

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**LONGEVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: EL CASO DE LA
SECRETARÍA DE REFORMA AGRARIA.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JOSÉ RODRIGO MALDONADO QUEZADA

DIRECTOR DE LA TESINA: ALLISON MARIE ROWLAND FRANZEN

MÉXICO, D.F. ABRIL DEL 2005

Longevidad de las organizaciones Públicas: El caso de la Secretaría de Reforma Agraria.

“Las agencias de gobierno sí son mortales” (Bozeman, 1998; 68)

INDICE:

CAPITULO 1.	4
AVATARES DE LA SECRETARÍA DE REFORMA AGRARIA, DE UNA REFORMA AGRARIA ESTRUCTURAL A UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.	
1.1 INTRODUCCIÓN	4
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.	6
1.3 HIPÓTESIS.	6
1.4 METODOLOGÍA	7
1.4.1 Hipótesis 1	8
1.4.2 Hipótesis 2	8
1.4.3 Hipótesis 3	9
1.5 SÍNTESIS.	10
CAPITULO 2.	11
ENTORNOS DE LA SECRETARÍA DE REFORMA AGRARIA.	
2.1 SRA COMO SISTEMA SOCIO-TÉCNICO DE APRENDIZAJE.	12
2.1.1 Planeación estratégica en el Sector Público.	13
2.2 LA SRA COMO ESCENARIO O ARENA POLÍTICA.	14
2.2.1 Dinámica del Poder en las organizaciones públicas	15
2.3 SRA, SUBSISTEMA DEL ENTORNO ADMINISTRATIVO FEDERAL.	16
2.3.1 Organización Pública federal	17
2.4 SÍNTESIS.	18
CAPITULO 3	20
DESEMPEÑO, APRENDIZAJE Y METAMORFOSIS DE LA SRA.	
3.1 LOS OBJETIVOS DE LA SRA.	20

3.1.1 Evolución de los Objetivos 1990 – 2002.	22
3.1.2 Correspondencia de Objetivos de la SRA – Necesidades de la población Meta.	27
3.2 ACTORES INVOLUCRADOS EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA PERMANENCIA DE LA SRA.	28
3.2.1 Cronología de un debate sobre la necesidad de mantener o extinguir la SRA que nunca comenzó formalmente.	30
3.3 SRA EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL.	33
3.3.1 Cambios en las agencias de la Administración federal.	34
3.3.2 Fortaleza de la SRA en función de su vinculación orgánico -administrativa.	35
CAPÍTULO 4	36
PERMANENCIA JUSTIFICADA O EXTINCIÓN DESCUIDADA.	
BIBLIOGRAFÍA:	39
ANEXO 1: CRÓNICA DE LOS OBJETIVOS POLÍTICOS Y REFORMA ORGANIZACIONAL.	
CUADRO 1: OBJETIVOS EN MATERIA DE REPARTO AGRARIO	
CUADRO 2: OBJETIVOS EN MATERIA DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRA.	
CUADRO 3: OBJETIVOS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN AGRARIA.	
CUADRO 4: OBJETIVOS EN MATERIA DE DESARROLLO AGRARIO.	
ANEXO 2: ORGANIZACIONES SOCIALES RELACIONADAS CON LA SRA	
CUADRO 5: ORG. CON ACUERDO AGRARIO PERTENECIENTES AL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE.	
CUADRO 6 (A) : ORGANIZACIONES CON ACUERDO AGRARIO NO PERTENECIENTES AL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE.	
CUADRO 6 (B) : ORGANIZACIONES CON ACUERDO AGRARIO NO PERTENECIENTES AL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE.	
ANEXO 3. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (PERIODO POST – REVOLUCIONARIO).	
CUADRO 7 (A):	
CUADRO 7 (B) :	

CUADRO 7 (C) :

CUADRO 7 (D) :

ANEXO 4. SECRETARÍAS VINCULADAS CON LA SRA.

CUADRO 8 :

Capítulo 1.

Avatares de la Secretaría de Reforma Agraria, de una Reforma Agraria Estructural a una Reforma Agraria Integral.

1.1 Introducción

La reforma agraria en México históricamente ha sido considerada como el motor de la revolución campesina de 1917. Por ello en el art. 27 constitucional, se establece la potestad que tiene el Estado para transmitir el dominio de la tierra a los particulares. Esta característica de repartir tierras la encasilla como una reforma agraria *estructural*. Sin embargo, las demandas de un entorno cambiante, han hecho de la reforma agraria un proceso dinámico que ha transitado por distintas etapas, cada una con propósitos diferenciados, hasta convertirse en lo que se denomina la reforma agraria *integral*. (Fajardo, 2000). Así las agencias de gobierno que en México han enfrentado la problemática de la reforma agraria confirman dichos cambios.

Luego de la revolución campesina de 1917, la administración del entonces Presidente Madero creó la Comisión Nacional Agraria para solucionar el problema de la pequeña propiedad, luego la presencia en 1935 del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dio paso a la ampliación de la frontera agrícola y a la colonización del territorio. Dicho Departamento elevado a Secretaría de Reforma Agraria en la administración de Luís Echeverría (Moreno, 1980), trato además del incremento y modernización técnica de la producción; la organización de los productores; el surgimiento de sistemas de crédito a la comercialización y actualmente el desarrollo sustentable.

Como vemos, la Reforma Agraria en México no ha sido un asunto exclusivo de reparto de la tierra, sino de relación entre tierra y trabajo con propósitos de desarrollo (Robles, 1998);

en este contexto los sexenios de gobierno recientes han insistido en la necesidad de reorientar la Secretaría del Ramo, sobre todo después de la reforma constitucional que se hizo en 1992 al artículo 27 y la promulgación de la ley agraria en 1993.

El nuevo marco jurídico hace hincapié en la necesidad de rescatar el potencial de “desarrollo campesino” y la culminación del reparto de tierras; por lo que urge reorientar la finalidad institucional de la Secretaría de Reforma Agraria cuya premisa inicial era el reparto de tierras.

En síntesis, los actuales propósitos que se emanan de una Reforma Agraria integral difieren de las actividades tradicionales de la SRA, provocando una crisis que exterioriza y hace aparecer los dinamismos, tensiones y contradicciones que hasta ese momento permanecían ocultas, subterráneas o enmascaradas tras una aparente normalidad. Esta crisis se manifiesta de manera evidente cuando existen dudas en cuanto a la pertinencia de la SRA. en México a lo largo de los últimos seis años.

Hasta aquí, la “redefinición” de Reforma Agraria no es suficiente para construir un argumento en contra o a favor de la pertinencia, menos de la permanencia de la SRA. Mantener o extinguir una organización pública como la mencionada implica conservar o romper el equilibrio organizacional, jurídico, burocrático y administrativo de la misma, involucra el riesgo en la continuidad y la incertidumbre en la implementación de políticas públicas relacionadas con el agro, el campo y el campesino, propone cambios sustanciales en términos económico presupuestales a nivel federal, etc. Por ello en este trabajo nuestro objetivo principal es dilucidar la pregunta de investigación que se plantea en el siguiente acápite.

1.2 Pregunta de Investigación.

Investigar cuan pertinente es la SRA requiere de una exhaustiva investigación que se concentre en definir el contexto socio económico y organizacional en que se desenvuelve, las necesidades de la sociedad objetivo, la posible duplicidad de funciones que tenga con secretarías del ramo agrario y medioambiental. Por ello en la presente tesina nos preguntamos *¿por qué no ha desaparecido la SRA a pesar de la controversia?*.

1.3 Hipótesis.

Para contestar nuestra interrogante y partiendo del supuesto que la SRA está conformada por tres ambientes dinámicos (objeto del siguiente capítulo -figura 1-); proponemos tres hipótesis alternativas que podrían considerarse complementarias, pero que se han separado para efectos de análisis y comprensión.

Hipótesis 1: La SRA no desaparece porque ha sido exitosa en planear estratégicamente y adaptar su estructura administrativa.

Hipótesis 2: Conviene a ciertos sectores político - sociales la no extinción de la SRA

Hipótesis 3: Es difícil (si no imposible) desaparecer cualquier agencia gubernamental en la administración pública mexicana.

La primera de nuestra hipótesis considera que la SRA en un intento por readaptarse al nuevo contexto político, jurídico y social que atraviesa México, deberá redefinir competencias y rediseñar su estructura organizativa; la segunda establece la necesidad de conservar las redes de poder que han hecho de la SRA una arena política; y la tercera hipótesis sugiere que producto de las rutinas y división de trabajo existe una red intergubernamental de agencias que impide la supresión de la SRA como una de sus partes.

1.4 Metodología

Averiguar por qué no desaparece la SRA es una tarea que implica el análisis de varios escenarios, que en la lógica sistémica conformarían un entorno (conformado por los tres ambientes propuestos) interdependiente con la organización. Por ello, en el presente trabajo enfatizaremos la SRA como una organización de aprendizaje¹. Elegimos esta definición, pues consideramos que las consecuencias organizacionales de la relación “entorno/sistema” específicas deben observarse bajo las siguientes consideraciones:

1. Los problemas de la SRA, no son fenómenos aislados y están en relación con otros problemas, acontecimientos y fuerzas.
2. Los acontecimientos deben analizarse en términos de múltiples causalidades.
3. El cambio es una resultante en un campo de fuerzas opuestas, mismas que son variables pertinentes para el análisis (Lewin, 1942)².
4. Si alguien quiere cambiar un sistema, debe cambiarlo de forma integral, no sólo en sus partes componentes.

