

ANÁLISIS

Revista
ESTUDIOS AGRARIOS

Certeza jurídica a la inversión en los ejidos

ROCENDO GONZÁLEZ PATIÑO

RESUMEN

A 36 meses de que la Procuraduría Agraria instrumentó el programa Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural (2008-2011), se han alcanzado inversiones por 111 mil 346 millones de pesos para el desarrollo de 2,190 proyectos en más de 1,460 núcleos agrarios del país, aplicados sobre 607,410 hectáreas de propiedad social; con la creación de 33,453 empleos directos y 40,351 indirectos en el medio rural.

Palabras clave: certeza jurídica; desarrollo rural; inversión; núcleos agrarios; asociación; Procuraduría Agraria.

PRESENTACIÓN

En este trabajo se describen las características del programa Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural (FIPP) y, a tres años de su lanzamiento, se hace un balance sobre los principales resultados.



Gira de trabajo del Procurador Agrario, Lic. Rocendo González Patiño, en el estado de Zacatecas.

En las últimas dos décadas, las instituciones agrarias del Gobierno Federal¹ han trabajado en la solución de conflictos, la regularización y el ordenamiento de la propiedad social para brindar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a ejidos y comunidades, que en la actualidad poseen 50.6% del territorio nacional.²



Vista panorámica de un ejido con superficie parcelada.

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

Comunidad. En sentido amplio es el conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas. Por regla general en el ámbito agrario, la comunidad y sus bienes fueron reconocidas con base en la legislación anterior mediante acciones restitutorias, confirmatorias o de titulación de sus tierras.

La comunidad cuenta constitucionalmente con un reconocimiento a su personalidad jurídica y una protección especial de sus bienes y recursos; los terrenos comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto que se aporten a sociedades civiles o mercantiles. La comunidad, mediante acuerdo de asamblea podrá cambiar al régimen ejidal.

¹El Sector Agrario está conformado por la Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza de sector; la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado; el Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado; y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, fideicomiso público paraestatal.

²Datos del Registro Agrario Nacional con cifras a julio de 2011.

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

Por lo general, la propiedad social se creaba o reconocía mediante resoluciones presidenciales, dotatorias de tierras o de reconocimiento de bienes comunales; cabe mencionar que a partir de las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992 y la derogación de la *Ley Federal de Reforma Agraria*, las acciones por las que el Estado entrega tierras a poblados carentes de las mismas fueron suprimidas y la *Ley Agraria* sólo prevé la constitución de nuevos ejidos mediante la aportación de tierras, aun cuando conserva el procedimiento de reconocimiento de tierras comunales.³

Hoy, más de 90% de la tierra social tiene plena certeza jurídica⁴ y es piso firme para su desarrollo productivo, razón por la cual se dan nuevos pasos para avanzar en lo que fue el espíritu del reparto agrario: que la tierra sea un medio de bienestar y desarrollo para las familias campesinas.

Como parte de esta nueva visión, la Procuraduría Agraria (PA), a instancias de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), puso en marcha el programa FIPP, en el que la principal aportación de las instituciones es generar confianza a los campesinos e inversionistas para que se asocien en proyectos productivos.



Edificio de la Secretaría de la Reforma Agraria.

³Procuraduría Agraria, *Glosario de términos jurídico-agrarios*, México, 2008.

⁴Datos del Registro Agrario Nacional con cifras a julio de 2011.



Edificio de la Procuraduría Agraria.



Sujetos agrarios en la Unidad de Enlace, recibiendo la información solicitada.

Desde su creación, el propósito del programa FIPP ha estado claro, aprovechar la certeza jurídica en la tierra social para dar paso a las inversiones que cumplan dos requisitos esenciales: *sacarle jugo* a la gran riqueza y vocación de los ejidos y comunidades del país, incorporando a los dueños de la tierra, ejidatarios y comuneros, a los negocios por desarrollar sin necesidad de que vendan su propiedad.

De tal forma, el programa es un paso histórico oportuno y necesario. Tras la conclusión de dos etapas fundamentales del proceso agrario, el reparto y la certificación de ejidos y comunidades, y a partir de la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, está abriendo las puertas a la productividad del campo mexicano, en un proceso que constituye la tercera etapa agraria del país.

