Genética. Claridades Agropecuarias, No. 137, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo, Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana de Abogados, 1996.
- Duránd Alcántara, Carlos, *Derechos Indios en México... Derechos Pendientes*, Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Enciso, Angélica, “BCS: sucumben ejidatarios ante la fiebre turística”, *La Jornada*, 24 de abril de 2006.
- “El Artículo 27 de la Constitución de 1917”, *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, Segunda edición, Tomo IV, Manuel Porrúa, S. A., México, 1978.
- FAO (2004) El sistema de semillas. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, Italia.
- FAO (2007) Glosario de biotecnología para la agricultura y la alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Consultado el 14 de diciembre de 2007 en <http://www.fao.org/biotech/find-formalpha-n.asp>

- Feldman Maryann P. et al, (2002) *The Economics of Science and Technology: An Overview of Initiatives to Foster Innovation, Entrepreneurship, And Economic Growth*, Boston, Kluwer Publishers, Citado en Romo (2006).
- Fox Quesada, Vicente. Presidencia de la República. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. 2002-2006. Pp. 180.
- García Corpus, Manuel, *El proceso legislativo y los grupos de presión. El caso de la Ley Federal Agraria*, MCeditores, México, 2006.
- Gobierno del Estado de Sinaloa, Coordinación General de Comunicación Social, 9 de mayo de 2006.
- Grupo Promotor del Informe Alternativo sobre DESCA (GPIADESCA), *Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1997 - 2006.
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo, et. al., *El agua y el desarrollo rural*, Colección Legislación y Desarrollo Rural, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.
- Habana de los Santos, Misael, “Se unen 22 grupos de campesinos en Acapulco para defender sus tierras”, en *La Jornada*, 4 de agosto de 2002.
- Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, España, 2004.
- _____, “Ciudades Neoliberales”, ponencia presentada en el coloquio *Sistema mundial y nuevas geografías*, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, octubre de 2007.
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Agua>
- <http://www.quebarato.com.mx/inmuebles—venta—terreno>
- Ibarra, David, *La Revolución de los Derechos Humanos y Sociales*, 13 de junio de 2006, mimeo tomado de: www.sedesol.gob.mx
- IMPI (2007) IMPI en cifras, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. México.
- INEGI, “Beneficiarios con dotación de tierras por promedio de hectáreas repartidas según regímenes presidenciales (1920-1992)”, en INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, México.
- _____, 1990. *XI Censo General de Población y Vivienda*. INEGI, CD. México
- _____, 1991. *VII Censo Agrícola y ganadero*. INEGI. CD. México

- ____ 2000, *XII Censo General de Población y Vivienda*. INEGI, CD. México
- ____ 2001, *VIII Censo Ejidal*. INEGI, CD. México
- ____ 2005, *Conteo de Población y Vivienda*, INEGI. CD. México
- ____, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1984 y 1992.
- ____, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, *Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994.
- James, C. 2007. Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2006. ISAAA Brief No. 35. ISAAA: Ithaca, NY.
- Jiménez, Jorge, 2007. *El medio ambiente y el desarrollo rural*. CEDRSSA, México.
- Kato L, (2005). La porcicultura nacional y las oportunidades de la biotecnología para el sector. Claridades Agropecuarias, No. 141, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, “Régimen jurídico de las aguas interiores en México”, en: *Modernización del derecho mexicano: leformas constitucionales y legales 1992*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- Lenkersdorf, Carlos, *Cosmovisiones*, México, UNAM, 1998.
- ____, *Filosofar en clave tojolabal*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002
- ____, *Los hombres verdaderos. Voces y testimonios tojolabales*, Siglo-XXI-UNAM, México, 1999.
- León Diez, Fabricio, “La Escalera Náutica, proyecto fantasma, *La Jornada*, 23 de mayo de 2005.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 7 de diciembre de 2001.
- Ley de Distritos de Desarrollo rural. 28 de enero de 1988.
- Ley de Fomento Agropecuario del 1 de enero de 1981.
- Ley de Planeación. 5 de enero de 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, actualizada a junio del 2005.
- López Barcena, Francisco y Guadalupe Espinoza Saucedo, 2007. *Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*, CEDRSSA, México.
- ____, “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, número 32, México, 2006.
- ____, *Legislación y Derechos Indígenas*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, México, 2006.

- LVII Legislatura. Memoria del Foro Nacional Nuevas Visiones y Estrategias del Desarrollo Rural. México Siglo XXI. Comisión de Desarrollo Rural. México, D. F., Julio 2001. pp. 600.
- LVIII Legislatura. Memoria del Segundo Coloquio Internacional del Desarrollo Rural en el México del Siglo XXI Comisión de Desarrollo Rural. México, D. F., Marzo del 2002. P. 650
- Martínez, Ernesto, “Presionan a ejidatarios del El Ticuiz que se opusieron a la venta de El Tamarindillo”, *La Jornada Michoacán*, 24 de octubre de 2005.
- Melgar Fernández, Mario, *Biotecnología y propiedad intelectual: un enfoque integrado desde el derecho internacional*, UNAM, México, 2005.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, Porrúa, México, 1979.
- Ortega R. y Ferro A (2003) El Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología. Claridades Agropecuarias, No. 122, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- Parkin, Michael y Gerardo Esquivel, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, Pearson Educación, México, 2001.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, 2007. *La propiedad agraria y el desarrollo rural*, CEDRSSA, México.
- Presidencia de la República. Oficio de observaciones al Decreto PEF 2005 a la H. Cámara de Diputados. 30 de noviembre de 2004.
- RAN, 2005. *Estructura Agraria 2005*. RAN, mimeo. México
- ____ 2006, *Estadísticas básicas de Procede*. RAN. CD. México.
- Rangel Faz, Gabriela, 2008. Legislación sobre derechos sociales y desarrollo rural, CEDRSSA, mimeo.
- Rascón, Fernando, Hernández Claudia y Salazar Julieta, 2006. “Tipología de productores”, en *Escenarios y actores en el medio rural*, CEDRSSA, México.
- Reyes Osorio, Sergio, *et al*, 1974. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, FCE, México
- Robles Berlanga, Héctor M. y Luciano Concheiro Bohórquez, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Universidad Autónoma Metropolitana-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2004.