Las presiones e influencia que van a la SRA, difieren dependiendo de cada ambiente. Esto implica que la evidencia que sirva para analizar y confrontar en cada una de las hipótesis sea diferente (a veces complementaria). Por ello a continuación establecemos la manera de abordar cada una de ellas:

¹ Cabe señalar que existen dos variaciones de la teoría de sistemas abiertos: la teoría de sistemas sociotécnicos (TSS) y la planificación de sistemas abiertos (PSA). La tesis de la TSS es que todas las organizaciones se componen de dos sistemas interdependientes, un sistema social y un sistema técnico, y que los cambios en un sistema producen efectos en el otro (French, 1995).

² Kurt Lewin (1942) introdujo dos ideas acerca del cambio. La primera idea afirma que lo que está ocurriendo en cualquier punto en el tiempo es una resultante en un campo de fuerzas opuestas, la segunda era una idea del proceso de cambio mismo: sugirió que el cambio es un proceso de tres etapas, descongelar la antigua conducta o situación, moverla a un nuevo nivel de conducta y volver a congelar la conducta en el nuevo nivel.

1.4.1 Hipótesis 1

La SRA planifica estratégicamente y adapta su estructura, en vista que se considera como un sistema de aprendizaje, que ante la ausencia de directrices por parte de la administración federal ha optado por desarrollar su capacidad de innovación, adaptación y rediseño oportuno, factores son clave de la permanencia de las organizaciones (Cabrero, 1999; 27).

El análisis relacionado con esta hipótesis consiste en un diagnóstico que sistematiza cronológicamente los objetivos planteados por la SRA durante los últimos 14 años. Haciendo énfasis en las premisas políticas, actividades y tareas. Intenta establecer si sus objetivos/metas se ajustan a las demandas de los beneficiarios directos del sector agrario.

Bajo los criterios de planificación estratégica tratamos de identificar si en este proceso, la organización ha adaptado sus procesos de acuerdo a las exigencias válidas del ambiente. Y en esta fase de la investigación nos servimos de los informes anuales de actividades de la SRA (IDLSRA), en donde se puede observar los cambios en los objetivos y por tanto en la estructura. Para establecer si hay correspondencia de tal adaptación con el entorno social, incluiremos las necesidades sociales que son expuestas por diversos grupos de interés materia de la segunda hipótesis.

1.4.2 Hipótesis 2

Para saber si conviene a ciertos sectores político - sociales la no extinción de la SRA, partimos del supuesto que la SRA, como toda organización pública, es terreno fértil de negociaciones políticas y tiene actores interesados, que pueden dar sentido opuesto a las iniciativas internas o externas de reforma.

Para analizar esta hipótesis, no sólo definimos los grupos de interés, sino trataremos de identificar la dinámica de éstos junto a los partidos políticos; pues se pretende establecer cuáles son los motivos que suponen la extinción de la SRA.

El aletargamiento sobre este tema -causado por desdén o interés de los involucrados-, se explica al describir y contrastar sus argumentos. Comenzaremos con un acopio bibliográfico (de hemeroteca) sobre el debate. Con base en esto, se identifica los motivos que llevaron a su no conclusión.

1.4.3 Hipótesis 3

La dificultad o imposibilidad de desaparecer cualquier agencia gubernamental en la Administración pública Mexicana, puede deberse en primera instancia a la existencia de rutinas que permiten un funcionamiento bueno o malo. En este sentido cualquier propósito de cambio que no considere el actual entramado orgánico-institucional corre serio riesgo de fracasar, sobre todo por la obvia resistencia al cambio y tensión que se origina con el reacomodo de reglas y rutinas.

Según esta hipótesis, la extinción (aunque incremental) de la SRA, a más de provocar un shock en las rutinas internas, desencadenaría un desajuste en las rutinas de otras organizaciones con quienes mantiene vínculos.

Para ver si este es el caso, se realiza un análisis de otros trabajos que sobre la historia de la Administración pública federal se hayan realizado. Con base en esto, delimitamos cuándo, cómo y por qué ha sido posible la desaparición de una agencia federal de gobierno, y posteriormente verificar si en el actual ambiente es factible. Nos introduciremos en la historia de las reformas no sólo de la SRA, sino de la Administración Pública federal en términos más amplios. Luego, trataremos de ubicar a la SRA en el actual entramado

orgánico federal, estableciendo los vínculos que ésta tiene con otras agencias federales. Con los datos obtenidos, intentaremos establecer la pertinencia de la SRA.

1.5 Síntesis.

El objeto de esta tesina es establecer cuáles son las causas que permiten la existencia de la SRA a pesar de la controversia en torno al tema. Por ello se pretende evidenciar la pertinencia y por tanto la longevidad de la misma. La explicación se pretende encontrar en el análisis de factores económico-sociales, políticos, y orgánico-funcionales que por estar entrelazados no permiten hipótesis excluyentes entre sí.

Se espera demostrar con este trabajo que la permanencia de la SRA –al igual que otra organización pública- es un asunto público que debe tratarse con mucha cautela y contemplando varios escenarios de impacto, no sólo los pareceres de actores (académicos, políticos, sociales, etc.) que de acuerdo a su jerga mantienen una posición a favor o en contra de la existencia de la SRA.

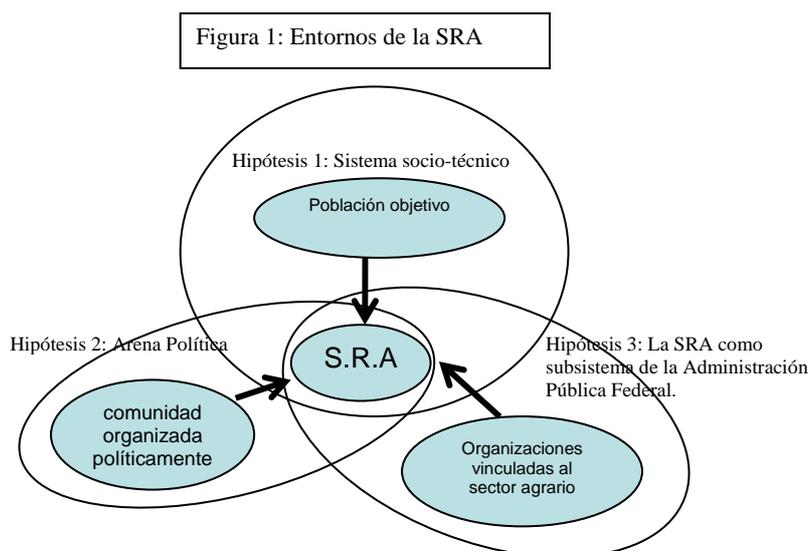
Con tal finalidad en el siguiente capítulo esbozamos algunos aspectos teóricos en función de las hipótesis propuestas, éstos servirán para contrastarlos con la evidencia que se presenta en el tercer capítulo y como referente para las conclusiones que presentamos en el cuarto y último capítulo.

Capítulo 2.

Entornos de la Secretaría de Reforma Agraria.

Las organizaciones de la administración pública como cualquier sistema social, están inmersas en un entorno de múltiples dimensiones: ideológica, normativa tecnológica, social, económica, política, cultural y otras. Dicho entorno incide sobre las características y el comportamiento de las organizaciones, y éstas -a su vez- inciden, en cierto grado, sobre su entorno.

Por lo tanto, siempre que hagamos referencia al entorno de una organización, daremos por entendido que se trata del entorno específico, es decir, del conjunto de elementos del entorno general que están efectivamente vinculados con la organización. Para efectos de nuestro trabajo, la SRA tiene tres ambientes: la población beneficiaria (meta), la comunidad organizada políticamente (Arena Política) y las agencias de gobierno vinculadas (Administración Pública Federal).



En vista de que las hipótesis tienen distintas áreas de análisis, el soporte teórico difiere y se complementa mutuamente. En la primera se desarrollan aspectos inherentes a la planeación estratégica. Con la segunda buscamos establecer por qué y cuánto intervienen las organizaciones políticas en las organizaciones públicas con el propósito de perpetuar las organizaciones. En referencia a la tercera hipótesis, veremos cómo funciona la administración pública federal y la necesidad de sus secretarías componentes para lograr sinergia gubernamental. Esto ayudará a conocer si de veras es importante la SRA en el equilibrio de la administración pública federal.

2.1 SRA como sistema socio-técnico de aprendizaje.

Convencionalmente, una organización se entiende como un sistema socio-técnico para la integración racional de la actividad humana (French, 1995), creado deliberadamente para la consecución de objetivos explícitos, tendientes a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población externa, a través de la división horizontal y vertical del trabajo.

Sin embargo la explicitación de los objetivos de la SRA no es muy evidente, pues responden a un ambiente cambiante e incierto que obliga a tener objetivos flexibles. Este tipo de objetivos invita a ver a nuestra organización como un sistema abierto que basa su existencia en el aprendizaje (Cabrero, 1999) y retroalimentación de información proveniente de entornos específicos. Con esta perspectiva la SRA se define como un Sistema Socio-Técnico de Aprendizaje donde los objetivos marcan los ciclos de vida (surgimiento, expansión, madurez o crisis) que atraviesa, regulan las funciones que deberá cumplir y determinan el tipo de estructura que adoptará (Cabrero, 2000; 154).

De acuerdo a lo anterior, la SRA para no desaparecer deberá por un lado ajustar sus objetivos al ambiente y configurar su estructura. Para analizar este proceso adaptativo

utilizamos el enfoque de la planeación estratégica, porque esta herramienta administrativa considera que los objetivos son flexibles y les da un tratamiento evolutivo (Cabrero, 1999).