ANTECEDENTES

La transformación agraria del país se realizó en un periodo muy largo. La primera entrega de tierras se efectuó en 1915 y las dotaciones ejidales y el reconocimiento de comunidades continuaron hasta agosto de 1997, cuando concluyó el llamado “rezago agrario”. En ese trayecto de más de 80 años, fueron muchos los altibajos y vicisitudes. En multitud de ocasiones las entregas de tierras se llevaron a cabo de manera virtual, pues la escasa red caminera de la época hacía que los funcionarios agrarios no pudieran llegar a las tierras y ejecutar *in situ* las resoluciones presidenciales de dotación, reconocimiento o restitución. En no pocos casos hubo actos de oposición violenta por parte de los propietarios afectados. De ese modo, fue frecuente que la tierra realmente entregada a los ejidos y comunidades tuviese diferencias con lo que expresaba la Resolución Presidencial respectiva.⁵

La reforma constitucional de 1992⁶ dio lugar a una nueva cultura e institucionalidad agraria. Bajo el principio de terminar con la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y con el fin de erradicar una de las causas principales de conflictos y controversias, se buscó dar transparencia y normar el conjunto de transacciones, arreglos y acuerdos que tenían lugar en la práctica, para hacer del campo un espacio propicio para la inversión y el desarrollo rural integral.

El nuevo marco legal agrario previó la certificación de los derechos parcelarios y la titulación de los solares del asentamiento urbano mediante la identificación de los núcleos agrarios, la realización de diagnósticos sobre su situación y la sensibilización de sus miembros. Fue así como, bajo la coordinación de la SRA, la PA, el Registro Agrario Nacional (RAN) y, en su momento, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), instrumentaron el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).⁷

⁵Secretaría de la Reforma Agraria, *La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, México, 1998, p. 99.

⁶El Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* fue reformado mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 6 y 28 de enero de 1992, expedidos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, los días 3 y 27, del mismo mes y año.

⁷El objetivo del PROCEDE fue dar certidumbre jurídica sobre los derechos de propiedad ejidal y comunal, para alcanzar la armonía entre los sujetos agrarios, con el fin de promover el bienestar social y económico de los ejidos y comunidades del país. Fue un programa voluntario y gratuito con fundamento legal en el artículo 56 de la Ley Agraria y su reglamento.

Hasta noviembre de 2006, el PROCEDE había certificado 28,757 núcleos agrarios que constituían 92.16% de 31,201 núcleos agrarios, quedando pendientes 2,444.⁸



Ejidataria revisando su documentación agraria, producto de la certificación de su núcleo.

Núcleo agrario. Término genérico por el cual se identifica a los núcleos ejidales o comunales, que han sido beneficiados por una resolución presidencial dotatoria o sentencia de los tribunales agrarios, a través de la cual les fueron concedidas tierras, bosques y aguas.⁹

Descripción	Valor
Núcleos agrarios en el país	31,663
Núcleos agrarios certificados y titulados	29,108
Logro de núcleos agrarios certificados y titulados	91.93%
Familias beneficiadas	4,661,878
Documentos generados	9,980,883

Fuente: Registro Agrario Nacional con cifras a mayo de 2011.

⁸Datos del Registro Agrario Nacional con cifras a julio de 2011.

⁹Procuraduría Agraria, *Glosario de términos jurídico-agrarios*, México, 2008.

Para atender dicho remanente, el Sector Agrario dio paso al programa Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), a fin de llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra en aquellos núcleos que no habían sido certificados.



Personal de FANAR que realiza trabajos de medición.

El objetivo del programa es apoyar el ordenamiento de la propiedad social en forma gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y asistencia técnica, con el propósito de brindar seguridad jurídica y certeza documental sobre las tierras de los núcleos agrarios que así lo solicitan.

Hasta junio de 2011, se han regularizado 371 núcleos agrarios a través del FANAR,¹⁰ y se llevan a cabo diferentes acciones para continuar la medición, certificación y titulación de derechos sobre las tierras de aquellos núcleos agrarios pendientes de certificar.

¹⁰Datos de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria con cifras a junio de 2011.



Personal de INEGI que realiza trabajos de medición.