- ___ y Klaus Deininger (coords.), *Estudios Sectorial Agrario 2000. Reporte técnico*, Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Banco Mundial, México, 2000.
- ___, *Propuestas de modificaciones o adiciones al marco jurídico agrario*, Ponencia presentada en el “Foro de actualización del marco jurídico agrario”, México, Distrito Federal, diciembre del 2007.
- ___, *El Sector Rural en el Siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*, CEDRSSA, 2007.
- ___ y Concheiro Luciano, 2004. *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y comunidades con población indígena*, CDI-UAM-X. México.
- ___, 2000. “Similitudes y diferencias entre propiedad privada y ejidal”. *Estudios Agrarios*, número 14, Procuraduría Agraria. México.
- ___ 2005, *Los tratos agrarios. Vía campesina de acceso a la tierra. La experiencia de San Ildelfonso Tultepec*. CEDRSSA-SRA, México.
- Rodríguez, América, Manuel Ruz, Dulce Quintero, “La transformación urbana del Ejido Llano Largo en Punta Diamante”, en www.coltlaz.edu.mx
- Romo D. (2006) El Impacto de la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo de México en El Diseño Institucional de la Política de Ciencia y Tecnología en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Saad I. et al (2004) Las perspectivas de la Biotecnología Agrícola en México. *Claridades Agropecuarias*, No. 133, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- SAGARPA (2005) Gaceta Oficial de los Derechos de Obtentor de Variedades Vegetales. No. 8, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas. México D.F.
- SAGARPA (2007) Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007- 2012, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México. D.F.
- SAGARPA, 2000-2004. *Sistema de Información Agropecuaria*. SAGARPA, CD. México
- Sánchez Zavala, Arturo, “Medio siglo de política agraria visto a través de diez presidentes”, en *Boletín del Archivo General Agraria*, México, CIESAS-RAN,

- Sayeg Helú, Jorge, *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, SEP-SETENTAS, México, 1974.
- Seara Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo curso*, Porrúa, México, 1996.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *Programa Sectorial Agrario 2007-2012*, SRA, 2007.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México (1917-1985), FCE. México. 1985. p 20.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México. DF. Diciembre de 1983. pp 101.
- Semarnat, 2002. *Informe de la situación del medio ambiente en México*, Semarnat. México.
- SNICS (2006) Informe de Rendición de Cuentas Tercera Etapa. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas. México.
- Solliero J. (2003) Biotecnología para un Desarrollo Agrícola Sustentable, Claridades Agropecuarias, No. 118, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, México.
- Stavenhagen, Rodolfo, "Aspectos sociales de la estructura agraria en México", en Stavenhagen *et. al.*, *Neolatifundismo y explotación. De Emiliano Zapata a Anderson Clayton & Co.*, Nuestro Tiempo, México, 1982.
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Taurus, 2003
- Tannembaum, Frank, "La revolución agraria mexicana", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, abril-junio, 1952.
- The World Bank, Agriculture and Rural Development Department and Latin America and the Caribbean Regional Office, *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, elaborado por John Richard Heath, Working Papers, Washington, febrero de 1990.
- UPOV (2002) Postura de la UPOV sobre la armonización internacional de la protección de las obtenciones vegetales basada en una intervención efectuada en el Consejo de los
- Valenzuela Feijóo, José, *¿Qué es un patrón de acumulación?*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1990;
- Valenzuela Feijóo, José, *Crítica del modelo neoliberal: El fin y el cambio estructural*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1991.

- Warman, Arturo, 2001. *El campo mexicano en el siglo XXI*, FCE, México.
- Williamson, John, "A Short History of the Washington Consensus",
Institute for International Economics, United States of America, 2004.
- www.cddhcu.gob.mx
- www.cna.gob.mx
- Zapata B. (2004) Fundamentos y Casos Exitosos de la Biotecnología Moderna, El Colegio Nacional. México D. F.

Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto de la colección Legislación para el desarrollo rural, del CEDRSSA, se terminó de imprimir en diciembre de dos mil siete. En su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. El tiraje consta de mil ejemplares impresos sobre papel cultural. Edición e impresión: *mc editores*, Texcatitla 27, 01830 Ciudad de México [mceditores@hotmail.com].

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano se ha transformado sustancialmente en los últimos años, integrando un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Como consecuencia de esta evolución, al lado de materias clásicas como el derecho agrario y de aguas, podemos encontrar otras como el medioambiental, el de planeación y unas más referidas a los nuevos sujetos, como son los pueblos indígenas y los diversos actores sociales.

La colección Legislación para el desarrollo rural, que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados ofrece a los mexicanos, representa un esfuerzo por explicar las transformaciones que el marco jurídico para el desarrollo rural ha experimentado; analizando el contenido de las normas vigentes, tanto desde un punto de vista de su evolución temporal como de su articulación jerárquica –normas constitucionales–, tratados internacionales, en su caso, y leyes federales.