2.1.1 Planeación estratégica en el Sector Público.

La perspectiva real de la estrategia según Arellano (1994), puede ser vista desde posiciones contrarias: desde el lente de la planeación y desde la óptica de la gestión. En la primera, la estrategia nace como un instrumento para controlar la realidad, es decir la capacidad de planear acontecimientos futuros, y dirigir globalmente los procesos internos desde una racionalidad predictiva.

El problema de esta perspectiva es que los escenarios supuestos distan de los reales; en este sentido, “en vez de ver a la adaptación del plan como un proceso de reasignación estratégica o táctica, según sea el caso, se le ve como una salida ante una realidad demasiado mutable” (Arellano, 1994; 3).

Desde el ángulo de la gestión, la estrategia destaca la direccionalidad desde la perspectiva del vínculo estrategia-contexto; en este sentido la decisión que conforma a la estrategia no hace de ella una acción ni define a las actividades.

Según Arellano (1994), “La estrategia, como perspectiva, acepta la idea racionalista del diseño de la realidad, de medios a fines, pero ataca de frente a) la posibilidad de homogeneizar fines, porque existen actores múltiples y contradictorios; b) la posibilidad permanente de estandarizar medios, porque las situaciones y los eventos son tan cambiantes y móviles, que los medios requieren ser reconfigurados tácticamente y c) la posibilidad de predecir – controlar, porque se basa en la direccionalidad construida a partir de la estrategia -del otro-, y esto último es incontrolable”.

2.2 La SRA como escenario o arena política.

A diferencia de la definición socio-técnica, Cabrero (2000; 154) agrega el componente político y menos instrumental, cuando define que “Las organizaciones son un constructo social (...) cuyo funcionamiento y estructura deben responder a la dinámica social dentro de una arena política específica”. El factor político evidentemente incide en la longevidad o ciclos de vida de las organizaciones de gobierno (Bozeman, 1998; 67-69); al respecto Kaufman (1976) considera (a más de la base legal y el proceso presupuestal) que la estrategia de procurarse patrocinadores en el congreso y los cambios en los ciclos políticos son factores que coadyuvan pero también amenazan las organizaciones públicas.

Dicho lo anterior, la problemática de la SRA en éste entorno tiene dos aristas, cambios en los ciclos políticos y patrocinadores. En cuanto a la primera, tomamos como detonantes de la “crisis” que atraviesa la SRA, a los siguientes eventos: la transición política-democrática, las reformas al artículo 27 en 1992 y la declaratoria de culminación del reparto de tierras ejidales en 1997. En cuanto a los *patrocinadores* nuestra investigación también trata de determinar actores externos al congreso, pues éste representa parcialmente los intereses de la población beneficiaria de la SRA.

Consideramos los actores externos, porque ellos en sus interacciones cotidianas en las organizaciones, se involucran en negociaciones implícitas y explícitas, configurando y reconfigurando grupos y coaliciones con carácter táctico y estratégico, tanto que la supervivencia de una organización depende del poder que a menudo adopta la forma de acción política (Diputació de Barcelona, 2001).

Se entiende por acción política a aquellos actos que, implícitamente, tienen un elemento de táctica y estrategia con el propósito de alcanzar un cierto objetivo, de protegerse de las

consecuencias de acciones adversas, o bien ambas cosas a la vez (Diputació de Barcelona, 2001).

Al considerar que la permanencia de la SRA conviene a ciertos sectores político-sociales; revisamos la dinámica del poder en las organizaciones con la finalidad de observar la incidencia de las organizaciones políticas en longevidad de la SRA.

2.2.1 Dinámica del Poder en las organizaciones públicas

Para Del Castillo (1995) el poder es una variable fundamental en la dinámica de los procesos organizacionales, toma forma de negociaciones, gracias a las cuales se establecen los objetivos de la coalición política y se restituye el equilibrio organizativo cada vez que éste es cuestionado por variaciones experimentadas en su entorno. El equilibrio organizacional sería el resultado de adaptaciones sucesivas de los desequilibrios continuos que se producen y no necesariamente de decisiones que correspondan a un análisis racional.

La dinámica del poder en las organizaciones públicas resulta de complejas vinculaciones entre contexto y organización, que en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores; donde las organizaciones reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencias que las enmarcan (Cabrero 2000; 152).

Al definir las organizaciones como ruedos políticos, nos enfrentamos con la tarea de especificar la unidad de análisis en el estudio de las acciones políticas. Consideramos que en tanto personas vulnerables, los miembros de la SRA, al tomar medidas políticas, actuarán en grupo; y como en toda organización se distinguirán "grupos de interés", que son núcleos de actores que comparten ciertas motivaciones políticas comunes respecto de

la organización; éstos en sus interacciones con otras personas, actúan estratégicamente para perseguir los fines que se proponen. Luchan por un mayor espacio de acción, por una mayor autonomía y por un margen de libertad más amplio.

En ciertas organizaciones, la complejidad y diversidad de intereses y orientaciones entre diversos grupos puede resultar en una politización de los procesos y, en ocasiones, en una acentuación y confrontación extrema de posiciones, lo que puede llegar a diluir la acción conjunta (Diputació de Barcelona, 2001).

2.3 SRA, subsistema del entorno administrativo federal.

Como mencionamos anteriormente, cada ámbito tiene una lectura diferente de la organización. En éste apartado se ve a la SRA como un subsistema de la administración federal.

La administración pública federal es un sistema socio -técnico y en este caso la SRA es un componente más, que interviene en la funcionalidad organizacional del sistema federal. La permanencia de la SRA se justificaría si ésta otorga cierta “funcionalidad sistémico – administrativa” en el ámbito federal.

Cabe destacar que el análisis de este entorno, incluye tácitamente los descritos anteriormente; porque es en primera instancia un sistema sociotécnico en el cual el sistema de administración federal establece rutinas a la SRA para un mejor desempeño; y en segunda instancia, éstas rutinas se institucionalizan y rebasan su justificación técnica para responder a la dinámica del sistema político (Bozeman, 1998; 122).

2.3.1 Organización Pública federal

Las organizaciones dependen de otras organizaciones para preservar su propia existencia, para acceder a información, a recursos y a nuevas tecnologías, para canalizar sus productos hacia las clientelas, y para múltiples aspectos de su operación cotidiana.

La viabilidad de toda organización pública está supeditada a la calidad de las relaciones de creciente complejidad, las organizaciones tienden a constituir redes de intercambio, colaboración y complementación (Diputació de Barcelona, 2001).

En las relaciones ínter organizacionales siempre está presente, implícita o explícitamente, el concepto de negociación. Es decir, se busca la compatibilización de intereses de las partes, ubicándose en un continuo que tiene como extremos la total compatibilidad (situación puramente competitiva) y la total incompatibilidad (situación puramente competitiva) (Diputació de Barcelona, 2001).

En la relación con cada una de las organizaciones con las que debe o desea vincularse, la SRA deberá:

- Identificar el estado actual de la relación y los motivos de tal estado.
- Definir qué tipo de relación desearía tener.
- Desarrollar un plan de acción para cerrar la brecha entre la relación existente y la relación deseada.
- Generar y definir distintas opciones de ganancia mutua.
- Identificar en qué medida algunas de esas opciones satisfacen los intereses de ambas partes.

- Buscar intercambios que produzcan altas ganancias con bajo costo.
- Definir el contenido y la calidad del compromiso deseado
- Desarrollar negociaciones
- Ejecutar las acciones concertadas
- Controlar y evaluar los resultados
- Reiniciar el ciclo.

Puede preverse que los secretarios de la SRA deberán reunir crecientes capacidades para la gestión de redes interorganizacionales, ya que de éstas dependerá la eficacia, la eficiencia y la calidad del análisis, la comprensión y el tratamiento de los problemas de la organización (Diputació de Barcelona, 2001).

2.4 Síntesis.

Definir la SRA depende del entorno que determinemos para analizarla, así podemos verla de tres formas: a) como un sistema socio-técnico que para sobrevivir utiliza (concientemente o no) la planeación estratégica y responde a las demandas de una población específica, b) puede considerarse como un constructo social que al configurarse como arena política logra afianzar su permanencia, y c) como un subsistema de la administración pública federal, en que las rutinas -en principio mecanismos simplificadores o estabilizadores (Tolbert y Zucker, 1983 en Bozeman, 1998)- son la justificación para mantenerla en el entramado orgánico administrativo federal.

Como antes se manifestó, este marco teórico referencial es mutuamente complementario aunque dividido en apartados de acuerdo a los entornos propuestos; de ahí que siguiendo el

mismo esquema en el siguiente capítulo se presenta un diagnóstico de los objetivos- metas de la SRA para probar la adaptabilidad de los mismos, la problemática de los intereses políticos manifiestos en un debate descuidado y no resuelto sobre la permanencia de la Secretaría, y finalmente mediante un recuento histórico que pretende demostrar la metamorfosis del sistema administrativo federal.

Capítulo 3

Desempeño, Aprendizaje y Metamorfosis de la SRA.

La SRA como cualquier organización que se encuentra en constante aprendizaje, es objeto de cambios incrementales, perceptibles cuando los tradicionales esquemas se resquebrajan y evidencian una falta de coherencia entre las acciones que realiza y la misión que se ha trazado. En este sentido, el presente capítulo ofrece un compendio de los objetivos, actores que intervienen en la permanencia de la SRA, y una breve reseña de la tendencia que ha tenido la administración federal en las últimas décadas.