Personal de INEGI y sujetos agrarios realizando trabajos de medición.

NÚCLEOS AGRARIOS CERTIFICADOS CON FANAR

Año	Núcleos agrarios	Superficie (hectáreas)	Beneficiados
2007	19	358,537	65,457
2008	120	459,998	58,845
2009	80	242,902	44,445
2010	93	216,158	33,502
Total	312	1,277,595	202,249

Fuente: Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria, con cifras a diciembre de 2010.

En este sentido, después de coadyuvar en los procesos de reparto agrario, certificación y titulación de la propiedad social, la PA tiene como enfoque principal defender los derechos campesinos, promover la organización ejidal y el desarrollo productivo del campo, impulsando el crecimiento económico sustentable en las condiciones que la ley define.



Personal de la Procuraduría Agraria proporcionando asesoría a sujetos agrarios.

Una vez que se repartió más de la mitad del territorio nacional entre ejidatarios y comuneros, que las tierras en un alto porcentaje fueron regularizadas y certificadas, el siguiente paso es impulsar a los núcleos agrarios para que trabajen de manera organizada con enfoques de producción empresarial buscando el desarrollo rural integral, a través de la ejecución de proyectos de inversión para el bienestar comunitario.

...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...¹¹

La PA se dio a la tarea de buscar el mecanismo legal que le permitiera propiciar que el crecimiento agropecuario, urbano, industrial y turístico de la propiedad social se presentara en forma ordenada y regulada por los esquemas jurídicos previstos, y que el aprovechamiento de los recursos del campo mexicano fuera racional y planeado de acuerdo con las necesidades regionales.

Congruente con una visión de cambio y desarrollo, el marco legal agrario prevé diferentes formas de organización económica de las tierras ejidales y comunales que favorecen, bajo la expresa voluntad de sus propietarios, el impulso de actividades productivas, empresariales y lucrativas acordes a su vocación.

La Ley Agraria otorga a ejidatarios y comuneros la facultad de decidir sobre la mejor manera de constituirse colectivamente para mejorar sus actividades económicas y, con ello, su ingreso y nivel de vida. De acuerdo con la Ley Agraria, pueden suscribir contratos en los que se otorgue a terceros el usufructo, explotación o uso de la superficie, o bien, en un marco superior la constitución de sociedades, asociaciones, cooperativas y uniones convenientes.

Por ley, la PA como garante de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios es la institución responsable de vigilar que se cumpla lo establecido en el Artículo 27 constitucional que ordena respetar la voluntad de ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones y formas que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, así como proponer los procedimientos sobre los cuales pueden asociarse entre ellos, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras.

¹¹Fracción VII del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Personal de la Procuraduría Agraria en taller de capacitación.



Ejidatarios en asamblea.

Sujeto Agrario. Término que designa de manera general a aquellas personas a quienes les es aplicable la legislación agraria. Para la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, son sujetos agrarios y objeto de los servicios de la PA los siguientes: ejidatarios, comuneros, sucesores de estos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.¹²

De esta manera, en agosto de 2008 la institución instrumentó el programa FIPP, mediante el cual se impulsa, de manera transparente, actividades productivas de aprovechamiento urbano y equilibrio ecológico para contribuir al incremento del nivel de vida de ejidatarios y comuneros.



Proyecto de aprovechamiento de energía eólica correspondiente al programa FIPP que impulsa la Procuraduría Agraria, en el que participan inversionistas privados y sujetos agrarios.

El programa FIPP fomenta la inversión pública y privada para el desarrollo integral sustentable de la propiedad rural, asesorando a los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, avocindados, posesionarios y pequeños propietarios, para que en un entorno de

¹²Procuraduría Agraria, *Glosario de términos jurídico-agrarios*, México, 2008.

seguridad jurídica y transparencia, privilegien mecanismos de asociación, convenios y contratos que incrementen la productividad en beneficio de los propietarios de la tierra.

Aunque se busca beneficiar directamente a los titulares de las tierras, también se pretende lograr efectos extensivos a la población o región (generar fuentes de empleo, construcción de infraestructura, servicios, etcétera) a la par que el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos, respetando las reservas ecológicas y el sentido de identidad y pertenencia de los habitantes de cada territorio.

