

# REFORMA PROFUNDA AL CAMPO\*

## DOCUMENTO EJECUTIVO DE LAS MESAS DE TRABAJO

### Presentación

Hace cerca de 25 años ocurrió un importante cambio, una transformación de gran calado impactó de forma positiva al campo mexicano: la reforma del Artículo 27 constitucional. De esa transformación surgió el marco legal agrario vigente y se crearon instituciones novedosas que acompañarían a los campesinos de México en esa gran transformación. De ahí surgió la Procuraduría Agraria, nuestra noble Institución que se ha encargado desde entonces de dar certidumbre jurídica y asesorar a los sujetos agrarios.

Ahora, de nueva cuenta, estamos ante una nueva transformación del agro mexicano, la cual requiere entender el desarrollo como la vía para alcanzar la seguridad alimentaria, la generación de empleos, combatir la pobreza y desigualdad social, con la correspondiente distribución del ingreso en un entorno de productividad, rentabilidad, competitividad y diversificación productiva, que se vea reflejado como un todo en mejores condiciones de vida para los campesinos, indígenas y la sociedad rural en su conjunto.

Son varios los desafíos que comprende la transformación a que aspiramos como sociedad, pues los retos del crecimiento demandan no solamente eficiencia, sino también el acuerdo político y humano, incluyente y sustentable. Para ello, se requiere privilegiar las políticas públicas orientadas a pequeños productores, a la agricultura familiar, superar las asimetrías económicas y competitivas entre los productores rurales. Es decir, llevar al agro mexicano a un nuevo nivel de desarrollo y modernidad, ponerlo al día y hacerlo más competitivo.

\* Propuesta de las organizaciones campesinas integrantes del Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE) de la Procuraduría Agraria.

Para ello, se requiere un gran acuerdo de todos los sectores que representan al campo para revisar los ordenamientos vigentes y las políticas públicas del Gobierno Federal, que permitan recoger las experiencias positivas –incluso las negativas–, modificar lo que sea necesario para que el campo sea más productivo, que deje de ser expulsor de migrantes y se convierta en destino de inversiones y de fuentes de trabajo para los jóvenes.

Como acertadamente lo señaló el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, se debe: “crear un espacio de vida digna para quienes viven en y del campo [...], impulsar cambios de fondo, que permitan acelerar el desarrollo y el progreso de la nación, el cual es el interés central del Gobierno de la República: lograr un campo justo, productivo, rentable y sustentable”.

## **El papel de las organizaciones**

Al igual que en la reforma constitucional de 1992, la participación de las organizaciones sociales y campesinas es determinante para defender la propiedad social e impulsar la gran reforma del agro mexicano y una política agraria dinámica y vigorosa, que responda a las actuales exigencias de los hombres y mujeres del campo, en un marco de libertad, corresponsabilidad, autonomía, pluralidad, tolerancia y conciliación.

En nuestro país, las organizaciones campesinas siempre han podido ser capaces de incidir en la agenda política de los programas gubernamentales, como recientemente se hizo patente con la organización de las mesas de trabajo y los foros de discusión del Proyecto de Reforma Estructural del Campo Mexicano.

A partir de dicho trabajo de unidad, se pudo elaborar una propuesta integral que refleja tanto el rostro de la diversidad como la pluralidad de opiniones de ese amplio mosaico de regiones que es México, pero teniendo como punto de unión cimentar una base sólida que permita reconstruir y desarrollar el campo mexicano. Por suerte, en el disenso siempre ha prevalecido la unidad en pos del campo mexicano.

Sabemos que la división existente entre el campo comercial exitoso y el campo social que reclama cambios estructurales debe quedar atrás, debe ser parte de un pasado que servirá como punto de referencia para un antes y un después de la gran transformación que tenemos por delante; es decir, se debe fijar una política justa en el campo, donde los campesinos y sus organizaciones sean los actores principales, cuyo objetivo sea crear un campo productivo, rentable y sustentable, con seguridad y certeza jurídica, con dignidad y bienestar para las familias rurales.

México cuenta con un campo con capacidad para reaccionar, con productores dispuestos a construir sus propios horizontes de bienestar mediante los incentivos adecuados. Las organizaciones campesinas no están en contra del fomento a la inversión en el medio rural, por el contrario, buscan que las políticas públicas se orienten para beneficio de los productores rurales, los cuales representan 85% de las unidades económicas de la agricultura familiar.

Resulta evidente que el campo es una prioridad para el Gobierno Federal, de igual forma lo es el nuevo modelo de desarrollo al que aspiramos, el cual se traducirá en un mayor crecimiento económico, en una mejor distribución del ingreso, con más empleos, más educación y mejor calidad de vida para todos, en especial para los hombres y mujeres del campo.

Esta transformación devolverá a las comunidades su seguridad, su cohesión social, su sentido de pertenencia y los valores de identidad.

### **Importancia del Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE)**

Desde su reciente reactivación, el COPECOSE se constituyó en el foro ideal para debatir, reflexionar y analizar las modificaciones necesarias al marco legal agrario, con el claro objetivo de que dichos cambios se pudieran traducir, eventualmente, en oportunidades de desarrollo.

Este órgano plural de interlocución con las organizaciones campesinas se ha convertido en la instancia de liderazgo de y para las organizaciones campesinas, donde el trabajo compartido en los espacios de comunicación

e intercambio de experiencias, han podido dar cauce a las demandas más sentidas de los campesinos, con el pleno convencimiento de transformar a México en un país exitoso y dinámico.

El esfuerzo del COPECOSE conjuntó a más de 3,000 comisariados ejidales, más de 450 organizaciones nacionales, estatales y regionales, 32 sesiones extraordinarias de cada COPECOSE estatal, así como la participación de 500 funcionarios de los tres niveles de gobierno, cuyo objetivo fue dar voz a los más de 31,000 ejidos y comunidades legalmente constituidos de todo el país.

Una conclusión de estos foros y mesas de trabajo fue que se requiere ser competitivos, pero dentro de mercados que den oportunidades, con créditos y financiamientos sensibles a la realidad de los hombres y mujeres del campo. Por ello, es preciso rescatar y fortalecer a ejidos y comunidades como los núcleos básicos de una nueva economía, modernizar su estructura empresarial y sus mecanismos de gestión, bajo principios y normas basadas en la eficiencia y la productividad.

En suma, para entender la reforma para la transformación del campo debemos entender al México que se transforma, al México moderno que avanza, que tiene voluntad y que opta por el cambio, que sabe del valor de su gente, que aprecia el esfuerzo inmemorial de los hombres y mujeres del campo, de sus organizaciones y los frutos que alcanzan.

Es un tiempo para accionar, para conjuntar voluntades y seguir impulsando todas las acciones orientadas al desarrollo y beneficio de la población rural y de la seguridad alimentaria del país, lo cual no es asunto menor.

Ante la coyuntura que se vive en el sector primario, fue imperativo generar espacios de diálogo, análisis e interlocución –similares a los que en su momento se dieron ante la reforma de 1992–, los cuales propiciaron un intercambio fructífero de experiencias y de conocimientos sobre los temas que interesan al agro nacional.

En próximas fechas estaremos pendientes de los trabajos que instrumente el Poder Legislativo, estoy cierto de que elegirán por la moderniza-

ción y el desarrollo del campo, reconociendo el fuerte compromiso social que pervive en el sector rural y que se hace patente en las organizaciones campesinas como instancias de interés público e interlocución, capaces de ser corresponsables con las políticas públicas agroalimentarias y agrarias del Gobierno Federal.

Nos toca ser testigos y actores de esta gran transformación, que tanto le hace falta a nuestro campo, a sus hombres y mujeres, al país entero.

## **MESA 1. SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

### **I. Objetivo**

En el contexto de los trabajos de la Reforma Profunda al Campo, se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, las cuales se presentan en este documento con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

### **II. Contenido**

1. Programa agroalimentario;
2. Replanteamiento del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en materia del campo;
3. Producción y productividad, las empresas rurales, sus retos;
4. Insumos estratégicos: fertilizantes, híbridos y semillas mejoradas;
5. Sanidad, inocuidad y calidad de alimentos;
6. Reserva estratégica de alimentos, y
7. Uso eficiente e integral de recursos hídricos.

### III. Marco de referencia

Garantizar el derecho a la alimentación de todos los mexicanos, lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, haciendo una distribución equitativa de la riqueza pública, apunta al impulso de un desarrollo rural integral, para lo cual se requiere la implementación de políticas públicas diferenciadas y articuladoras.

#### 1. Programa agroalimentario

##### Problemática

###### Situación nacional

- Tendencia creciente en importación de alimentos;
- La soberanía y la seguridad alimentaria son relevantes en la medida que la población nacional llegará en las próximas décadas a cerca de 140 millones, y
- La estrategia de desarrollo del sector agroalimentario se focaliza en subsectores para elevar la productividad y maximizar el ingreso de los productores.

###### Situación internacional

- Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> el número total de personas subnutridas en 2010 se estimó en 925 millones, 13.6% del total mundial, cifra mayor que la existente hace 40 años;
- Cerca de 75% de las personas más gravemente afectadas viven en zonas rurales de países en desarrollo y sus medios de subsistencia dependen directa o indirectamente de la agricultura, quienes producen 80% del suministro de alimentos en los países en desarrollo;

---

<sup>1</sup> FAO. 2011. *Ahorrar para crecer*. Guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala, ONU.