Al igual que los demás capítulos, el presente sigue el esquema definido por los entornos antes expuestos, e intenta ofrecer información relevante para poner a prueba las hipótesis que rigen nuestro estudio.

3.1 Los objetivos de la SRA.

La SRA como sistema socio-técnico debiera tener en su planificación objetivos que respondan a la misión técnica para la que fue creada. De acuerdo al discurso tradicional derivado de la lectura del artículo 27 constitucional, el objetivo general de la SRA en esencia se deriva de la existencia y permanencia de la propiedad social de la tierra (Robledo, 2000), pero ante la imposibilidad de seguir repartiendo tierras, plasmada en el nuevo orden jurídico de 1992, donde la existencia y permanencia de la propiedad no necesariamente está garantizada; consideramos que la misión técnica de la SRA es regulativa, en vista que el mismo artículo 27 determina la obligación del Estado de regular la propiedad rural de acuerdo con el interés público y el beneficio social. Ésta acción reguladora define la relación fundamental entre el Ejecutivo Federal y la propiedad ejidal y

comunal, al establecer que la materia agraria es de jurisdicción federal (SRA Resumen informativo, 1994-2000).

El carácter regulativo se encuentra presente a lo largo de la evolución de los objetivos que a continuación exponemos y contrastamos con las necesidades de la población meta de la SRA; donde encontramos que la adaptabilidad de dichos objetivos depende claramente de prioridades políticas, que para efectos de esta investigación consideramos expuestos en los planes nacionales de desarrollo y los programas de desarrollo agrario -en ese orden jerárquico-.

La aparente adaptabilidad y flexibilidad de los objetivos es notoria solamente cuando cambian las prioridades de los planes nacionales y agrarios cada sexenio, pero éstas características los vuelven rígidos ó mantienen más o menos constantes durante éste periodo, imponiéndose aún a los cambios en las administraciones internas. Una muestra de esta efímera flexibilidad, se observa con la actual administración (a diferencia de las otras dos analizadas) que ha formalizado la planeación estratégica, y expresado el objetivo de la SRA en términos de misión institucional.

Pese a estos avances en materia de planeación, los objetivos de la SRA sólo son reinterpretados como “objetivos de desarrollo”, en términos generales y retóricamente se han expresado en proporcionar Certeza jurídica, y Fomento al desarrollo agrario (IDLSRA, 2001-2002). Estos aspectos que de alguna manera competen a otras instancias; Tribunal Agrario por ejemplo.

La poca claridad observada en la definición de las metas, supone al objetivo general como un elemento temporal, que depende de las prioridades de la política agraria; y de la connotación que se otorgue a la “reforma agraria”.

3.1.1 Evolución de los Objetivos 1990 – 2002.

Los objetivos de la Secretaría de Reforma Agraria han tenido cambios de forma a lo largo de los doce años materia de nuestro estudio, a continuación presentamos la crónica de los mismos, divididos para el efecto en tres apartados de acuerdo a los tres sexenios que se han sucedido últimamente.

A) Los objetivos de la SRA a principios de los noventa, estaban en correspondencia con el programa Nacional de Solidaridad (PNS) y consistían en cuatro grandes metas: el reparto agrario, la Regularización de la tenencia de la tierra, Organización y capacitación agraria, y el Desarrollo agrario (IDLSRA 1990-1991); éstos objetivos aparentemente sufrirán diversas modificaciones o adaptaciones a partir de este periodo y en los posteriores sexenios (Cuadros 1-4); los cambios se notan cuando se insiste en otorgar certidumbre en la tenencia de tierra y se lanza el Programa Nacional de Modernización del Campo (PNMC) cuyo objetivo era incrementar la producción, productividad y bienestar de la familia campesina (IDLSRA, 1990-91).

En este periodo no sólo los “nuevos objetivos” sino también una política innovadora liderada por la presidencia (cambios al artículo 27 constitucional, una nueva ley agraria), configuran una nueva organización a lo interno de la Secretaría, pues se crea la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios; se desconcentra al Registro Agrario Nacional y se ejecuta el Programa de Abatimiento del Rezago Agrario (PARA) con una estrategia de concertación con los gobiernos de 16 entidades federativas y con diversas organizaciones campesinas (IDLSRA, 1991-92).

Para continuar la labor desarrollada en el PNS, la responsabilidad de la secretaría es la coordinación de tres organismos: Comisión para la Regularización de la Tenencia de Tierra

(CORETT), el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE); y la Procuraduría Agraria (PA).

En este periodo la SRA, fomenta y asesora la integración de asociaciones de productores y promueve proyectos de reconversión de empresas rurales para mejorar la eficacia de la planta productiva.

Una vez descentralizada la PA, y desconcentrado el RAN; las tareas de la SRA en el periodo 1992 – 93, se enmarcaron en las directrices del nuevo marco jurídico y en los programas especiales ordenados por la presidencia; en especial el Programa de Rezago Agrario; y el de Derechos ejidales y Titulación de solares urbanos “PROCEDE” (IDLSRA, 1992-93).

A partir de la Nueva Ley Agraria, (Art. 4, 5 y 6) Destacan como Tareas Prioritarias Fomentar, propiciar, promover, y asesorar las acciones (organización económica local y regional) que al respecto llevan a cabo los productores.

Sin embargo en este periodo la Secretaría de dedica a Desahogar en definitiva los asuntos en trámite, concluir la regularización de la situación jurídica de los núcleos agrarios, reorientar la organización y el desarrollo agrario; luego de liquidar vía presupuestaria a 32 entidades federativas a fines de 1992.

En el periodo 1993-94 se termino el proceso de reestructuración administrativa y operativa; y aparentemente se consolida el papel del sector reforma agraria en el desarrollo rural de México. (IDLSRA, 1993-94)

Se logro concluir el PARA, pero Se prosiguió con las tareas de investigación de terrenos nacionales para regularizar la situación de los productores rurales ocupantes o en su caso ofrecerlos en venta a particulares.

La dependencia se abocó básicamente a fomentar la organización en sus diferentes niveles y a proporcionar a los núcleos agrarios asesoría y asistencia técnica para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

B) Durante 1994-1995, Zedillo asume el poder y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), plantea por un lado la necesidad de Redefinir políticas y programas de apoyo al campo (con la participación de campesinos y sus organizaciones), y por otro lado, la necesidad de Promover condiciones para la inversión en el medio rural, y seguir Apoyando la organización rural (IDLSRA, 1994-95).

En este sentido, se desvirtúa el *papel consolidado* del sector de reforma agraria, y por tanto el de la SRA; se retoma como objetivos, Abatir el rezago agrario (íntegramente)³; Certificar derechos ejidales, Garantizar la seguridad en la tenencia de tierra, y se continua con la intención de fortalecer la propiedad social (figuras asociativas). Se continua con el papel de Coordinación sectorial, con la marcha del PROCEDE, y con la Investigación de presuntos terrenos federales.

A más de los objetivos y lineamientos establecidos para 1995-2000 en el PND, en el periodo 1995 -96, se agregan los del consensuado programa sectorial agrario (PSA). La conformación de ejidos productivos es una parte esencial de la nueva concepción del desarrollo rural (Reglamento de la ley agraria en materia de ordenamiento y propiedad rural).

³ El nuevo reglamento define claramente la transitoriedad de las atribuciones relativas al rezago agrario: a) Ordenar la ejecución de las resoluciones presidenciales pendientes, b) Sustanciar las inconformidades que se susciten de acuerdo a la legislación aplicable, c) Elaborar y rehabilitar los planos definitivos de las distintas acciones agrarias, d) Modificar los planos definitivos en cumplimiento de las ejecutorías de amparo, e) Integrar expedientes de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal; para luego pasar al tribunal superior agrario. f) Ordenar a las representaciones regionales y especiales, la realización de los trabajos derivados de los acuerdos que emita el TSA y los tribunales unitarios agrarios.

Las prioridades del periodo anterior (Administración Salinas) se mantienen, pero se matizan algunas: así en cuanto a rezago agrario se define concluir a cambio de abatir; Fortalecimiento de la actuación jurídica en ves de Certificar derechos ejidales; se acota “Garantizar la seguridad” por Ordenamiento y regularización de la propiedad rural; el fortalecer la propiedad social se cambia por “Desarrollo agrario”; y a diferencia del periodo anterior se formaliza como objetivo la modernización institucional.

Durante el periodo 1996-1997, una consecuencia importante de la redefinición de objetivos del año anterior, es el desahogo definitivo del rezago agrario, declarado el 21 de agosto 1997 ((IDLSRA, 1996-97; 76). Con este punto de quiebre, la nueva etapa de la SRA será fortalecer los procesos de transformación que impulsen al medio rural, es decir garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de tierra, procuración de justicia agraria adecuada y expedita así como el fomento a la producción y productividad (PND, 1995-2000).

Bajo estos términos las actividades se desarrollan durante 1997 – 98, y se considera a la SRA como una *Institución genuina e instrumento fundamental de la política social*. (IDLSRA, 1996-97) Destaca en esta etapa la expropiación de tierras ejidales y comunales por causa de utilidad pública; la coordinación de la regularización de asentamientos urbanos; el establecimiento de reservas territoriales para fines urbanos y ecológicos, la procuración de justicia agraria, mediante acciones de asesoría, gestoría, representación legal y conciliación; y la aplicación de fondos comunes.

Durante 1998-2000, se efectúa un reconocimiento de los sujetos de derecho agrario, la posibilidad de la libre asociación entre campesinos, entre núcleos y con terceros; y se hace hincapié en la organización adecuada y competitiva de los productores rurales, para que cada vez sean más fuertes y eficientes en un mercado demandante y diversificado (IDLSRA, 1998-99, IDLSRA, 1999-2000).