FUNDAMENTO JURÍDICO

Se fundamenta en los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que asume como premisa básica la búsqueda del desarrollo humano sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.¹³



Dicho documento refiere que hoy tenemos la oportunidad histórica de impulsar el desarrollo humano sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

Bajo este planteamiento, el Sector Agrario planteó como objetivos de trabajo para la gestión 2007-2012, los siguientes:¹⁴

- Elevar el nivel de desarrollo humano sustentable de la población que habita en el territorio social, y
- Detonar el desarrollo en el territorio social mediante el fomento del uso sustentable de los recursos naturales en la propiedad social para beneficio económico de la población rural.

¹³Ver *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

¹⁴Ver *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012*.

Por su parte, la Ley Agraria establece en sus artículos 4° y 6° que es deber del Ejecutivo Federal promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.



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

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria estipula en sus artículos 4° y 5° que es su deber llevar a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio.

Fija como una de sus facultades, asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria.

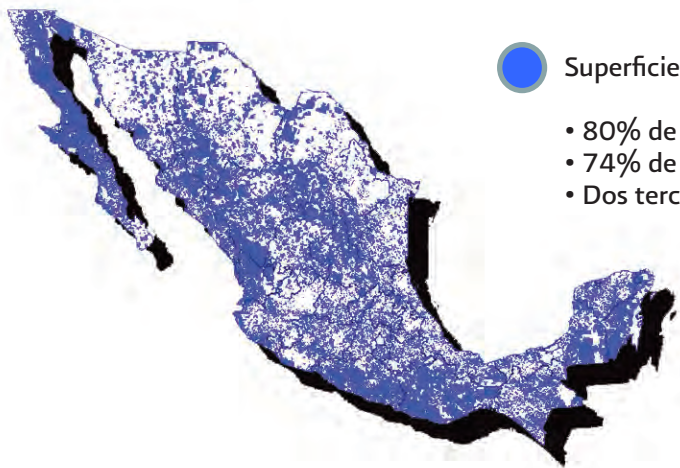
DIAGNÓSTICO

El ámbito de aplicación del programa FIPP es nacional, si se parte de que más de 50% del territorio lo abarca la propiedad social, es entonces inevitable suponer que el crecimiento urbano, industrial, turístico, comercial y agropecuario demande este tipo de suelo, y si a ello le sumamos la pequeña propiedad que de manera voluntaria se incorpore al programa, se puede concluir que para aplicar una política de reactivación y crecimiento del campo el potencial es de casi dos millones de kilómetros cuadrados.¹⁵

La República Mexicana cuenta con 198,404,161 hectáreas, de las cuales, de acuerdo con datos del RAN 100,402,791 hectáreas, 50.6%, es superficie ejidal, propiedad social en la que se asientan 31,663 núcleos agrarios conformados por 29,321 ejidos y 2,342 comunidades. Sobre esta tierra existen 4,661,878 titulares de derechos y en ella se concentra 80% de los bosques y selvas, 74% de la biodiversidad y dos terceras partes de los litorales del país.

PROPIEDAD EJIDAL EN MÉXICO

Superficie total	1,984,041.61 km ²
Superficie ejidal	1,004,027.91 km ²
Núcleos agrarios	31,663
Ejidos	29,321
Comunidades	2,342
Titulares de derecho	4,661,878



 Superficie ejidal

- 80% de selvas y bosques.
- 74% de la biodiversidad.
- Dos terceras partes de los litorales.

Fuente: Registro Agrario Nacional con cifras a mayo de 2011.

¹⁵Datos del Registro Agrario Nacional con cifras a mayo de 2011.

El Artículo 27 constitucional reconoce en su Fracción VII la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y protege su propiedad sobre la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

El precepto constitucional protege la tierra para el asentamiento humano y regula el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común, así como la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Asimismo, regula el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Dicho artículo establece los procedimientos por los cuales los ejidatarios podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, y otorgar el uso de sus tierras, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población. También fija los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la Asamblea otorga al ejidatario el dominio sobre su parcela.

Contrario al temor de muchos, a 19 años de la reforma constitucional, sólo 2.6 millones de hectáreas ejidales se convirtieron en propiedad privada y gran parte de ellas fue para atender el crecimiento urbano, con lo que queda de manifiesto que las familias campesinas quieren mantener sus tierras bajo su propiedad.