- En los próximos 40 años la seguridad alimentaria mundial se verá amenazada por diversos acontecimientos. Se prevé que la población de la Tierra crecerá de aproximadamente 6,900 millones de personas en 2010, a 9,200 millones en 2050, y
- El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), estima que durante el periodo comprendido entre 2010 y 2050 se registrará un incremento de los precios reales de 59% en el caso del trigo, 78% del arroz y 106% del maíz.

## Propuestas

- Garantizar el derecho a la alimentación de todos los mexicanos, lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, haciendo una distribución equitativa de la riqueza pública, lo que apunta al impulso de un desarrollo rural integral;
- Expedir una Ley Reglamentaria sobre el Derecho a la Alimentación;
- Restaurar y fortalecer la sustentabilidad de los recursos naturales, revalorar lo rural y su multifuncionalidad productiva, social y ambiental bajo los principios de:
  - › Paridad, a fin de revertir los desfavorables términos de intercambio del sector con el resto de la economía;
  - › Redistribución del ingreso y los recursos, para cerrar la brecha en los niveles de bienestar que prevalecen entre los habitantes del campo y la ciudad;
  - › Inocuidad, para que los productos del campo y agroindustriales contribuyan a la protección de la salud de todos los mexicanos, y
  - › Acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación en el medio rural.
- Implementar una política de desarrollo rural integral y sustentable de mediano y largo plazos.

- Creación de un Sistema Nacional Alimentario y Nutricional que:
  - › Integre los componentes: ordenamiento y modernización de los mercados de materias primas agrícolas; modernización de los sistemas de gestión para la reducción de costos; redireccionamiento de la inversión pública en proyectos productivos sostenibles y en infraestructura pública estratégica, además modernización y fortalecimiento del financiamiento del sector rural, y
  - › Garantice una alimentación sana y nutritiva de los niños, jóvenes y mujeres en edad reproductiva, así como de la población rural que presente pobreza alimentaria.
- Red de asistencia y transferencia de tecnologías vinculada a los pequeños productores y bajo la coordinación de sus organizaciones;
- Ampliar el alcance del esquema económico de rentabilidad y competitividad de las unidades de producción comercial de los comités sistemas-producto, en los que se incluya a los productores de autoconsumo;
- Instrumentar diversos programas prioritarios:
  - › Programa agroalimentario: tomando como base los 11 productos básicos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS);
  - › Programa de insumos estratégicos: semillas mejoradas, fertilizantes híbridos, combustibles fósiles y biocombustibles;
  - › Programa de sanidad: manejo integrado de plagas, inocuidad y calidad de alimentos;
  - › Programa de uso eficiente e integral de recursos hídricos y manejo del agua *in situ*;
  - › Programa de desarrollo agroindustrial;
  - › Programa de maquinaria y equipo: producción agrícola, pecuaria, cosechadoras y agroindustrial;
  - › Programa de caminos, vías de ferrocarril y puertos;

- › Programa de producción y productividad de las empresas rurales, sus retos, y
- › Programa de reservas estratégicas de alimentos.

## 2. Replanteamiento del TLCAN en materia del campo

### Problemática

Subsisten profundas asimetrías entre los productores rurales de Estados Unidos de América (EUA) y Canadá en contra de los productores primarios del país. El esquema de subsidios que reciben los productores de EUA y Canadá son superiores a los que se otorgan en México, aunado a que en nuestro país son muy pocos los productores que tienen acceso a los apoyos y subsidios.

El libre comercio traducido en competencia desigual y carencia de políticas públicas al campo en materia de comercio exterior, derivan en una dependencia alimentaria significativa.

Actualmente, existe un déficit en la balanza comercial agropecuaria de México de cinco mil millones de dólares anuales y una alta dependencia de las importaciones de productos agropecuarios, 33% de maíz, además de que la calidad del grano importado que es la base de la dieta del mexicano, no es la requerida. También somos dependientes 55% en trigo, 40% en sorgo, 95% en soya, 72% en arroz, 22% en cebada, 30% en carnes, y 20% en leche.

La acción principal de una nueva negociación es, sin duda, realizar la declaratoria de salvaguarda especial agrícola considerada en el acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para excluir de las negociaciones del TLCAN a nuestros productos básicos, como Canadá lo hizo con sus productos lácteos desde un inicio.

## Propuestas

Sobre el TLCAN:

Evaluación integral de los impactos e instrumentación del Capítulo Agropecuario del TLCAN:

- Realizar las consultas y convenir con EUA y Canadá las adiciones, de conformidad con el articulado y anexos establecidos en el TLCAN, que permitan entre otros aspectos garantizar los derechos derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés)-OMC incorporados al TLCAN, así como los consagrados en nuestra Constitución, la Ley de Comercio Exterior y la LDRS, y
- Ponderar su renegociación para la obtención de recursos frescos que se reinviertan en el campo.

Rediseñar la política de comercio exterior en la materia:

- Facilitar a los campesinos mexicanos representación legal gratuita cuando sea necesario;
- Defensa de la producción nacional contra prácticas desleales;
- Prácticas *antidumping* y de salvaguardas;
- En materia de contrabando de mercancías;
- Fortalecer las denominaciones de origen, marca colectiva e indicaciones de procedencia geográfica previstas en la legislación de propiedad industrial, e
- Impulsar acuerdos de cooperación en materia de desarrollo rural con EUA y Canadá, que promueva la disminución de las asimetrías existentes.

### 3. Producción y productividad, las empresas rurales, sus retos

#### Problemática

Las empresas rurales cuentan con recursos limitados, tales como mano de obra, habilidades y capital, lo que les hace difícil cumplir con los estándares requeridos para los mercados locales, regionales o mundiales. Esta falta de recursos también les impide que se expandan y las excluye de mercados de mayor valor, como proveedoras para empresas más grandes o proveedoras directas para otros mercados. Los recursos para mejorar el mal funcionamiento de los mercados donde operan las más pobres son también limitados.

Los costos de transacción por trabajar con empresas rurales son elevados debido a sus pequeñas dimensiones, a su naturaleza dispersa y su lejanía. Estos costos elevados suelen ser el resultado del tiempo requerido para garantizar que se cumpla con los estándares (por ejemplo, negociando con muchas empresas individuales, juntando la producción de puntos distantes o dispersos de recolección). Muchas empresas rurales pequeñas tienen que asumir estos costos debido a su aislamiento.

Al igual que otras empresas, las rurales enfrentan riesgos comerciales. Para éstas los riesgos suelen provenir de desequilibrios de poder respecto de grandes compañías o de compradores que pueden influir en los términos, en las condiciones y en los estándares requeridos. La tercerización para pequeñas empresas rurales puede generar condiciones de explotación. Un mayor acceso al agua y a la tierra suele ser el punto de partida para la diversificación de las empresas rurales. En consecuencia, la planificación y el manejo de recursos naturales deben fomentar el desarrollo ambiental y económicamente sostenible de las empresas rurales.

Por otra parte, tienen acceso limitado a una información exacta y oportuna, así como una débil infraestructura de transporte y comunicaciones.

Por ende, el fomento de las empresas rurales alienta a las familias campesinas a diversificar su sistema de producción al introducir empresas agrícolas y no agrícolas y aumentar el valor agregado. Este enfoque sirve para

atomizar el riesgo, incrementar la resiliencia y contrarrestar la estacionalidad de la agricultura.

Las empresas rurales tienen el potencial de generar más ingresos que la mano de obra asalariada, pero requiere mayor inversión de capital, mayores riesgos y mano de obra más intensiva.

Asimismo, los mercados son imperfectos, los incentivos y subsidios son necesarios para impulsar el desarrollo. Sin embargo, se deben elaborar estrategias que se correlacionen con las condiciones locales para tener el máximo impacto y promover el desarrollo sostenible.

Los subsidios deben apoyar la creación de capacidades, las economías de escala y la eficiencia del mercadeo, así como generar mayores ingresos y tener la capacidad para garantizar el retorno de los costos de los servicios. Deben ser transparentes y apuntar a minimizar temporalmente las distorsiones del mercado e ir disminuyendo conforme se va avanzando en la integración productiva para dar paso al financiamiento.

## Propuestas

Implementar un sistema de políticas integrales diferenciadas:

- Por tipos de unidades de producción rural: empresariales, transición, campesinas e indígenas;
- De políticas y programas transversales: sociales, productivas, económicas y ambientales, y
- Por microrregiones del Norte-semidesértico y desértico; altiplano templado, y al Sur, Sur-Este, tropical y subtropical.

Impulsar:

- El desarrollo del capital humano y social de la población rural;
- La organización cooperativa, económica y de productores para actividades de autoconsumo, de ahorro y consumo de alimentos sanos en el sector rural y urbano, y

- El fortalecimiento de los programas y recursos presupuestales para transformar la producción rural.

#### 4. Insumos estratégicos: fertilizantes, híbridos y semillas mejoradas

##### Problemática

Las semillas mejoradas e híbridos, semovientes, semen, plántulas y alevines, son insumos que con frecuencia no se encuentran adaptados a las condiciones de producción de las diferentes regiones del país y, por lo general, están en manos de las grandes empresas transnacionales. El uso de material transgénico ha sido rechazado por los principales países productores y centros de domesticación y diversificación.