C) Con el Gobierno de Vicente Fox, la SRA en el periodo 2000 – 2001, tiene como principios rectores la atención a los sujetos agrarios, los valores tradicionales del campesino: familia; liderazgo basado en la experiencia y el conocimiento; honestidad en el uso de la palabra y los recursos; respeto a las tradiciones, usos y costumbres; la fe en sí mismos como detonante de una mejor calidad de vida; y la necesidad de recuperar la confianza en las instituciones gubernamentales, en especial las del sector (IDLSRA, 2000-2001).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la necesidad de promover un ambiente de certidumbre jurídica en el campo mexicano para fomentar la convivencia armónica de quienes lo habitan y conseguir que el ejercicio de sus derechos de propiedad sobre la tierra se traduzca en un mejor nivel de vida; el Plan señala entre sus estrategias ordenar y regularizar la propiedad rural, procurar justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos, capacitar y organizar a los sujetos agrarios, así como promover su integración a la cadena productiva. (PND, 2001-2006)

En este sentido, de acuerdo al IDLSRA 2000-2001, los objetivos de la SRA en ese periodo se orientan al ordenamiento de la propiedad rural; que consisten en coordinar su conclusión, culminar las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la ley federal de Reforma Agraria (ya derogada); regular predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria, deslinde y medición de terrenos baldíos, sustanciar y tramitar los procedimientos de regularización de colonias agrícolas y ganaderas. Así como la expropiación de tierras ejidales y comunales; apoyar a los grupos campesinos en asuntos de organización y fomento

En esta etapa, se trataría otra vez de culminar tareas pendientes de “planes” de desarrollo mutilados al momento de la alternancia; esta vez como parte del ordenamiento rural; sin

embargo el interés del gobierno también es la organización y capacitación permanente del campesino, pues de ahí se derivarán políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y al desarrollo agrario integral (Misión SRA, IDLSRA2000-2001); y desde el 2001, también coadyuvaran a la preservación del medio ambiente y recursos naturales (Misión SRA: IDLSRA, 2001-2002).

Las funciones de la SRA, quedan casi similares a las del año anterior, Se agregan solamente dos puntos: Ejecución de Resoluciones Presidenciales y elaboración de planos definitivos; y Operación y actualización del Registro Agrario Nacional.

3.1.2 Correspondencia de Objetivos de la SRA – Necesidades de la población Meta.

De acuerdo a la metodología indicada para este apartado, el análisis de correspondencia metas políticas – objetivos SRA, pretende aproximar algunas conclusiones con respecto a la calidad de evolución (flexibilidad de objetivos) o rigidez (estancamiento de objetivos) de los propósitos de la Secretaría.

En vista de que los planes de Desarrollo, y los planes del sector agrario, así como los diferentes programas que incluyen al sector campesino (Cuadros 5 y 6a y 6b), son resultado de consultas al sector agrario; consideramos que la SRA ajustará sus objetivos de acuerdo a los principios que en materia agraria se postulan.

Después del desmembramiento de actividades neurálgicas (procuración de justicia, actualización de catastros, e inversión social y productiva) la SRA como tal, pierde atribuciones directas; reduciéndose los objetivos particulares a ordenar la propiedad rural, y coordinar la política sectorial.

Para fortalecer la comunicación entre las organizaciones campesinas y la SRA, y cumplir con sus cometidos, la SRA establece y aplica los lineamientos de la política agraria que se

deriven de los objetivos y estrategias contenidos en el plan nacional de desarrollo, esta mecánica se mantiene hasta la actualidad (IDLSRA, 2001-2002; 8). Los objetivos particulares, al igual que el objetivo general, tienen el problema de la temporalidad.

En la SRA los recursos se destinan de acuerdo a las responsabilidades, mismas que aparentemente cambian sólo en forma a lo largo del tiempo, pues dejando a un lado el discurso son esencialmente las mismas que en forma sintética se expresan como los 4 ejes de la política agraria desde 1990.

Actualmente la SRA, ha definido el ordenamiento de la propiedad como *Segunda Etapa*; y el desarrollo agrario como *Tercera*⁴ concentrando sus actividades en idénticos postulados que a principios de los 1990 se definieron como, Organización y Capacitación Agraria y, Desarrollo Agrario; aspectos que han tenido una especie de fusión a partir de 1994.

3.2 Actores involucrados en la discusión sobre la permanencia de la SRA.

Se dijo antes que la SRA también puede ser considerada un constructo social, en el cual el funcionamiento y estructura responden a una arena política específica. Se definió al factor político como variable imprescindible en la longevidad de las organizaciones públicas, y se sigue que los cambios en los ciclos políticos afectan el desempeño de la SRA, y a decir de Kaufman (1976) la longevidad de las agencias federales – su fortaleza- derivara de la existencia de patrocinadores en el congreso.

En este sentido y a partir de la cronología del debate sobre la desaparición de la SRA -que en el siguiente apartado se trata, encontramos que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es el patrocinador en el congreso, que en ningún momento ha manifestado interés en desaparecerla. Los demás partidos políticos, en especial el PAN considera que el PRI ha

⁴ Comparecencia del Secretario de la Reforma Agraria, ante la LIX legislatura; 04 de Noviembre del 2003.

aprovechado la reforma al art. 27 constitucional para beneficiarse electoralmente del “voto verde”, se considera que “se utilizó las leyes para favorecer un proyecto electoral y no un proyecto de nación” y además se sostiene que se sigue condicionando la reforma agraria al servicio de tres grandes grupos: “La Confederación Nacional Campesina; Antorcha Campesina; y la Central Campesina Independiente, todos estos bastiones de los que el PRI llama el voto verde”. (El Universal, 3 de octubre 2000, Nación, pág. 11).

Lo anterior da la pauta para considerar que a más de los patrocinadores del congreso, la SRA posee patrocinadores externos en la figura de organizaciones campesinas agrupadas en el denominado “congreso agrario permanente” (ver cuadro 5), y un 70 % de organizaciones del mismo corte que no forman parte de dicho congreso pero que mantienen relaciones con la Secretaría y han firmado acuerdos en materia de desarrollo agrario en la presente administración (Fox). Este apoyo externo, indica someramente que existe conformidad con las acciones que lleva a cabo la SRA, y por tanto la necesidad de su presencia, esto no significa que estén de acuerdo con el desempeño⁵.

Determinamos también que la mayoría de las organizaciones campesinas⁶ que más presencia tienen son el CNC y CAP, las cuales postulan el carácter constitucional de creación de la SRA, como razón más que suficiente para mantenerla. Para ellos, antes que desaparecer la SRA se la debe reformar o modernizar (Diario el Universal: 26 de Julio de 2000 pág. 10; 27 de Agosto del 2000, pág. 10; 18 de febrero de 2003, pág. 12).

Un asunto importante a destacar, es que en la SRA han existido varias administraciones parciales y cada una de ellas en la persona del secretario de turno, se ha manifestado por la

⁵ La UNTA, CCC, UNORCA, manifestaron su descontento vía amenaza de tomarse las instalaciones de la SRA, el 19 de junio del 2000.- Diario el Universal pág. 19.

⁶ Con raras excepciones como las agrupaciones campesinas de la montaña de Tlapa – Guerrero.(Diario el universal , 20 de agosto del 2000, pág.14).

permanencia de la SRA, incluso el último secretario (periodo 2003) que de acuerdo a reportes de prensa, tenía como misión ejecutiva encontrar resquicios para su eliminación.

3.2.1 Cronología de un debate sobre la necesidad de mantener o extinguir la SRA que nunca comenzó formalmente.

A fines de los noventa, según el Senado de la República y a raíz de las reformas al art. 27 constitucional en 1992 y la promulgación de la ley agraria en 1993, existía confusión de planteamientos en torno a las tareas en materia agraria, por lo que se reconocía una discusión en cuanto a la permanencia o desaparición de la SRA (Senado de la República, 1998). Si bien en estas fechas, esta discusión se llevaba a cabo argumentando entre otras cosas que “el reparto agrario en México había terminado”, o que la “SRA era una instancia meramente burocrática, que reparte papeles en lugar de tierras” -Rogaciano Morales-, no existió propuesta formal de desaparecer la Secretaría a decir de Arturo Warman, entonces Titular de la SRA “no habrá, por parte del poder ejecutivo, propuestas que impliquen la desaparición de la Secretaría” (Boletín de prensa 98/203, Senado de la República, 28 de Octubre de 1998).

Pero, es en tiempos de alternancia del poder ejecutivo que las dudas en cuanto a la permanencia de la SRA son más fuertes, tanto que a nivel ejecutivo se discutió al respecto. Y Carlos Jarque -titular de la SEDESOL-, y el entonces virtual presidente electo -Vicente Fox- consideraban que la SRA desaparecería, hasta creían conveniente que las atribuciones agrarias de la SRA serían transferidas a una fortalecida Secretaría de Desarrollo Agropecuario -que sustituiría a la SAGAR (El Universal, 06 de octubre de 2000, pág. 7), y sus atribuciones jurídicas como el Tribunal Agrario se pudieran transferir al poder judicial (El Universal, 21 de julio del 2000, pág. 1 y 6).