En este sentido, el Gobierno Federal tiene la determinación de respetar su decisión y, al mismo tiempo, generar oportunidades para su desarrollo, combatiendo la pobreza con la explotación sustentable de la vasta riqueza natural que tienen los ejidos y comunidades, siempre con apego estricto a la ley.

Tenencia de la tierra en México	
Tipo de propiedad	Porcentaje
Propiedad social	53
Propiedad privada	38
Terrenos nacionales	4
Colonias agrícolas y ganaderas	2
Otros	3

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012.

CONTEXTO

Para el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012*, una de las tareas prioritarias en el campo mexicano es frenar el deterioro de su patrimonio cultural, social, productivo y natural.

Dicha situación tiene su expresión más evidente en un fenómeno geo-demográfico con alcances de seguridad nacional: la migración, el envejecimiento de los titulares de la tierra y la falta de incentivos económicos para permanecer en sus comunidades, lo que provoca la pérdida de capital humano y fragmenta el tejido social en los núcleos agrarios.

La irregular combinación de factores para la producción, la falta de inversión y de conocimientos para el desarrollo tecnológico, prolongan las formas de sobreexplotación de los recursos naturales, aceleran la pérdida del capital natural e impiden superar las condiciones de pobreza.¹⁶

Ante tales circunstancias la PA, defensora de los derechos de los campesinos, tiene la obligación de representarlos y promover su mejoría con el aprovechamiento de sus riquezas y la defensa de su patrimonio.

Con este objetivo, el Gobierno Federal creó el programa FIPP, su propósito es dar a la tierra rural usos más eficientes y productivos conforme a su vocación; protege la propiedad de los campesinos y fomenta la coinversión; genera condiciones de certeza jurídica a las inversiones en el campo, y atiende gratuitamente la demanda de miles de campesinos para hacer productivas sus tierras.

La PA finca su quehacer en cuatro ejes de acción: procuración de justicia agraria; apoyo al ordenamiento de la propiedad rural; asesoría jurídica para la organización agraria básica, y asesoría jurídica en procesos económicos. El objetivo central es promover en el campo una nueva dinámica de productividad que permita cambiar el perfil de pobreza por el de prosperidad. Para ello se requiere facilitar la inversión en el campo, evitando a toda costa que se explote a los campesinos.

Con este programa se impide la irregularidad de las inversiones en el medio rural y se busca el beneficio para el legítimo propietario, diseñando proyectos adecuados a la vocación de la tierra, es decir, darle usos más eficientes y productivos sin que el ejidatario o comunero se deshaga de su patrimonio.

Fue diseñado para transformar el campo de México mediante la integración a la productividad de más de 93 millones de hectáreas de tierra social que están debidamente regularizadas, certificadas y con absoluta certidumbre jurídica para que sus propietarios emprendan proyectos en diferentes rubros.

Los campesinos cuentan con el respaldo de la PA para establecer vínculos con los dueños del capital en los términos que ellos, en su calidad de propietarios, decidan para mejorar la rentabilidad de su tierra.

Los inversionistas, por su parte, cuentan con la seguridad de que esas propiedades están debidamente regularizadas y con la certeza jurídica para el éxito y continuidad de los proyectos.

MARCO OPERATIVO

El principio básico de su operatividad es la formulación de proyectos de inversión entre los propietarios de la tierra social o pequeña propiedad; canalizar la inversión privada, los apoyos públicos de programas federales o estatales y cualquier otra forma de recursos que, de manera lícita, genere un beneficio a los campesinos.

Cualquier acción se realiza con el consentimiento de ejidatarios, comuneros, avendados y propietarios rurales, en un ambiente de seguridad jurídica para las partes.