Los fertilizantes, abonos orgánicos y otros mejoradores del suelo no están disponibles y sus precios son inaccesibles para aplicar las dosis recomendadas. Nuestra fuente de fertilizantes nitrogenados debe ser derivada de la producción de amoníaco de nuestras plantas de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La producción de fósforo y potasio debe ser una acción conjunta con agricultores del norte del país, sobre los núcleos de población ejidales y/o comunales, en cuyos terrenos se cuenta con este tipo de material.

Energía eléctrica, diésel y gasolina, indiscutiblemente son insumos estratégicos para la agricultura tecnificada y empresarial. Su precio al público, en este caso a los agricultores y ganaderos, ha sido responsabilidad del Estado mexicano y han sido elevados al grado de que no pueden competir ante otros productores internacionales, cuyos subsidios son también elevados. Por ello, deben de seguir subsidiándose con esquemas diferenciados por tipo de productor, alimento producido y por regiones del país.

##### Propuestas

- Establecer un Sistema Nacional de Adquisición de Semillas e Insumos y un programa para la adquisición de paquetes tecnológicos a bajo costo para los productores primarios;

- Establecer políticas públicas que permitan ordenar y abaratar los precios de los insumos agropecuarios; reservar a instituciones públicas y a empresas propiedad de las organizaciones campesinas o núcleos agrarios e indígenas, la importación de fertilizantes y tecnologías productivas; restablecer la producción nacional por entidades públicas de semillas mejoradas, fertilizantes, implementos y maquinaria agrícola, tecnologías de irrigación e información de mercados, y
- Proveer las políticas conducentes para abaratar los energéticos para el sector y desarrollar las fuentes de energía (eólica, solar, entre otras) bajo control y el usufructo de las comunidades y organizaciones económicas de los campesinos y comunidades indígenas, y cancelar las concesiones otorgadas a empresas extranjeras para la explotación de estos recursos.

## 5. Sanidad, inocuidad y calidad de alimentos

### Problemática

La globalización del comercio de los alimentos provee de una mayor selección de estos, pero presenta el potencial para el intercambio de plagas y enfermedades que afectan tanto a la salud humana como a la animal, además de la posible introducción de especies invasoras y genotipos que alteran los ecosistemas.

Por otra parte, los retos que impone el comercio internacional ya no solo se relacionan con el precio de los productos, pues para muchos de los alimentos de alto valor, incluidas las frutas, vegetales, carnes y pescado, los retos de la competitividad internacional han cambiado más allá del precio y parámetros básicos de calidad para incluir, cada vez más, a la sanidad y la inocuidad. También los consumidores atribuyen mayor importancia al uso de sistemas de producción ambientalmente sustentables y éticamente correctos. Debido a ello, los distribuidores al por menor incluyen entre sus protocolos privados los aspectos sociales, éticos y ambientales.

## Propuestas

- Establecer un Programa Nacional e Integral de Sanidad, manejo integrado de plagas, inocuidad y calidad de alimentos;
- Se requiere un sistema de sanidad e inocuidad agroalimentaria, que integre un esquema de manejo de riesgos biológicos asociados con los productos agroalimentarios;
- Que el enfoque actual de sanidad e inocuidad agroalimentaria modifique su orientación de sistemas de producción a sistemas producto;
- Coparticipación de los sectores público y privado en el financiamiento de las acciones sanitarias y de inocuidad;
- Que el gobierno juegue un rol de facilitador y promotor del manejo sanitario y de la inocuidad, y
- Arreglo institucional que permita actuar de manera efectiva en la regulación para el control y erradicación de plagas y enfermedades, tanto de plantas como de animales.

## 6. Reserva estratégica de alimentos

### Problemática

En México, ante el déficit alimentario que se ha tenido en los últimos 30 años y con la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), no se ha planteado por los gobiernos contar con esta reserva de alimentos. Sin embargo, esto no ha sido tomado en cuenta por los productores, quienes sí consideran pertinente su existencia como uno de los principales instrumentos de regulación de precios y, en su caso, de enfrentar el hambre en amplias y diferentes regiones del país. Se considera que debe ser una acción directa del Estado mexicano y debe centrarse en los 11 productos básicos y estratégicos que señala la LDRS.

## Propuestas

- El Estado determinará la creación de una reserva estratégica de alimentos, que permita no depender de los comportamientos especulativos de los mercados, y
- El Estado proveerá la Reserva Estratégica Nacional de Granos Básicos.

## 7. Uso eficiente e integral de recursos hídricos

### Problemática

México presenta una irregular distribución de sus recursos hídricos. En los últimos años ha disminuido significativamente en su disponibilidad por habitante.

El norte del país, semiárido, posee la menor disponibilidad y la mayoría de sus mantos freáticos están sobreexplotados. Por el contrario, el sur del país tiene disponibilidades muy altas de recursos hídricos y no ha existido una política de uso agrícola.

Otro de los principales problemas es la falta de visión integral del recurso hídrico, pues se sigue manejando sin considerar sus interrelaciones con las partes altas y bajas de las cuencas hidrológicas.

No existe una visión nacional de manejo del agua de lluvia para controlar la erosión y aumentar su disponibilidad para la población y actividades agropecuarias e industriales.

### Propuestas

- El Estado implementará el Programa de Uso Eficiente e Integral de Recursos Hídricos y Manejo del Agua *in situ*.
- El Estado establecerá programas estratégicos para la agricultura de riego por bombeo, que promuevan el uso eficiente de agua y energía, que contribuyan al avance de una infraestructura hidroagrícola, mejoras en los niveles de consumo energético, en la producción

agrícola y que a su vez generen beneficios como la preservación de acuíferos, generación de empleos y soberanía alimentaria, y

- El gobierno establecerá una política que permita asegurar el debido abasto de agua para uso de la población, para la producción agrícola y para la industria; asimismo, implementará estrategias para lograr el mejor uso de las aguas tratadas y mayor volumen de agua.

## **MESA 2. PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

### **I. Objetivo**

En el contexto de los trabajos de la Reforma Profunda al Campo, se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de planeación y coordinación del Desarrollo Rural Sustentable que se presentan en este documento, con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

### **II. Contenido**

1. Las comisiones, sistemas y servicios;
2. La organización de los distritos de desarrollo rural;
3. La investigación y transferencia tecnológica;
4. La capacitación de productores del campo;
5. Extensionismo rural;
6. Desarrollo de capacidades en el medio rural;
7. Los mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas y su desarrollo, y
8. Presupuesto multianual integral.

### III. Marco de referencia

El fenómeno de la globalización y democratización le imprime nuevos sellos a lo rural y ello repercute en las características de las políticas públicas. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en sus documentos de *Proyectos de Estrategias de Gestión Territorial en las Políticas Públicas de Iberoamérica*, señala que las agencias y los gobiernos buscan nuevos paradigmas de intervención que respondan a estos cambios del mundo rural y de las sociedades contemporáneas

Se hace necesario diseñar políticas públicas que den cuenta de las transformaciones que ha experimentado el mundo rural en los últimos años y que han acrecentado su complejidad. Los formuladores de política planifican sus actividades tratando de potenciar las múltiples actividades que se desarrollan en las áreas rurales, más allá de la agricultura: manufactura, turismo y servicios variados.

La planeación estratégica territorial se abre paso como una forma de ver la integralidad del territorio, como expresión espacial que posibilita la comprensión de las complejas relaciones que las diversas dimensiones del desarrollo imponen; tienen en sus espacios específicos de intervención pública, modelos geográficos de interpretación de la realidad territorial, la aplicación de modelos de complejidad y los enfoques sistémicos, son algunas de las técnicas que se han difundido ampliamente.

#### 1. Las comisiones, sistemas y servicios

##### Problemática

Actualmente, además del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existen diversas instituciones y sistemas que registran, producen y administran información oficial relacionada con el campo, de manera desarticulada y segmentada, entre otros:

- a) El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural (SNIDRUS), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA);

- b) El Servicio de Información Agroalimentario y Pesquero (SIAP), dependiente de la SAGARPA;
- c) El Registro Agrario Nacional (RAN), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU);
- d) El Registro de Derechos de Agua, dependiente de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA);
- e) El Sistema de Información Geográfica del Agua, dependiente de la CONAGUA, y
- f) El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

La dispersión de instituciones, la diversidad de sistemas y metodologías para la producción de la información, así como los distintos niveles de confiabilidad de la información generada no permiten su aprovechamiento racional.

La necesidad de imprimirle un enfoque sistémico a este tema cuenta con sustento jurídico en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece los fundamentos de la planeación nacional, y que en su apartado B determina que “El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos serán considerados oficiales”.

## Propuestas

- Resulta prioritario realizar un ejercicio de evaluación integral sobre los distintos instrumentos de información registral, estadística y geográfica con que cuenta el Sector;
- Se propone conformar un Sistema Integral de Información, para lo cual debiera requerirse al INEGI su participación directa en el diseño e instrumentación del proyecto, y

- En todo caso, se requiere considerar en el esfuerzo al área responsable del Programa de Ordenamiento Ecológico.