Pese a la aparente convicción inicial, para estas mismas fechas el grupo de transición descarta eliminar a SRA, por lo menos de *ipso facto*, pues Alberto Núñez Esteva, coordinador de la mesa agropecuaria del equipo de Vicente Fox, considera que en estos momentos la SRA es indispensable porque “hay que dar seguridad a todas las tenencias de la tierra, que tengan uso y que a cada propietario se le respete y de tranquilidad”. (El Universal. 13 de octubre de 2000, Finanzas, página 3)

Días después de la declaración de Núñez, Javier Usabiaga, coordinador del equipo de transición del presidente electo en materia agrícola confirma que la Secretaría de la Reforma Agraria sí desaparecerá, que se trata de una “defunción” ampliamente anunciada y que esto ocurrirá en un plazo de uno a tres años máximo, lapso en el cual se reubicará a la mayoría de los trabajadores. (El Universal, 18 de octubre de 2000, Nación, página 12).

Las justificaciones de Usabiaga, son que la SRA es una estructura demasiado pesada para las funciones que realiza. Refiere que antes, cuando había ejidos en formación, sí era necesario supervisar la marcha democrática de los ejidos, pero en la actualidad parte de esas atribuciones le competen a la Procuraduría Agraria y entonces la SRA ha dejado de cumplir un papel estratégico. (El Universal, 18 de octubre de 2000, Nación, página 12).

Sin embargo, durante el 2001 y el 2002, la discusión aparentemente se encuentra en suspenso, porque la SRA no desaparece, no es absorbida por otra secretaría, y a cambio es parte del plan de desarrollo 2001 -2006.

Pese a la aparente calma, en mayo del 2003, a unas semanas de haber asumido el cargo de secretario de la Reforma Agraria, Florencio Salazar Adame daba cuenta de la inminente desaparición de la dependencia, (El Universal, 21 de Agosto de 2003) A nivel ejecutivo por su parte, se daba seguimiento y analizaba lo que podría ser la desaparición de la

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), o por lo menos un cambio en sus funciones y definición.

Se esperaba que a más tardar en octubre de este año se tome la decisión sobre el destino de la SRA, luego que el Secretario en funciones informe sobre la operatividad de la dependencia y recomiende la desaparición de la misma, con el argumento de que en México "ya no hay tierras por repartir" (El Universal, 21 de Agosto de 2003, sección I, pág. 1, 6). Esto no sucederá pues el Secretario Adame, encargado del diagnóstico operativo de la SRA, manifiesta que "...la dependencia no debe desaparecer por el simple hecho de que culminó el reparto de la tierra, al contrario se tiene que fortalecer, pero esa tarea será una decisión que tomará la próxima Legislatura en la Cámara de Diputados" (El Universal, Lunes 25 de agosto de 2003, Nación, página 31).

El 19 de Noviembre de 2003, encontramos que las dudas sobre la permanencia de la SRA, vuelven otra vez a escena: el Grupo Parlamentario del PAN, y el PVEM inquiriere al Secretario Adame los argumentos que justifican la permanencia de la SRA, elevando nuevamente la posibilidad de desaparecerla esta vez con el ánimo de ahorrar recursos y eficientar el uso del presupuesto (www.pa.gob.mx/Noticias/2003/agosto/082903.htm).

En contraste a las voces que elucubran la desaparición de la SRA, encontramos también que en los mismos lapsos existen interesados en mantener la Secretaría. Los exponentes de su defensa residen en su mayoría en organizaciones campesinas, pero también estan miembros de partidos políticos.

En 1998, y pese a que no existía propuestas formales para desaparecer la SRA, la priísta Beatriz Paredes, sugirió a la comisión de Reforma Agraria que se recomiende la permanencia de la SRA en el presupuesto de egresos para 1999 (Boletín de prensa 98/203 senado de la república, 28 de octubre de 1998).

Las voces en defensa de la permanencia de la SRA, también fueron desde su interior, en 1998 el Secretario Warman, en 1999 su sucesor el secretario Eduardo Robledo, quien consideraba que aunque el reparto de tierras había culminado, la Reforma Agraria debería construir una segunda etapa que se preocupe de la organización y capacitación del campesinado (El universal, 18 de octubre de 1999, pág. 1, 8). Esta tesis era apoyada por las organizaciones campesinas (tradicionalmente vinculadas con el PRI) que insistían en la necesidad de reactivar al campo (El universal, 17 de diciembre de 1999, pág. 21) (El Universal, 27 de agosto del 2000, pág. 10), y su defensa se basaba en interpretaciones constitucionales y políticas (El Universal, 26 de Julio de 2000, pág. 10).

Los partidos políticos, en especial las fracciones parlamentarias del PRI y PRD en la Cámara de Diputados, manifestaban que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) debe continuar en la administración del gobierno de Vicente Fox. Los argumentos, que expresaron al respecto y en los cuales estaban de acuerdo diputados del PAN, PRI, PRD, eran que en México persiste el rezago agrario, el PT por su parte agregaba que no hay un “campo productivo en el país” (El Universal, 3 de octubre 2000, Nación, página 11).

Como se dijo anteriormente, los rumores de desaparecer la SRA vuelven para el 2003, esta vez en insinuaciones del PAN y el PVEM; para estas fechas, el partido político que sale en defensa de la entidad es el PRI, que se opone a lo que denominan el “estrangulamiento presupuestal” que limita su funciones, y que posteriormente justificaría su desaparición. (www.pa.gob.mx/Noticias/2003/agosto/082903.htm).

3.3 SRA en el contexto de la administración federal.

La hipótesis que rige este apartado considera que producto de las rutinas y división de trabajo existe una red intergubernamental de agencias que impide la supresión de una de

ellas, porque de suceder se desencadenaría un desajuste en el normal funcionamiento de la red.

Este apartado tiene dos finalidades, la primera es analizar la tendencia manifiesta a lo largo de lo que va de Administración Federal después de la Revolución de 1917 (CUADRO 7), para conocer cuán difícil o imposible pudo haber sido desaparecer cualquier agencia gubernamental y entonces saber si actualmente se puede hacer lo mismo con la SRA. En segundo lugar, intentamos ubicar la SRA en el actual entramado orgánico federal, estableciendo algunos vínculos que mantiene con otras agencias federales (CUADRO 8). Con los datos obtenidos, intentaremos establecer la pertinencia de la SRA.

3.3.1 Cambios en las agencias de la Administración federal.

Comenzamos definiendo que la denominación de las secretarías, está en función de los objetivos, y se entiende que si éstos cambian, la razón social de las agencias de gobierno cambiará; bajo esta lógica encontramos en el CUADRO 7, que México ha tenido o tiene secretarías efímeras (Estado, Comunicaciones, Presidencia, Bienes nacionales e inspección administrativa), permanentes (Relaciones Exteriores, Gobernación, HyCP), que evolucionan (Educación Pública, Función Pública, Energía, Defensa), flexibles (Fomento, Industria, Comercio) que se dividen (Defensa y Marina), se fusionan o son absorbidas (Comunicación y Obras Públicas, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, Alimentación, Programación y Presupuesto).

La razón de éstos cambios es que la razón social de las secretarías obedece a las circunstancias políticas y a un entorno temporal específico (la de Guerra, por ejemplo), pero lo destacable de nuestro Cuadro 7 es que si unimos las efímeras y las que se diluyen en las fusiones o absorciones, tenemos que en el contexto político mexicano, si es posible desaparecer una secretaría, pero esto dependerá de la fortaleza de la misma.

En una lógica de sistema de administración federal, podemos decir que una entidad gubernamental es fuerte en la medida en que logre establecer redes de influencia, en la cual su presencia sea nodal para una serie de otras agencias. Por ello a continuación tratamos de definir la red de la SRA considerando los convenios y acuerdos intersecretariales que ha tenido.

3.3.2 Fortaleza de la SRA en función de su vinculación orgánico -administrativa.

Consideramos que la fortaleza de una organización –en términos de su funcionalidad- se deriva de una posición nodal en el desarrollo de rutinas comunes que comparte con otras organizaciones.

Para nosotros, la jerarquía que ostente o la importancia de la actividad que desempeñe la vuelven prescindible o no. En vista que la SRA mantiene una posición de coordinadora, desaparecerla de forma radical, implica un costo alto al incurrir en planes de reasignación de funciones para las agencias vinculadas, además una decisión en tal sentido entorpecería la planificación original de los programas o políticas en las cuales se encuentra inmersa la SRA.

Si bien la SRA puede ser reemplazada incrementalmente, esto no sucedido por diversos factores, entre ellos los de tinte político destacados en la segunda hipótesis y en cierta medida por las acciones que (aún alejándose de sus objetivos específicos) que realiza la SRA y logran una cuota de apoyo de las organizaciones campesinas.

Capítulo 4

Permanencia Justificada o Extinción Descuidada.

En México, la Reforma Agraria puede ser considerada integral porque incorpora a más del reparto de tierras un proceso de desarrollo campesino, vía organización de productores, sistemas de crédito a comercio, desarrollo sustentable, etc. Sin embargo el concepto que gira alrededor de la pertinencia de la SRA es el denominado estructural. Por ello es necesario redefinir y consolidar un concepto en torno al tema.

La permanencia de la Secretaría de Reforma Agraria, se encuentra en un debate no concluido porque a más del concepto, no se definen claramente ni los objetivos, ni los involucrados, ni la necesidad de mantenerla en el entramado orgánico – administrativo federal.

Pese a dichas indefiniciones, existen tres posibles ambientes que en hipótesis, individual o complementariamente coadyuvan a sostenerla en pie, una aproximación para despejar el por qué de su permanencia puede analizarse utilizando la lógica de la teoría de sistemas abiertos, que considera que existe mutua dependencia entre el sistema y el ambiente.