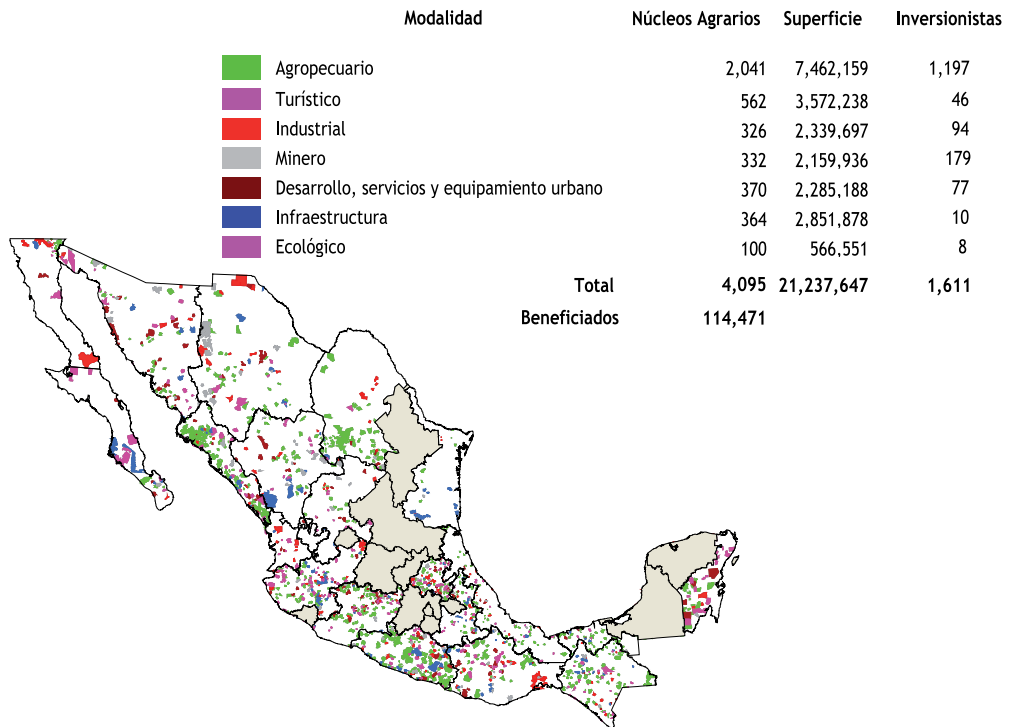
¹⁶Ver Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012.

Para ello, se cuenta con un grupo de trabajo por entidad federativa cuyo presidente es el delegado estatal de la PA. Estos grupos contribuyen al control del programa FIPP a escala nacional, realizan, entre otras acciones, su difusión ante inversionistas potenciales tanto públicos como privados, así como posibles oferentes de la tierra mediante reuniones de información. Asesoran en la elaboración de la documentación legal requerida para la formalización del mecanismo de inversión y acerca de sus implicaciones legales.

El programa se desarrolla bajo la coordinación, evaluación y seguimiento de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la PA, a través de la validación de la información, con base en la cual se actualiza el sistema de seguimiento, complementado por las visitas de supervisión a la estructura territorial.

A lo largo de tres años (2008-2011),¹⁷ la PA ha trabajado en los 32 estados del país para concretar que un número importante de ejidos y comunidades se interesen en abrirse a la inversión y que, además, tienen las condiciones necesarias para desarrollar diversas empresas en sus tierras, integrando así un catálogo nacional de tierras e inversionistas.

Catálogo de Tierras e Inversionistas



Fuente: Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria, con cifras a junio de 2011.

¹⁷Corte a junio de 2011.

En el marco del programa, un proyecto de inversión se puede definir como la formalización del conjunto de acuerdos suscritos en algún documento legal (convenio o contrato), o contenidos en el proyecto que motive la constitución de una figura asociativa; o bien, el conjunto de acuerdos suscritos entre personas físicas o morales que tienen como finalidad generar una actividad productiva en territorio rural.

En todos los casos, con el objetivo de dar un mejor uso a las tierras y en busca de un desarrollo sostenido, dichos acuerdos invariablemente están inscritos en el RAN o Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad correspondiente.