## 2. La organización de los Distritos de Desarrollo Rural

### Problemática

La SAGARPA cuenta con una estructura conformada a nivel nacional por 33 delegaciones (una por entidad federativa, más las delegaciones de la Ciudad de México y de la Región Lagunera), 192 Distritos de Desarrollo Rural y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, para atender 2,688 municipios con la idea de permitir, por entidad federativa, instrumentar mecanismos de coordinación y concertación entre los productores, los gobiernos estatales y municipales “así como otorgar información de manera oportuna referente a los programas y servicios que ofrece a los productores del sector agropecuario y pesquero”.

### Propuestas

- Los proyectos de desarrollo integral a través de los Distritos de Desarrollo Rural deben propiciar directa o indirectamente un beneficio para todo el conjunto de la comunidad, por lo que se deben tomar en cuenta formas de trabajo que incentiven la participación comunitaria y no solo mediante solicitudes, entendiendo que si nadie solicita entonces “no hay apoyo”;
- Deberán encaminarse a que todos los habitantes y productores tengan las mismas oportunidades. Si éste no fuera el caso, se deberán buscar mecanismos o formas compensatorias que proporcionalmente permitan las mismas oportunidades a los pequeños, medianos y grandes productores para no generar disparidades o desigualdades que produzcan rezagos agrarios difíciles de resolver en el futuro;
- Los Distritos de Desarrollo Rural deben atender las necesidades núcleo a núcleo agrario, con apoyo de instituciones como la Pro-

curaduría Agraria (PA) que facilite el acceso a éstos, así como el contacto directo con la problemática que los envuelve, y

- Los Distritos de Desarrollo Rural deben contemplar la organización para la producción de los núcleos agrarios de conformidad con la vocación de la tierra, buscando la sensibilización de la población a través de instituciones como la PA, particularmente en lo referente a producir lo más conveniente, es decir, que produzca maíz y frijol quien tenga mayor rendimiento y los demás produzcan otra cosa, contribuyendo con éstos a la iniciativa de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

### 3. La investigación y transferencia tecnológica

#### Problemática

Considerando el incremento que se ha tenido en los últimos años en las importaciones de alimentos que constituyen la dieta de la mayoría de la población mexicana, es de vital importancia revertir el rezago productivo y tecnológico del sector agropecuario, a fin de disminuir el riesgo de encarecimiento o disminución de suministros por parte de las naciones exportadoras y el gasto de divisas que esto implica.

Por lo tanto, es indispensable aumentar la inversión en investigación e innovación en relación con el tipo de estrategias de transferencia tecnológica, principalmente en aquellos productores pequeños cuyo costo de producción por la técnica aplicada es mucho más alto que el promedio, para que puedan competir en el mercado y pasar de ser productores de autoconsumo a tener parte activa en los mercados locales, nacionales y de exportación.

#### Propuestas

- Difusión y promoción de la agricultura hidropónica. La hidroponía es un método que permite producir en espacios reducidos y con poca agua. También es una forma altamente rentable de producir alimento abundante, sano y seguro para ganado. Este método se

ha utilizado desde hace más de 50 años y puede adaptarse tanto en cultivos al aire libre como en condiciones de invernadero. Las ventajas para la producción por este método son las siguientes:

- › Aprovechamiento de pequeñas superficies en el traspatio para la producción de alimentos;
- › Mayor producción por unidad de superficie y mayor intensidad del uso del terreno;
- › Utilización más eficiente del agua y los fertilizantes;
- › Bajo costo en la desinfección del cultivo;
- › Mayor densidad de plantas por unidad de superficie, y
- › Mayor eficiencia en la regulación de la nutrición.

#### 4. La capacitación de productores del campo

##### Problemática

El desarrollo rural depende mucho más de la adecuada capacitación de los productores que de la abundancia de sus recursos; mucho más de insumos intelectuales que de insumos materiales; mucho más del “cómo hacer” que del “con qué hacer”.

Gran parte de los problemas de los productores pueden ser resueltos por ellos mismos, con la condición de que reciban una capacitación técnico-empresarial orientada a producir resultados económicos y no apenas a ejecutar actividades; una capacitación más comprometida en solucionar los problemas que en “problematizar” las soluciones.

Los productores del campo aún no están capacitados para mejorar sus sistemas productivos y no están organizados en grupos para ser sujetos de crédito, comprar insumos, incorporar valor a sus cosechas y comercializarlas en conjunto, formando verdaderos sistemas intensivos, en vez de seguir ejecutando todas estas actividades en forma individual.

¿Cómo explicar la persistencia de estas distorsiones tan elementales, si existen decenas de miles de extensionistas y promotores del desarrollo ru-

ral que, con gran dedicación, han estado actuando durante muchos años en los más diversificados servicios de asistencia técnica, máxime considerando que éstos fueron creados exactamente para corregir dichas ineficiencias y distorsiones?

A través de dichas agrupaciones los propios productores podrán ir asumiendo, en forma gradual, otras etapas del negocio agrícola, y de esta manera, beneficiarse de sus ganancias y no los agroindustriales, acaparadores y comerciantes. En otras palabras, la eficiencia no podrá ser parcial, tendrá que ser integral en los aspectos técnicos, gerenciales, organizativos y avanzando todo lo posible en la cadena agroalimentaria.

## Propuesta

- Se propone reformar la LDSR, artículo 42, adicionando una fracción para quedar como sigue:  
“Proporcionar a los productores capacitación y asistencia técnica en forma intensiva y extensiva sin exclusión alguna y gratuita”.

## 5. Extensionismo rural

### Problemática

Se cuestiona la calidad de los servicios de asistencia técnica y capacitación que brinda el Estado mexicano. Los distintos actores del medio rural coinciden en que es necesario transformarlos, más no existe acuerdo en la orientación y forma de proporcionarlos; por un lado se expresa que estos servicios deben “modernizarse” y adecuarse a los requerimientos del mercado y de la globalización; por el otro lado, se insiste que deben ligarse a los procesos organizativos, reconocer el papel central de los productores y atender preferentemente a las Unidades de Producción (UP) medianas y de pequeña escala.

## Propuestas

- Promover el énfasis en los servicios de capacitación y extensionismo, enfocado al desarrollo humano, organización social y la ejecución de proyectos económicos rentables con miras a competir en mercados internacionales;
- Impulsar el extensionismo para que los prestadores de servicios profesionales vinculen los recursos de investigación, conocimiento y enseñanza de las universidades y centros de investigación, con los productores del sector rural;
- Privilegiar la especialización de los servicios y la participación de equipos técnicos multidisciplinarios en la que participen agrónomos, visitantes agrarios, antropólogos, edafólogos, economistas, abogados, etcétera;
- Orientar los servicios hacia una visión de atención a toda la cadena productiva, generando valor agregado que mejore la competitividad interna, creando un producto de mayor calidad que pueda competir en los mercados internacionales;
- Involucrar y privilegiar la participación de las instituciones de educación superior, especialmente las locales, en procesos de investigación, formación, capacitación y certificación de competencias laborales de los prestadores de servicios y la prestación de servicios de extensionismo a la población rural;
- La PA es la responsable de otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, la cual traerá paz social con la atención de miles de campesinos, para eso se deberá concluir al 100% la regularización de ejidos y comunidades, garantizando los derechos de propiedad de los sujetos agrarios, implementando programas alternos de certificación y titulación de derechos agrarios, privilegiando la conciliación y el arbitraje para la solución de conflictos en el medio rural;

- Otro papel fundamental de la PA en el panorama agropecuario tendrá que ser la capacitación de los sujetos agrarios y servidores públicos de las instancias del Sector Agrario, al ser fundamental para impulsar el desarrollo del campo y, para tal efecto, se propone realizar planes regionales de desarrollo agrario integral y sustentable, fomentando el extensionismo rural, y
- La PA al tener presencia en todos los núcleos agrarios del país, debe ser aprovechada por el sector agropecuario para que la institución, a través de su estructura territorial, sea el conducto como facilitadores del desarrollo de los que menos oportunidades tienen.

## 6. Desarrollo de capacidades del medio rural

### Problemática

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que el desarrollo de capacidades es un proceso continuo a largo plazo del desarrollo que involucra a todos los sectores con interés, incluidos los ministerios, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, profesionales, miembros de la comunidad, académicos, entre otros; puede involucrar la atención a las cuestiones humanas, científicas, tecnológicas, organizativas, institucionales, financieras y manejo sustentable de los recursos existentes en México.

La SAGARPA opera el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, el cual define los roles institucionales e integra a las universidades como agentes del nuevo extensionismo.

De esta manera, el desarrollo de capacidades se asume como un instrumento estratégico, capaz de construir redes de cooperación entre prestadores de servicios profesionales; las instituciones de educación superior; los centros de investigación y desarrollo tecnológico; las instituciones públicas y privadas, y otros, que de forma articulada y atendiendo las necesidades de los territorios rurales desarrollan y fortalecen las capacidades en la población rural.