Vista como sistema socio-técnico de aprendizaje, la SRA en teoría debe coadyuvar a la existencia y permanencia de la propiedad social, actividad que por ley la realiza desde un ángulo regulativo dado que debe enfrentar un ambiente socio –político cambiante y altamente incierto. En este sentido la adaptabilidad de sus objetivos depende claramente de prioridades políticas, generalmente expuestos en los planes nacionales de desarrollo.

Los objetivos de la SRA en su formalidad muestran cierta flexibilidad y actualmente se esbozan en términos de la planeación estratégica; pero en el fondo sólo son

reinterpretaciones de anteriores objetivos manifiestos a lo largo de la vida institucional de la misma. Esta falta de claridad en las metas, presume que la misión de la SRA es *temporal*, y depende de las prioridades de la política agraria; y de la connotación que se otorgue al concepto de “reforma agraria”.

Aún cuando los objetivos hayan logrado captar en parte las necesidades de la población meta, la SRA en un ambiente en que se considera arena política, debe su existencia en primer lugar a lo que Kaufman (1976) llama patrocinadores en el congreso, y en segundo lugar a los que denominamos patrocinadores externos en la figura de organizaciones campesinas y/o sociales vinculadas al sector agrario.

La dinámica del poder político está manifiesta en un debate inconcluso en cuanto a la pertinencia de la SRA, del cual forman parte distintos actores políticos: en su mayoría del PRI que estiman necesaria su presencia, el bloque de panistas en oposición trata de argumentar la necesidad de suprimirla, y existen Organizaciones Campesinas que también creen que debe mejorar pero no desaparecer.

La SRA, al tratarse de un “constructo social” basa su evolución, fortaleza, y por tanto su longevidad en arenas políticas específicas, sea en el congreso o fuera de él. Si en el congreso las pautas de discusión son respecto al presupuesto, fuera de él, la constitución es el argumento de defensa por parte de las organizaciones campesinas.

La adaptabilidad de los objetivos y la cesión de prioridades organizacionales a postulados políticos, implica que las actividades de la SRA -en la lógica de sistemas abiertos- involucre nexos y actividades comunes con otras agencias de gobierno, las redes que se tejen en este sentido hacen que extinguir la SRA desencadena un desajuste en el “normal” funcionamiento del sistema organizacional así formado.

En México, tal como surgen agencias de gobierno, también desaparecen, la permanencia y la prescindibilidad de las mismas radica en su fortaleza orgánico – funcional. Al parecer la SRA mantiene una función de coordinadora con Agencias o Secretarías relacionadas con el Sector Agrario, pero esa característica no es por sí sola la causal de su permanencia, pues existen posturas en cuanto a fusiones o absorción de funciones por organismos federales paralelos.

La desaparición de la SRA, en caso que suceda será a raíz de un proceso incremental que metódicamente le vaya reduciendo funciones, presupuesto, y delimitando objetivos. Si bien los actores involucrados en el sector agrario propugnan por la permanencia de la Secretaría, el argumento mas importante pero de trasfondo, es no dejar a la población campesina en la orfandad de políticas de corte agrario-desarrollistas.

Luego de analizar el potencial de las breves hipótesis expuestas en los capítulos anteriores, queda por concluir que la SRA debe su permanencia a tres factores, la adaptabilidad de objetivos en su tenor formal; la existencia de patrocinadores en el congreso y fuera de él, que con su inacción mantienen un concepto vago en cuanto a Reforma Agraria se refiere lo que desencadena un debate desordenado sin premisas puntuales, así mismo la necesidad de mantenerla en el entramado orgánico administrativo de la federación, se debe más a falta de interés que a rutinas.

Bibliografía:

ARELLANO GAULT, David. (1994) *Diseño estratégico de Organizaciones públicas: Una tecnología administrativa aplicada en México*. DTAP 22, CIDE, México

BOZEMAN, Barry (1998) *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. FCE, México.

CABRERO, Enrique (1999), *Marco de Análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales* en Cabrero y Nava (coordinadores) "Gerencia pública municipal", M.A. Porrúa – CIDE, México.

CABRERO, Enrique, David Arellano y Lourdes Amaya D (2000), *Cambio en organizaciones Gubernamentales: innovación y complejidad en*". Arellano, D; Cabrero, E; Del Castillo A. (coordinadores) "Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental" CIDE-Porrúa.

Comparecencia del Secretario de la Reforma Agraria, ante la LIX legislatura; 04 de Noviembre del 2003. www.cddhcu.gob.mx

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 27.

DEL CASTILLO, Arturo. (1995) *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*. Documento de Trabajo No. 36 DAP-CIDE, México

DIARIO EL UNIVERSAL, sección "Nación" 28 de octubre de 1998; 18 de octubre de 1999, pág. 1, 8; 17 de diciembre de 1999, pág. 21; 21 de julio del 2000, pág. 1 y 6; 26 de Julio de 2000 pág. 10; 27 de Agosto del 2000, pág. 10; 3 de octubre 2000, Nación, página 11; 06 de octubre de 2000, pág. 7; 13 de octubre de 2000, Finanzas, página 3; 18 de octubre de 2000, pág. 12; 18 de febrero de 2003, pág. 12; 21 de Agosto de 2003, sección I, pág. 1, 6.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, (2001) *Organizaciones Públicas Servei De Formació Local*. Papers de Formació Municipal número 84, noviembre 2001.

DÖRING ERIKA, CARMEN E. HERNANDEZ, (1994) *La Administración Pública De Nuestros Dias. Pasado Y Presente De La Estructura Administrativa Del Poder Federal*, en revista Gestión y Estrategia, número 7, UAM-Azcapotzalco; México.

FAJARDO MONTAÑA, Darío. (2000) *La Reforma Agraria en las agendas para la búsqueda de soluciones al conflicto armado* KO'AGA ROÑE'ETA. Ponencia presentada en el IX Foro Nacional "Paz, bienestar social, reforma agraria y soberanía nacional". Bogotá, 8, 9 y 10 de junio de 2000.

FRENCH, Wendell y Cecil H. Bell, Jr. (1995) *Desarrollo Organizacional: Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización*. Primera edición, Prentice Hall Hispanoamericana. México

IDLSRA 1990- 2002, *Informe de Labores de la secretaría de Reforma Agraria*. SRA México.

KAUFMAN, Herbert (1976) *Are Government organizations immortal?*, The Brookings Institution, Washington D.C.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA (derogada) [www.sra.gob.mx /pag/transparencia/marco_normativo](http://www.sra.gob.mx/pag/transparencia/marco_normativo)

LEWIN, Kurt (1942) Conferencia ante la Sociedad Nacional para el Estudio de la Educación en los Estados Unidos de América; En 1951 fue incluida como capítulo cuarto en el libro “La Teoría de Campo en las Ciencias Sociales”, que es una recopilación de artículos sueltos de Lewin realizada por Dorwin Cartwright.

LIX Legislatura: sesión del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio. *Comparecencia del Secretario de la Reforma agraria. Lic. Florencio Salazar Adame.* 4 de Noviembre del 2003.

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. (1980) *La administración pública federal en México*, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G Número 45, México 1980.

PND1995-2000: Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000

PND 2001-2006: Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006

PROCURADURÍA AGRARIA, [www. pa.gob.Mx / Noticias /2003/ agosto/ 082903](http://www.pa.gob.Mx/Noticias/2003/agosto/082903)

PSA, Programa sectorial agrario 1996-2000

Reglamento de la ley agraria en materia de ordenamiento y propiedad rural. www.sra.gob.mx/pag/transparencia/marco_normativo

RESUMEN INFORMATIVO 1994-2000, SRA [www.sra.gob.mx /pag/informacion_general/historia/indicadores/](http://www.sra.gob.mx/pag/informacion_general/historia/indicadores/)

ROBLEDO RINCON, Eduardo. (2000) *El sector Agrario en México*, en Robledo E. “Reforma Agraria y desarrollo Rural en el siglo XXI, PyV editores, México.

ROBLES BERLANGA, Héctor Manuel (1998) *La Reforma Agraria en México y los efectos de la reforma constitucional*, Boletín del Archivo General Agrario, México, CIESAS-RAN, mayo-julio, 1998, número 03, pp. 21-31.

SENADO DE LA REPÚBLICA, Boletín de prensa 98/203

VÁZQUEZ CANO, Luis Ignacio (1993) *La Simplificación Administrativa*, en La administración pública contemporánea en México. Varios autores, México, Ed. SECOGEF-FCE,

ANEXO 1: Crónica de los objetivos políticos y reforma organizacional.

CUADRO 1: Objetivos en materia de Reparto Agrario

	Salinas				Zedillo						Fox	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Objetivo guía 1												
Reparto agrario (PNS)												
<i>Desahogo de asuntos en trámite</i>												
Abatir el rezago agrario (concluir)												
Expropiación de tierras ejidales y comunales por causa												
Establecer reservas territoriales para fines urbanos y												
Culminación de tareas jurídicas pendientes												

Fuente: Informes de Labores de la SRA, periodos 1990- 2002

CUADRO 2: Objetivos en materia de Regularización de la tenencia de tierra.

	Salinas				Zedillo						Fox	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Objetivo guía 2												
Regularización de la tenencia de la tierra (PNS)												
Certidumbre en la tenencia de tierra (PNMC)												
<i>Garantizar seguridad en la tenencia de tierra</i>												
<i>Ordenamiento y regularización</i>												
<i>Concluir la regularización de los núcleos agrarios</i>												
<i>Investigación de terrenos nacionales</i>												
PROCEDE												
Certificar derechos ejidales												
garantizar seguridad en la tenencia												
<i>Coordinación de la regularización</i>												
Ordenamiento de la propiedad rural												

Fuente: Informes de Labores de la SRA, periodos 1990- 2002

CUADRO 3: Objetivos en materia de Organización y Capacitación agraria.