En cualquier proyecto de inversión se debe considerar:

- Vocación del suelo;
- Beneficio directo al titular de las tierras;
- Beneficio indirecto al poblado o región (fuentes de empleo, infraestructura para el desarrollo urbano, servicios, etcétera);
- Aprovechamiento racional y óptimo de los recursos evitando la reducción de reservas ecológicas y tierras de calidad para la producción agropecuaria;
- Valor real de la tierra;
- Formalidad en los traslados y transparentar tanto al poseedor de las tierras como al interesado;
- Vinculación de la tierra con actividades e infraestructura para la productividad y el desarrollo social de manera equilibrada;
- Promoción de la coinversión;
- Gestionar, promover y motivar la inversión científica, tecnológica y económica, así como apoyo para la obtención de permisos o licencias, y
- Procurar fuentes de inversión para impulsar proyectos y mecanismos crediticios y de financiamiento para capitalizar a los productores.

La participación de las instituciones en el marco del programa es facilitar el oportuno flujo de información, la reducción de trámites y tiempos en los procedimientos aplicables, así como brindar la asesoría para revertir las posibles desventajas en los acuerdos y contratos y dar seguridad a las partes involucradas.

Los proyectos de inversión pueden formalizarse a través de recurso privado, nacional o extranjero, y de recurso público correspondiente a los programas federales y estatales.

Para la identificación de los núcleos agrarios o superficie susceptible de incorporar al programa, se requiere detectar aquellos ya regularizados en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria, que no enfrenten conflictos por la titularidad o posesión de las tierras, y que sus integrantes tengan el interés y manifiesten su voluntad para aportar de manera individual o colectiva la superficie de propiedad social o privada a un esquema de producción y organización económica.

Requisitos para incorporar superficie al programa FIPP

- Voluntad expresa de los titulares de la tierra;
- Tierras certificadas;
- El núcleo agrario debe contar con los instrumentos de organización agraria básica vigentes;
- Libres de todo conflicto por la tenencia de la tierra;
- No debe estar localizado en zonas de riesgo;
- Debe respetarse la vocación de la tierra o justificar ampliamente su mejor empleo, y
- Cédula de diagnóstico.

RESULTADOS

Con el programa FIPP se ha constatado que el campo mexicano es mucho más que maíz, frijol y ganado. Es terreno de oportunidades con una gran cantidad de proyectos que se pueden llevar a cabo, y que incluyen inversiones innovadoras como las destinadas a la generación de energía limpia, por ejemplo, la eólica en la zona del Istmo, Oaxaca y algunas regiones de Zacatecas y Chihuahua; o la compra de bonos de carbono en la selva lacandona.

A 36 meses de que la PA instrumentó el programa, se han alcanzado inversiones por 111 mil 346 millones de pesos para el desarrollo de 2,190 proyectos en 1,465 núcleos agrarios del país –1,369 ejidos, 85 comunidades y 11 pequeñas propiedades–, aplicados sobre 607,410 hectáreas de propiedad social; con la creación en el medio rural de 33,453 empleos directos y 40,351 indirectos.¹⁸

Avance de inversión acumulada 2008-2011*	
Concepto	Nacional
Proyectos de inversión formalizados	2,190
Inversión total estimada (mdp)	\$ 111,346.545
Beneficio comprometido para sujetos agrarios (mdp)	\$ 8,880.585
Recurso entregado a los sujetos agrarios beneficiados (mdp)	\$ 2,558.980
Superficie involucrada (hectáreas)	607,410.135
Sujetos agrarios beneficiados	224,868
Empleos directos proyectados por los inversionistas a lo largo del proyecto	33,453
Empleos indirectos proyectados por los inversionistas a lo largo del proyecto	40,351

Fuente: Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria.

* Cifras a junio de 2011.

¹⁸Datos de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria, con cifras a junio de 2011.

Clasificación de proyectos FIPP 2008-2011 por modalidad				
Modalidad	Proyectos	Porcentaje	Inversión	Porcentaje
Agropecuario	1,336	61.00	\$ 3,437,024,411.22	3.09
Desarrollo, servicios y equipamiento urbano	149	6.80	\$ 9,257,148,418.30	8.31
Industrial	106	4.84	\$ 44,290,429,853.92	39.78
Infraestructura	297	13.56	\$ 18,711,232,350.63	16.80
Minero	241	11.01	\$ 26,601,825,027.15	23.89
Turístico	58	2.65	\$ 9,047,812,986.00	8.12
Ecológico	3	0.14	\$ 1,071,565.00	0.01
Total	2,190	100	\$ 111,346,544,612.22	100

Fuente: Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria.