## Propuestas

- Mantener el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural y se le asignen mayores recursos, debido al impacto que este tiene en el desarrollo de las capacidades de los productores, jóvenes y mujeres en el medio rural, especialmente la más desprotegida, contando para ello con la participación de la PA, que a través de su gran cobertura territorial, contribuirá en la determinación de inclusión de los núcleos ejidales y comunales más desprotegidos, y a quienes no se toma en consideración a nivel macro;
- Establecer mecanismos para garantizar la adecuada coordinación de la PA con las Secretarías de Desarrollo Agropecuario y Delegaciones Estatales de la SAGARPA para la correcta operación y aplicación de los recursos, en concurrencia de las comisiones estatales de desarrollo de capacidades y extensionismo rural;
- Incluir el concepto de desarrollo de capacidades en la LGDRS y se fortalezca la coordinación interinstitucional de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, para el logro de los objetivos de la política emprendida por el Ejecutivo Federal para combatir la pobreza en el medio rural;
- Modificación de los artículos 3º, 21, 41, 42 y 48 de la LGDRS, y
- Mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas y su desarrollo.

## Problemática

Actualmente, el perfil del movimiento campesino no es hegemonizado por los sectores más desfavorecidos del campo, sino por un sector que, si bien había sido golpeado por la crisis económica desde los años setenta, en esta década su presencia y su fuerza son inéditas en el movimiento del campesinado: los productores con capital.

La inminencia de varios hechos en el proceso de globalización económica comenzó por reactivar las protestas campesinas desde la segunda mitad de 2002, como lo fueron la entrada en vigor de la desgravación de la gran mayoría de importaciones agroalimentarias dentro del marco del TLCAN y el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## Propuestas

- El Gobierno Federal se compromete a fortalecer y reconocer la representatividad, experiencia y capacidades de las organizaciones sociales campesinas, mediante el establecimiento de una interlocución proactiva, directa y corresponsable, que coadyuve al diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo rural;
- El Gobierno Federal se compromete a reconocer a las organizaciones campesinas como entidades de interés público, que impulsan y vinculan la organización económica y productiva de la población rural, su capacitación laboral y desarrollo empresarial, el desarrollo social y comunitario del medio rural, y
- El Gobierno Federal reconocerá como órgano consultivo al Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE), con la finalidad de analizar en conjunto con las organizaciones sociales campesinas más representativas del país, temas trascendentes en materia agraria, cuya interlocución facilite la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas que favorezcan la incorporación de la población rural al desarrollo agrario.

## 7. Presupuesto multianual integral

### Problemática

La formulación presupuestaria debe ser transparente y contar con una base de consenso social a través de la participación ciudadana. Se requiere que todos los procesos del ciclo presupuestario desde la formu-

lación, hasta su evaluación sean procesos más abiertos a la ciudadanía organizada.

Se requiere que los presupuestos sean formulados, ejecutados, fiscalizados y evaluados de manera integral.

A pesar del esfuerzo del gasto público para el campo, hay una política agropecuaria y agroalimentaria que no genera los resultados esperados.

## Propuestas

- En el enfoque territorial, transversal y concurrente se debe asegurar la presencia de los recursos federales, estatales y municipales a escala municipal. Lo que requiere de un rediseño institucional que armonice las leyes federales y estatales, que detone y aproveche la participación ciudadana, y que favorezcan la integración y articulación económica regional;
- Debe fortalecerse el Presupuesto Integral Multianual en un marco de planeación de largo plazo, que debe estar soportado en una visión de Estado comprometida con las políticas públicas y los presupuestos, que respaldados en un marco legal armónico y la eficacia institucional, logren el desarrollo económico, integral y sustentable con cohesión social y bienestar generalizado, y
- De haber interés en una planeación de mediano y largo plazo sería necesario reformar la fracción IV de la Constitución y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que aunque es anual, tendría que contemplar una visión general.

## MESA 3. CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO PARA EL CAMPO

### I. Objetivo

En el contexto de los trabajos de la Reforma Profunda al Campo, se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de financiamiento y crédito para el campo, que se presentan en este documento

con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

## II. Contenido

- Sistema Nacional de Financiamiento Rural;
- Diagnóstico y retos del financiamiento;
- Mecanismos de financiamiento para la propiedad social;
- Banca de desarrollo;
- Banca social;
- Sujetos de crédito y de desarrollo, y
- Seguro agropecuario y administración de riesgos.

## III. Marco de referencia

La reforma financiera es, sin duda, un avance para las instituciones de la banca de desarrollo partiendo del supuesto de que anteriormente no se había planteado una reforma al sector. Sin embargo, es muy pronto para saber sus alcances y empezar a medir su impacto. A la fecha, lo único tangible es la aprobación que el año pasado hicieron ambas cámaras legislativas, así como la reciente promulgación de la misma por parte del Ejecutivo Federal, a principios de este año.

Esta reforma integró 13 iniciativas que modificaron 34 leyes vigentes, con cambios significativos; uno de ellos y tal vez el más importante, es el que las instituciones de la banca de desarrollo podrán poner en riesgo su patrimonio en el otorgamiento de créditos. A partir de ahora corresponde y es responsabilidad de los Consejos de Administración de cada institución establecer sus programas y productos crediticios que integran sus portafolios y catálogos de servicio, así como implementar las políticas y mecanismos de atención a su población objetivo, fijar el valor de los créditos, tiempos, tasas de interés, riesgos y otorgamiento de subsidios; es decir, la reforma les dio la autonomía que no tenían.

Otro cambio importante en el caso del sector agropecuario es la transformación de la Financiera Rural en la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), así como la obligación que se estableció para que la banca comercial canalice una proporción mayor de su captación tradicional a las actividades crediticias.

## 1. Sistema Nacional de Financiamiento Rural

### Problemática

El impacto del financiamiento no ha tenido la repercusión en el medio rural. Múltiples son los factores que han limitado dichos impactos, entre otros:

- a) La escasa penetración de la banca comercial en proyectos agropecuarios o agroindustriales, por lo que el Estado mexicano, a través del segundo o primer piso, ha tenido que asumir la responsabilidad para subsanar la ausencia de crédito;
- b) Las tasas de interés de la banca de desarrollo no pueden competir con las tasas de interés y los apoyos otorgados a la banca comercial e intermediarios financieros no bancarios, lo cual pone en competencia desigual al financiamiento otorgado a través de la banca social, y
- c) Hasta ahora existe poco o nulo crédito que vincule el financiamiento de forma vertical, es decir, fortaleciendo cadenas de valor y vinculando producción-agroindustria-mercado.

### Propuestas

- El Estado mexicano debe recuperar su función de facilitador de la organización social de los productores y realizar una evaluación y revisión de cada uno de los programas agrícolas existentes, para que la política de fomento agroalimentario transite de los subsidios a los incentivos y a la productividad, focalice e incluya a la población objetivo y cuente con un marco normativo claro, prescindiendo de lineamientos de operación;

- Incentivar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país; dar seguimiento a los procesos de organización social autogestivos y diseñar esquemas de colaboración con agrupaciones, donde los fines económicos y de emprendimiento social predominen sobre las relaciones clientelares tradicionales;
- Apertura comercial y crédito agrícola basado en la competitividad de los productores rurales que incluya paquete tecnológico básico, financiamiento para el consumo, así como otros servicios financieros adicionales: seguros agropecuarios, cambio de dólares, cheques y transferencia de remesas, y
- Diseñar estrategias de desarrollo concertado (federación, estados y municipios) que aprovechen la liquidez volátil de las áreas rurales mediante la creación de una red de instituciones financieras rurales que permitan retener y reciclar dicha liquidez (mercados financieros rurales). Revisión de la política fiscal hacia el campo para simplificar los requisitos fiscales que incentiven la inversión, la producción, el acceso a nuevas tecnologías y la exportación de productos.

## 2. Diagnóstico y retos del financiamiento

### Problemática

Los pequeños y medianos productores pueden garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y abastecer el consumo nacional. No obstante, no hay alternativas de ahorro ni financiamiento propios.

Las metas de colocación del crédito se dimensionan por monto, no por acreditados o familias beneficiadas.

A partir de la firma del TLCAN y de la apertura comercial, no se adecuaron las políticas públicas para hacer competitivo al sector agropecuario, dejándolo desprotegido ante una competencia dispareja, y se implantaron modelos extranjeros de subsidios al campo, como lo es el subsidio al cam-

po por hectárea, que ha beneficiado a una minoría de grandes compañías agroalimentarias mexicanas y extranjeras.

También influye que solamente 8% de los recursos de los subsidios sean destinados a la explotación forestal, por lo que se está desincentivando este sector económico sustentable.

El desarrollo del campo no depende de programas asistenciales, sino de programas productivos y de inversión. Debe existir integralidad en la forma en la que se invierten los recursos, es decir, no invertir únicamente en la producción dejando de lado la infraestructura o la asistencia y acompañamiento técnicos.