	Salinas				Zedillo						Fox	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Objetivos												
Organización y capacitación agraria (PNS)												
producción, productividad y bienestar de la familia (PNMC)												
Fomento y asesoría en la asociación de productores												
<i>promover asociaciones de los productores (desde 1999)</i>												
<i>Participación estatal, municipal y civil</i>												
<i>organización económica local y regional</i>												
Redefinir políticas y programas de apoyo al campo												
Asesoría/ gestoría/representación legal/conciliación												

Fuente: Informes de Labores de la SRA, periodos 1990- 2002

CUADRO 4: Objetivos en materia de Desarrollo Agrario.

	Salinas				Zedillo						Fox	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Objetivo guía 4												
Desarrollo agrario (PNS)												
promoción de proyectos de producción												
<i>Reorientar la organización y el desarrollo</i>												
Participación de organizaciones campesinas												
Promover condiciones para la inversión en el medio rural												
conformación de ejidos productivos (PSA)												
Otros												
Coordinación (CORETT, FIFONAFE, PA)												
Reestructuración administrativa												
<i>Reestructuración administrativa</i>												
Modernización institucional												

Fuente: Informes de Labores de la SRA, periodos 1990- 2002

ANEXO 2: Organizaciones Sociales relacionadas con la SRA

CUADRO 5: Org. con Acuerdo Agrario pertenecientes al Congreso Agrario Permanente.

No.	Nombre de la organización		Zedillo	Fox
1	Confederación Nacional Campesina	CNC	x	x
2	Central Campesina Cardenista (incluye CCC-Nal, CCC-Ver, y CCC-Sin)	CCC	x	x
3	Central Campesina Independiente	CCI	x	x
4	Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas	CODUC	x	x
5	Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas	UNTA	x	x
6	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas	UNORCA	x	x
7	Unión General Obrera, Campesina y Popular, Grupo Santa Cruz	UGOCP-GSC	x	x
8	Unión General de Obreros y Campesinos de México, Jacinto López	UGOCPM-JL	x	x
9	Confederación Agrarista Mexicana	CAM	x	x
10	Alianza Campesina del Noroeste	ALCANO	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en: José Luis Hernández Rodríguez, Carlos Santos Ancira* Convenios SRA, en PA; e Informes de labores de la SRA.

CUADRO 6 (a) : Organizaciones con Acuerdo Agrario no pertenecientes al Congreso Agrario Permanente.

No.	Nombre de la organización	Siglas	Zedillo	Fox
1	Antorcha Campesina	AC		
2	Consejo Nacional de Sociedades y Unidades de Campesinos y Colonos	Consucc	X	X
3	Unión General de Obreros y Campesinos de México (UNICA)	UGOCPM-UNICA	X	X
4	Movimiento Agrario Indígena Zapatista	MAIZ	X	X
5	Unión Campesina Democrática	UCD	X	X
6	Central Unitaria de Trabajadores (Sonora)	CUT-Son	X	X
7	Unión General Obrera, Campesina y Popular, "Coordinadora Nacional"	UGOCP-CN	X	X
8	Unión Campesina Democrática-MAIZ, Jalisco	MAIZ-Jal	X	X
9	Central Campesina de Trabajadores de Tamaulipas	CCTT	X	
10	Vieja Guardia Agrarista de México, CNC	VGAM-CNC	X	X
11	Campesinos Mexicanos Confederados	CMC	X	
12	Convergencia de Organizaciones Democráticas ³	COD	X	

Fuente: Elaboración propia con base en: José Luis Hernández Rodríguez, Carlos Santos Ancira* Convenios SRA, en PA; e Informes de labores de la SRA.

CUADRO 6 (b) : Organizaciones con Acuerdo Agrario no pertenecientes al Congreso Agrario Permanente.

No.	Nombre de la organización	Siglas	Zedillo	Fox
13	Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar	UNPCA-CNC	X	X
14	Unión Campesina Independiente	UCI	X	X
15	Unión Campesina Sinaloense	UCS	X	
16	Alianza Campesina Revolucionaria	ACR	X	
17	Unión de Campesinos "General Panfilo Natera"	UCGPN	X	X
18	Movimiento Campesino Popular Independiente	MCPI	X	
19	Frente Cardenista Nacional Mexicano (Hidalgo)	FCNM-CNC Hgo	X	
20	Grupo Texacal	Gpo. Texacal	X	
21	Campesinos mexicanos confederados	CMC	X	X
22	Movimiento Campesino popular independiente	CCPI	X	X
23	Coalición de Ejidos de los Valles del Yaqui y Mayo	CECVYM	X	X
24	Central independiente de obreros agrícolas campesinos	CIOAC	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en: José Luis Hernández Rodríguez, Carlos Santos Ancira* Convenios SRA, en PA; e Informes de labores de la SRA.

ANEXO 3. Evolución de la administración pública federal. (Periodo Post – revolucionario).

CUADRO 7 (a):

Secretarías	Administración:																				
	Madero	Carranza					Lázaro cárdenas			Ávila	Alemán	Lopez	Mateos	Echeverría	Lopez	Portillo	De la Madrid	Salinas	Zedillo	Fox	
		IV - 1917	XII - 1917	IX - 1920	1934	1935	I - 1937	XII - 1937	XII 1940	X 1943	XII 1946	1958 - 64	1970 - 76	1976 - 82	1982 - 88	1988 - 94	1994 - 2000	2000...			
Estado																					
Comunicaciones																					
Comunicación y obras públicas.																					
Comunicación y Transporte																					
Obras Públicas																					
Fomento																					
Industria y Comercio																					
Comercio																					
Comercio y Fomento Industrial																					
Industria, trabajo y comercio																					
Cambio por Economía nacional																					

Fuentes: Moreno (1980). Vázquez Cano, (1993). Döring, et al (1994).

CUADRO 7 (b) :

Administración:	Madero		Carranza			Lázaro cárdenas				Ávila	Alemán	López Mateos	Echeverría	López Portillo	De la Madrid	Salinas	Zedillo	Fox	
			IV - 1917	XII - 1917	IX - 1920	1934	1935	I - 1937	XII - 1937	XII 1940	X 1943	XII 1946	1958 - 64	1970 - 76	1976 - 82	1982 - 88	1988 - 94	1994 -	2000...
Relaciones exteriores																			
Gobernación																			
Instrucción pública y bellas artes																			
Educación pública																			
Guerra y marina																			
Defensa nacional																			
Patrimonio Nacional																			
Patrimonio y Fometo Industrial																			
Energía, Minas e industria Paraestatal																			
Secretaría de Energía																			
Asentamientos Humanos y Obras Públicas																			
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.																			
Desarrollo social																			
Justicia																			
Procuraduría general de la República																			

Fuentes: Moreno (1980). Vázquez Cano, (1993). Döring, et al (1994).

CUADRO 7 (c) :

Secretarías	Administración:																
	Carranza				Lázaro cárdenas				Ávila	Alemán	López M.	Echeverría	López Portillo	De la Madrid	Salinas	Zedillo	Fox
	IV - 1917	XII - 1917	IX - 1920	1934	1935	I - 1937	XII - 1937	XII 1940	X 1943	XII 1946	1958 - 64	1970 - 76	1976 - 82	1982 - 88	1988 - 94	1994 -	2000... .
Agricultura y fomento																	
Agricultura y Ganadería																	
Recursos Hidráulicos																	
Agricultura y Recursos Hídricos																	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación																	
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)																	
Pesca																	
Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca																	
Medio Ambiente y Recursos Naturales																	

Fuentes: Moreno (1980). Vázquez Cano, (1993). Döring, et al (1994).

CUADRO 7 (d) :

Secretarías	Carranza		1934	1935	Lázaro cárdenas			X 1943	XII 1946	1958 - 64	1970 - 76	1976 - 82	1982 - 88	1988 - 94	2000	2000...
	IV - 1917	XII - 1917			IX - 1920	I - 1937	XII - 1937									
Asistencia Pública																
Asistencia Pública y Salubridad																
Salud																
Trabajo y Previsión Social																
Marina																
Bienes Nacionales e inspección Administrativa																
Presidencia																
Turismo																
Secretaría de Programación y Presupuesto;																
Reforma Agraria																

Fuentes: Moreno (1980). Vázquez Cano, (1993). Döring, et al (1994).

ANEXO 4. Secretarías vinculadas con la SRA.

CUADRO 8 :

Administración Zedillo	Administración Fox	
<ul style="list-style-type: none"> • SAGAR • SEDESOL • SEMARNAP: • SEP • GOBERNACIÓN • SCT • CFE • PEMEX • PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA • INI. • SECODAM 	<ul style="list-style-type: none"> • SAGARPA • SEDESOL • SEMARNAT • SEP • INEGI • SCT • SHCP • SSA SE • STPS • INTERSEC • SECTUR 	<ul style="list-style-type: none"> • BANRURAL • FIFOMI (FIDEICOMISO DE FONDO MINERO) • INI • FIRCO – FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO • FOCIR –FONDO DE CAPITALIZACIÓN E INVERSION DEL SECTOR RURAL • IMSS -SOLIDARIDAD

Fuente: Informes de Labores de la SRA, periodos 1995- 2002