* Cifras a junio de 2011.



Proyecto de desarrollo inmobiliario en el núcleo agrario Isla de la Piedra, ubicado en el municipio de Mazatlán, Sinaloa. El formato legal comprende la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil, con duración de seis años. La inversión total estimada es de aproximadamente 8,700 millones de pesos. Beneficia a 86 sujetos agrarios, con la generación, a lo largo del proyecto, de 500 empleos directos y 1,000 indirectos.



Suites del proyecto de desarrollo inmobiliario en el núcleo agrario Isla de la Piedra, ubicado en el municipio de Mazatlán, Sinaloa.



Proyecto de siembra de cultivo de granos, forrajes y hortalizas en el núcleo agrario San Antonio Peña Nevada, ubicado en el municipio Dr. Arroyo, Nuevo León. El formato legal comprende un contrato de arrendamiento, con duración de seis años. La inversión total estimada es de aproximadamente 4.15 millones de pesos. Beneficia a 90 sujetos agrarios, con la generación, a lo largo del proyecto, de 60 empleos directos; así como la liquidación de la deuda del ejido con la Comisión Federal de Electricidad por concepto de uso de energía eléctrica para la operación de un pozo, y la creación de infraestructura hidráulica que será propiedad del ejido al concluir el contrato.



Proyecto de extracción, industrialización y comercialización de oro y cobre en el núcleo agrario Confederación Nacional Campesina, ubicado en el municipio de Ensenada, Baja California. El formato legal comprende un contrato de ocupación temporal, con duración de 30 años. La inversión total estimada es de aproximadamente 147.01 millones de pesos. Beneficia a 62 sujetos agrarios con la generación, a lo largo del proyecto, de 3,000 empleos directos y 800 indirectos.



Proyecto de cultivo de caña de azúcar en los núcleos agrarios Huejotitán y San Andrés, ubicados en los municipios de Jocotepec y Magdalena, Jalisco. El formato legal comprende un contrato de ocupación temporal, con duración de 12 años. La inversión total estimada es de 136.18 millones de pesos. Beneficia a 195 sujetos agrarios, con la generación, a lo largo del proyecto, de 1,044 empleos directos y 1,620 indirectos; así como la creación de infraestructura hidráulica que será propiedad de ambos ejidos al concluir el contrato.



Proyecto de exploración minera de oro, plata y zinc en el núcleo agrario Río Balsas, ubicado en el municipio Cocula, Guerrero. El formato legal comprende un contrato de arrendamiento, con duración de un año. La inversión total estimada es de 1,443 millones de pesos. Beneficia a 138 sujetos agrarios, con la generación, a lo largo del proyecto, de 150 empleos directos y 150 indirectos.



Proyecto de desarrollo de vivienda, cabañas, hotel y safari fotográfico en el núcleo agrario El Sargento y su Anexo La Ventana, ubicado en el municipio de La Paz, Baja California Sur. El formato legal comprende la constitución de un fideicomiso con duración de 30 años. La inversión comprometida es de aproximadamente 584.51 millones de pesos en favor de 117 sujetos agrarios, con la generación, a lo largo del proyecto de 50 empleos directos y 300 indirectos; así como la capacitación a los ejidatarios para la instrumentación de proyectos comunitarios como el desarrollo de un club de playa.



Proyecto de generación de energía eólica en el núcleo agrario San José de Tapias, ubicado en el municipio de Guadalupe, Zacatecas. El formato legal comprende un contrato de arrendamiento, con duración de 30 años. La inversión total estimada es de 3,981 millones de pesos. Beneficia a 53 sujetos agrarios, con la generación, a lo largo del proyecto, de 25 empleos directos.



BIBLIOGRAFÍA

- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007.
- Procuraduría Agraria, *Glosario de términos jurídico-agrarios*, México, 2008.
- , *La ruta del PROCEDE. Los 10 pasos básicos*, México, 2004.
- , *Lineamientos Operativos del Programa Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural*, México, 2010.
- , *Primer Informe de Labores*, México, 2008.
- , *Segundo Informe de Labores*, México, 2009.
- , *Tercer Informe de Labores*, México, 2010.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012*, México, 2007.
- , *La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, México, 1998.