## Propuestas

- Construir una política agrícola oficial sustentada entre otros aspectos, en torno al crédito agrícola como servicio fundamental de un sistema financiero sustentable, que promueva mayor acceso a servicios financieros y que considere los diferentes tipos de usuarios rurales, es decir, no solamente aquellos sujetos de crédito tradicionales, sino a productores de bajos ingresos con superficies menores y con nuevas actividades (ecoturismo, artesanías, forestales, cuidado ambiental, etcétera):
- Este sistema financiero debe tener efectividad en el uso de los recursos públicos para el fomento del desarrollo social rural, debe trascender del crédito a impactos económicos y sociales. El impacto del financiamiento deberá ser medido a través de los niveles de productividad, estabilidad económica y bienestar en la población del sector y no a través de la “dispersión de recursos”;
- La distribución de los apoyos financieros deberá registrar una relación directa con el grado de marginación de las entidades federativas que los reciben. Es decir, el mayor número de apoyos deberá canalizarse a las entidades con mayor grado de marginación;
- Se requiere participación de los instrumentos de fomento del Estado, para alcanzar en forma sostenida un crecimiento del Pro-

ducto Interno Bruto (PIB) superior a 5% anual. Por lo tanto, es necesario tener condiciones propicias para la producción e inversión, tales como: bajo costo del capital y financiamiento en todos los plazos y para todos los sujetos de crédito; atender con recursos de inversión, crediticios, de investigación y desarrollo a los sectores y a las regiones con mayores rezagos económicos; crear y ampliar infraestructura física y canalizar recursos para el desarrollo humano; incorporar tecnología moderna; alcanzar estándares de calidad y productividad a niveles internacionales; contar con suficientes canales de distribución de productos y de abasto de insumos; mantener y consolidar la seguridad jurídica, y contar permanentemente con un adecuado indicador de riesgo país. La banca de desarrollo debe constituirse en promotora del desarrollo económico y social del país, para lo cual debe:

- › Fortalecer la productividad y competitividad de la planta productiva, lo que significa mantener sus programas de asistencia técnica, desarrollo gerencial, promoción de tecnologías, fomentar la adquisición de seguros agropecuarios y administración de riesgos de las empresas;
- › Fungir no solamente como otorgante de crédito, sino como una verdadera banca de inversión, enfocándose en aquellos proyectos que por su rentabilidad económica y social, así como por su alta generación de empleos, requieran de apoyo;
- › Ampliar las oportunidades de inversión y crear los nichos de mercado que posibiliten el desarrollo de las microrregiones y regiones económicas;
- › Impulsar la productividad y competitividad de las empresas y los productores de los diferentes sectores y actividades económicas, en un ámbito de globalización y de apertura de mercados;
- › Participar en proyectos de capital de riesgo;

- › Ser la fuente natural de recursos para la inversión social, con el propósito de incidir en la solución de los problemas que explican los grandes rezagos sociales, y
- › Por consecuencia, la evaluación del desempeño de la banca de desarrollo, no solamente debe estar en función de la derrama crediticia y el análisis financiero, también deben diseñarse indicadores para determinar su efectiva contribución en el crecimiento económico, así como en otros factores relacionados con la rentabilidad social: generación de empleo, creación de infraestructura productiva, fomento a la productividad, desarrollo de la vivienda, promoción del ahorro e inversión en capital social, y acceso de importantes sectores de la población al sistema financiero, entre otros.

### 3. Mecanismos de financiamiento para la propiedad social

#### Problemática

En nuestro país no existe una política definida de financiamiento para la propiedad social.

Acelerar sustancialmente el ritmo actual de reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria presupone un mayor dinamismo en la generación de oportunidades económicas en los mercados y en el acceso a financiamiento, que permitan aprovechar dichas oportunidades. Sin embargo, las reducciones de los recursos asignados al sector rural en la última década, han conducido a reafirmar la necesidad de evaluar seriamente la dimensión rural del financiamiento al desarrollo.

Un flujo mayor de financiamiento rural exige no solamente mayor disponibilidad de recursos sino también de un ambiente económico, social y jurídico propicio para que los diversos agentes económicos inviertan, y los mecanismos e instituciones financieras para hacerles llegar en forma efectiva dichos recursos financieros.

## Propuestas

- Fomentar la creación de asociaciones solidarias de comercialización, complementarias de las etapas productivas de producción y transformación, y crear canales propios de acceso directo a los mercados para lograr la desaparición de los intermediarios y especuladores;
- Ajustar la legislación para permitir la necesaria flexibilidad en la constitución de las asociaciones solidarias económicas y otorgarles algunas prerrogativas;
- Reestructuración completa y a fondo del presupuesto orientado al campo, con la finalidad de que los recursos públicos se destinen a fomentar la producción y productividad agropecuaria, pesquera y forestal, prioritariamente de pequeña escala para el desarrollo de la economía campesina e indígena;
- Reglamentar la LDRS;
- Reformular el Programa Especial Concurrente (PEC), en consulta y acuerdo con las organizaciones campesinas, considerando la proporción del gasto destinado para bienes públicos de fomento productivo; estimando a 2018 un porcentaje de 40% en relación con 16% actual;
- Distribuir los recursos de forma prioritaria a la propiedad social, que representa la mayor parte de los productores y del territorio nacional para impulsar su potencial productivo a escala, e
- Impulsar esquemas de garantías mutuales –Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural, (FONAGAS)– que sustituyan la falta de garantías reales del sector social y que sean administrados por los propios intermediarios financieros que atienden el sector social.

## 4. Banca de desarrollo

### Problemática

Las instituciones de banca de desarrollo forman parte del sistema bancario mexicano, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas instituciones son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, cuyo objetivo fundamental es facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales; así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas.

La banca de desarrollo enfrenta cuestionamientos en torno a su funcionamiento por las razones siguientes: representar una competencia desleal para la banca comercial; existe duplicidad de funciones y objetivos entre algunas de las instituciones, lo que genera una inadecuada planeación y altos costos de operación y administración; otorgar crédito a tasas subsidiadas, lo que distorsiona a los mercados financieros, baja penetración en los mercados financieros rurales, principalmente en actividades primarias y en productores de menor escala, entre otras.

Respecto a sus indicadores de eficiencia, se ha hecho hincapié que los bancos de desarrollo cuentan con insuficiente capacidad de análisis de crédito, así como inadecuados procedimientos de recuperación de cartera, que han culminado en procesos de saneamiento financiero con un importante costo fiscal; además de no contar con un manejo adecuado en materia de endeudamiento, liquidez, estructura de capital y diversificación de riesgos.

No obstante, resulta incuestionable que la banca de desarrollo ha jugado un papel importante en la construcción de grandes y complejos proyectos de infraestructura (irrigación, carreteras, ferrocarriles y puertos); en la promoción del desarrollo industrial, agropecuario y turístico; en la canalización del crédito a sectores y regiones prioritarias; en el fortalecimiento del sistema financiero mexicano y, en particular, del mercado de capitales.

En el contexto actual se considera que la banca de desarrollo es un importante instrumento para ampliar el capital social a partir de la generación de más trabajo, más ahorro y más educación; lo que significa que debe dirigir su campo de acción a fortalecer las políticas de inversión social. Su existencia se explica, entonces, por la necesidad ingente de atender los rezagos estructurales que sufre el país, cuya evolución ha sido desigual, insuficiente e incompleta.

## Propuestas

- Establecer los mecanismos necesarios para mejorar las condiciones de financiamiento, con el desarrollo de una institución especializada en el sector agropecuario, que consolide los diferentes fideicomisos y presupuestos de dependencias diseñadas para financiar al campo, que garantice el desarrollo de los mercados financieros fomentando la participación de intermediarios financieros privados y del sector social;
- Desarrollar un Sistema Nacional de Comercio Campesino en las zonas urbanas, que incluya el reordenamiento de las centrales de abasto y los mercados públicos a escala nacional;
- Crear un Sistema Nacional de Garantías a partir del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y FONAGA combinado con un sistema de garantías mutuales formado por FINCAS de los propios productores con acceso a todo tipo de intermediarios financieros, no solamente a la banca, que fortalezca el FONAGA, garantía que se crea para dar crédito a los de menor ingreso. Este sistema debe incluir la Ley de Garantías Rurales para el sector social carente de garantías reales, así como un registro nacional único de contratos de crédito rural;
- Crear Fondos de Garantía Líquida Mutuales que puedan operar también como forma alterna de pago para los proyectos que se desarrollen en terrenos ejidales y comunales;

- Reorganizar la banca de desarrollo en un sistema de financiamiento rural, que cumpla cabalmente con la función que la LDRS establece;
- Constituir un fideicomiso maestro para crear fideicomisos regionales que reciban los recursos y los canalicen a los proyectos de desarrollo, ya sea de infraestructura urbana, carretera, salud, educativa, productiva, etcétera. Estos fideicomisos estarían administrados por comités de amplia participación que incluyan a los gobiernos estatales y municipales, representantes del gobierno federal y de manera amplia y mayoritaria, de la sociedad civil;
- Crear fideicomisos para el otorgamiento de créditos a la palabra a través de fondo de mandato o de solidaridad, dirigido a avecindados y migrantes, así como un programa **Capital Semilla** para proyectos individuales, familiares y colectivos del sector social, el cual se pudiera utilizar como garantía líquida, fondo de aseguramiento y/o capital de trabajo;
- Instrumentar una reforma fiscal que distribuya de manera justa y equitativa los ingresos federales que permita, desde lo local, crear un piso básico de beneficios y subvenciones, que garanticen a la población mejores condiciones de vida, y
- Crear un Banco Nacional de Fomento Agropecuario, Pesca y Desarrollo Rural como principal organismo financiero del Estado mexicano para fomentar la producción nacional de alimentos, la prosperidad y el desarrollo armónico y sustentable de las comunidades rurales, el fortalecimiento de las unidades de producción agrícola, ganadera, de pesca y la promoción de redes de comercialización y de valor en el mercado agroalimentario del país.

## 5. Banca social

### Problemática

La banca social puede ser entendida como una forma innovadora de la banca de desarrollo dirigida a los pequeños productores. En nuestro país, el

problema de la banca social esencialmente radica en la norma bancaria, es la misma que la de la banca de desarrollo.

Para ser exitosa, la banca social debe asegurar que grandes números de pobres reciban créditos; desarrollar un mecanismo para distinguir a los buenos de los malos deudores (en términos de personalidad y de proyectos), y diseñar incentivos (en ausencia de garantías colaterales) para recuperar los créditos.

Otra pregunta importante que debe contestarse es si la reducción de la pobreza y el desempeño financiero de la banca son objetivos conflictivos o complementarios. Las instituciones de microcréditos innovadoras han logrado lo que muchos pensaban era imposible hasta hace unos 10 años: prestar a los pobres. El microcrédito a los pobres sigue siendo como caminar en la cuerda floja. Es muy fácil caer en dos desviaciones: prestar a los no pobres o incurrir en fracaso financiero.

## Propuestas

- Instrumentar una política integral de financiamiento del sector rural que incluya: un concepto integral de financiamiento, integración económica y construcción de economías de escala; creación y fortalecimiento de los instrumentos de administración integral de riesgos; desarrollo de capacidades y acompañamiento de empresas e intermediarios financieros rurales regulados;
- Consolidar una banca social de primer piso que opere créditos y ahorro orientados al sector campesino de autoconsumo (para apoyar su incorporación gradual al mercado); apoye la bancarización de esas zonas y el desarrollo de pequeños productores con tasas preferenciales; enfoque a modelos de negocios e impulso de sectores y regiones prioritarias, y privilegie el proyecto más que las garantías. Debe fortalecer la atención de las economías campesinas e indígenas a través de intermediarios financieros del sector social que otorguen servicios financieros integrales (ahorro, crédito, seguros y medios de pago) en forma prioritaria en zonas de alta

y muy alta marginación. Además del reconocimiento del sector social en el sistema financiero nacional que posibilite la creación de dicha banca;

- Crear un Programa Nacional de Crédito a tasa de 5% destinadas al crédito productivo para pequeños productores de alimentos básicos con menos de 10 hectáreas, realizado a través de la banca de desarrollo, intermediarios financieros no bancarios y banca comercial donde se puedan financiar a nuevos productores, y
- Fomentar la constitución de intermediarios financieros de los productores para la bancarización de familias y financiamiento productivo territorial, agrícola, la economía rural, a la micro y mediana empresas con enfoque territorial.

## 6. Sujetos de crédito y de desarrollo

### Problemática

El crédito orientado hacia los pequeños campesinos y hacia los pobres rurales es un tema que incita el interés de las agencias multilaterales de financiamiento, de la banca internacional y de las ciencias sociales de los países desarrollados.

En nuestro país no existe una política vinculatoria que permita convertir a los sujetos de crédito en sujetos de desarrollo. Es necesario que se defina una política crediticia, que haya acciones de fomento que faciliten la participación de productores en la cadena productiva.

Uno de los retos del financiamiento y crédito para el campo es la construcción de una política agrícola oficial sustentada en un arreglo institucional, que tenga como principales metas las de encaminar sus actividades en torno al crédito agrícola, como servicio fundamental de un sistema financiero sustentable.

Esta política pública deberá fomentar un sistema financiero rural funcional que promueva mayor acceso a servicios financieros y considere los diferentes tipos de usuarios rurales, es decir, no solamente aquellos sujetos

de crédito tradicionales, sino a productores de bajos ingresos con superficies menores, con nuevas actividades (ecoturismo, artesanías, forestales, cuidado ambiental, etcétera).

Este sistema financiero debe tener efectividad del uso de los recursos públicos para el fomento del desarrollo social rural, debe trascender del crédito a impactos económicos y sociales. El impacto del financiamiento deberá ser medido a través de los niveles de productividad, estabilidad económica y bienestar en la población del sector y no a través de la “dispersión de recursos”.

Asimismo, las experiencias institucionales han mostrado que los mayores impactos económicos se observan entre los usuarios que combinan los programas de apoyo financiero, de apoyo tecnológico y asistencia técnica y capacitación. Esto sugiere la acción coordinada institucional, el re-arreglo de reglas de operación a fin de que puedan converger y potenciar los apoyos institucionales individuales.

Por otra parte, las instituciones deberán considerar que pertenecer a alguna asociación o agrupación de productores incrementa significativamente la posibilidad de acceso al crédito. Sin embargo, debe considerarse que a través de ellas, el financiamiento tenga una asociación significativa para la integración vertical de la producción y el desarrollo de proveedores.

## Propuesta

- Constituir un centro o instituto de formación para intermediarios financieros rurales que permita fortalecer la construcción de capacidades locales de empleados y directivos; competencias laborales; la estructura; los procesos; capitalización y gobernabilidad de los intermediarios financieros rurales, por ser los intermediarios financieros que atienden a los sectores más vulnerables (crédito y ahorro).

## 7. Seguro agropecuario y administración de riesgos

### Problemática

La producción agropecuaria es una actividad sometida a numerosos riesgos. En mayor o menor medida, los campesinos y agricultores de cualquier país se enfrentan a riesgos derivados del clima, de plagas y enfermedades, de mercados de insumos y de productos. Naturalmente, estos riesgos se suman a los que son inherentes a cualquier actividad productiva con fines lucrativos o simplemente de subsistencia. Aunque cualquier negocio persigue el beneficio derivado de asumir ciertos riesgos, su continuidad y supervivencia dependen de que esos riesgos puedan ser soportables por el empresario, sea cual sea su dimensión, escala o contexto.

Los agricultores tienen aversión al riesgo, por lo que están dispuestos a sacrificar una parte de sus resultados esperados por disminuir su dispersión o varianza. Este resultado es aplicable a productores en economías desarrolladas o en economías domésticas con patrones productivos de subsistencia.

En el ámbito rural en países en desarrollo, los mercados financieros adolecen de ciertas imperfecciones que dificultan el acceso al crédito y todas sus posibilidades de estabilización del flujo de ingresos. En muchos casos, estos mercados de crédito o seguros son inexistentes o tienen ámbitos de operación muy limitados.

Las economías domésticas productivas emplean muchos recursos en protegerse contra los riesgos, lo que impide la acumulación de excedentes para la formación de capital productivo en la explotación agropecuaria y supone un freno para el aumento de la productividad y el bienestar de los hogares rurales.

El propio capital de la explotación es con frecuencia empleado para estabilizar el consumo de las familias, como respuesta a *shocks* o eventos desfavorables para la explotación. Por ejemplo, la venta o sacrificio de ganado constituye una estrategia común para afrontar periodos difíciles.

Desde una perspectiva global, el costo de oportunidad social derivado de las estrategias individuales contra el riesgo para las cuales no existen modalidades que agrupen contingencias de manera colectiva, supone un freno para el desarrollo económico en el ámbito rural y para la economía agraria de un país.

En muchos casos se observan formas colectivas de gestión del riesgo, basadas en estrategias bajo métodos informales que proporcionan seguros y mercados de créditos implícitos. Sin embargo, estas fórmulas se muestran claramente insuficientes para hacer frente a *shocks* externos, adversidades con efectos colectivos o impactos globales.

Las políticas públicas deben favorecer estos mecanismos colectivos e informales, proporcionando apoyos concretos como los microcréditos que ayudan a los hogares a estabilizar su flujo de rentas y asignar el excedente a la formación de capital productivo.

En muchos casos, los riesgos personales asociados a problemas de salud o a la economía doméstica son tan importantes como los riesgos básicos ligados a catástrofes naturales u otros riesgos.

Los riesgos que tienen asociada una muy baja probabilidad de ocurrencia, tales como terremotos u otras catástrofes naturales, no pueden ser atendidos mediante políticas de seguros. Sin embargo, aquellos otros ligados a procesos climáticos con frecuencias conocidas o estimables, con o sin consecuencias catastróficas, sí que lo son. Es sobre estos riesgos de pérdidas sobre los que se demandan sistemas de protección como los seguros.

## Propuestas

- El Estado fomentará el desarrollo de nuevos seguros catastróficos o patrimoniales para las zonas rurales;
- El Gobierno Federal se compromete a fortalecer la creación de fondos de aseguramiento en regiones menos desarrolladas del sur del país, para lo cual debe reformarse la Ley de Fondos de Aseguramiento y la política de subsidios a la prima de seguros. En la ley debe permitirse la creación de fondos regionales que cubran

ramas de producción o varias regiones de diversos estados; el subsidio a la prima debe ser más equitativo en coberturas por enfoque territorial, y

- El actual sistema de aplicación de las reservas deberán modificarse y compartir la responsabilidad del pago del siniestro con equidad, tanto en tiempo como en monto, entre AGROASEMEX y los fondos de aseguramiento.

## **MESA 4. COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS**

### **I. Objetivo**

En el contexto de los trabajos de Reforma Profunda al Campo se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de comercialización y desarrollo de mercados, las cuales se presentan en este documento con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

### **II. Contenido**

- Mercado nacional e internacional;
- Política de precios de insumos y productos perecederos;
- El programa básico de producción y comercialización;
- Las empresas comercializadoras;
- El comercio exterior agroalimentario de los sectores social y empresarial;
- Exportación e importación agropecuarias: lineamientos, agroindustrias, invernaderos, *clústers*;
- Ley de Metrología y Normalización, sus alcances, e
- Incentivos para el desarrollo del campo y comercialización.

### III. Marco de referencia

Desde la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), se dejó a las fuerzas del libre mercado el establecimiento de los equilibrios necesarios en la comercialización de materias primas agrícolas, sin embargo, diversos vacíos y deficiencias del mercado han producido graves desequilibrios que dañan el desarrollo, principalmente de los productores de granos y oleaginosas, quienes resienten los efectos negativos de estas desviaciones. Ante esta situación, es imperante la intervención del Estado para generar una distribución justa del valor del mercado de los alimentos.

#### 1. Mercado nacional e internacional

##### Problemática

Las tendencias del mercado mundial han influido de manera decisiva en la estructura del sector agropecuario. Así, la producción adquiere un carácter mucho más comercial donde la competencia impone estándares de calidad y servicio, obligando a las unidades productoras a una continua modernización de sus procesos productivos, así como a la diversificación de productos y nichos de mercado. Ello se ha traducido en una mayor heterogeneidad entre las unidades productoras, donde las pequeñas empresas no cuentan con las condiciones para competir y lograr una modernización continua.

La especialización de las unidades de productores del sector agropecuario en ciertos productos rentables ha generado un estancamiento en la producción de alimentos, lo cual ha ocasionado el aumento de las importaciones. Así, por ejemplo, las importaciones agropecuarias al cierre de 2010 se ubicaron en 6 mil 844 millones de dólares, destacando las importaciones de maíz, arroz y trigo, las cuales concentran 30% del valor de las importaciones agropecuarias.

En 2010, el déficit de la balanza comercial de productos agropecuarios se ubicó en cerca de 300 millones de dólares, en tanto que el saldo comercial de productos agropecuario manufacturados fue de casi dos mil millo-

nes dólares. Por tanto, tan sólo en 2010 México presentó un déficit cercano a 2 mil 300 millones de dólares en alimentos.

Esta situación plantea retos importantes en el diseño de las políticas públicas, tomando en consideración que las reformas estructurales aplicadas durante la década de los ochenta ocasionaron una mayor competencia en el sector agropecuario. En este sentido, la liberalización comercial modificaría los precios relativos de los productos agrícolas, generando una reasignación de los recursos y un aumento de las eficiencias en las unidades productivas, lo que permitiría elevar la oferta agregada. Sin embargo, los recursos se han concentrado excesivamente en los productos que garantizan una mayor rentabilidad y responden en mayor medida a las condiciones del mercado internacional, en detrimento de la seguridad alimentaria nacional.

De este modo, productos como las hortalizas y frutas han registrado una mayor expansión derivada de una mayor demanda internacional, en perjuicio de otros productos como los cereales que comprenden la base de la alimentación. Lo anterior plantea la necesidad de crear nuevos mecanismos que generen los incentivos apropiados para que los recursos se distribuyan de manera más equitativa en la estructura de la producción agropecuaria. De lo contrario, esta tendencia en la especialización de un número reducido de productos se mantendrá. Si a ello se suma la apertura total de granos básicos, se intensificará el abandono de las actividades agrícolas y, en consecuencia, un mayor desabasto del mercado interno, lo que impactará en el desequilibrio de la balanza comercial de aquellos productos que forman la base de la dieta de los mexicanos.

La exclusión del mercado de un gran número de productores ha generado un creciente déficit comercial del sector agropecuario, destacando la importación de los cereales y granos básicos, como el arroz, trigo y maíz.

Asimismo, considerando la actual apertura total de granos básicos se espera un aumento de las importaciones, afectando negativamente la seguridad alimentaria de México.

Hacia el futuro inmediato, las tendencias muestran que los factores externos asociados a la demanda internacional y los precios, tendrán una mayor influencia en las actividades agrícolas. Esta tendencia no se modificará, por el contrario, los precios internacionales de los productos agrícolas utilizados como materia prima para biocombustibles tendrán una influencia importante en la trayectoria de la producción agrícola en los próximos diez años, con impactos diferenciados por tipo de cultivo. La capacidad de adaptarse a estos cambios estará en función de la disponibilidad de recursos, en cuanto a superficie agrícola, insumos y acceso a la tecnología.

## Propuestas

- Que la política agropecuaria se integre en el marco de una estrategia de desarrollo rural y regional, incorporando a la política pública el enfoque de la dimensión territorial, que reconozca el carácter heterogéneo y complejo del espacio rural y las cambiantes condiciones del campo en el marco de la globalización, e incorpore a las organizaciones campesinas en la formulación de dicha política;
- Crear las leyes que den sustento a un mercado eficiente y competitivo. Es necesario reconocer las particularidades del mercado de productos del campo y la importancia que tiene la soberanía alimentaria en la seguridad de la nación, por lo que se debe legislar para crear las condiciones que den origen a un mercado agroalimentario justo y competitivo, que proporcione al Estado las herramientas para que pueda ejercer su papel de regulador del mismo: Ley de Comercio de Productos Agropecuarios; Ley de Normalización y Verificación de Granos; Ley de Crédito Agrícola; Ley de Almacenes Rurales (ya decretada pero es necesario revisar su aplicación y, en su caso, proponer las modificaciones necesarias para que cumpla con los objetivos para los que fue planeada), y
- El Estado debe diseñar e implementar una política que articule a los pequeños productores a canales de distribución, incluyendo a los supermercados, que les permitan participar con una parte importante de las ganancias y ubicarlos en los nuevos nichos de

mercado de productos orgánicos o ambientalmente amigables, cumpliendo con los estándares de calidad requeridos.

## 2. Política de precios de insumos y productos percederos

### Problemática

La ausencia de mercados eficientes ha contribuido al encarecimiento de los precios de los productos básicos y de insumos agropecuarios, y a una creciente demanda de recursos fiscales para el ordenamiento del mercado.

Lo anterior hace evidente la necesidad de contar con mercados eficientes, que proporcionen mayor certeza a los productores y tengan los incentivos adecuados para incrementar su nivel de producción.

En el caso de México, las políticas públicas se han enfocado en la resolución de la problemática de corto plazo, ya que es común utilizar subsidios para la comercialización y la exportación de productos excedentes, así como recurrir a los contratos entre productores y compradores, pero que no van más allá de una temporada e inclusive se acuerdan unos cuantos meses antes de la cosecha.

Lo anterior ha generado la percepción de que el gobierno será el encargado de la comercialización de su producción, cuando ellos mismos deberían tomar parte más activa en la planeación, producción y comercialización de sus cosechas.

Es por tanto necesario eficientar las políticas públicas actuales para que en el corto y mediano plazo, ayuden a reducir la incertidumbre en la comercialización y reduzcan la variabilidad de los precios en los mercados.

Por lo que se plantea que en lugar de tener subsidios, se establezcan los bienes públicos necesarios para desarrollar una bolsa agropecuaria para la comercialización de los granos y productos pecuarios básicos.

Con ello se espera que la dotación de un bien público de esta naturaleza, contribuya a una mayor producción de los bienes necesarios y a la reducción de la producción de aquellos que no sean competitivos o que simplemente se producen en exceso, acercando de esta manera la oferta

con la demanda generando los precios adecuados de acuerdo con las condiciones del mercado, proveyendo tanto a los productores, comercializadores y compradores finales la información necesaria de mercado para tomar decisiones de producción, almacenamiento, administración de riesgos y la inversión en la infraestructura necesaria para incrementar su rentabilidad en una economía abierta.

## Propuestas

- Desarrollar herramientas que permitan la operación eficiente de los mercados, como es el caso de las bolsas agropecuarias y los componentes individuales que la conforman;
- El ordenamiento del mercado y el uso de mejores instrumentos de comercialización, requieren de la certeza que otorga un mercado de contratos agropecuarios adelantados (bolsa agropecuaria), con contratos estandarizados. Una bolsa agropecuaria para el país, con su respectiva Cámara de Compensación y Liquidación tendría como función primordial tomar los riesgos de incumplimiento entre los participantes del mercado, con lo que otorga certeza a los contratos de físicos y derivados, reduce los costos de transacción y permite el diseño de estrategias para la administración del riesgo;
- Creación de reservas estratégicas y liberalización del mercado de granos bajo el esquema siguiente: instalaciones de almacenamiento con al menos alguna participación en el capital por parte de los productores; puesta en práctica de un programa de certificados de depósito de granos disponible para todos los grupos de productores, y establecimiento de un sistema eficaz de estándares de calidad para los granos;
- Crear una Sistema de Reservas Estratégicas a través del establecimiento de contratos de compra, almacenamiento, conservación y administración por mandato entre la entidad de gobierno responsable de las Reservas y acopiadores locales en todo el país, con este sistema también entra un nuevo competidor en la compra de gra-

nos y oleaginosas que sería un elemento de mucha importancia en la generación de precios de físicos en las condiciones más competitivas. Será necesario destinar recursos para financiar la compra de los inventarios que el gabinete alimentario considere adecuado para garantizar el abasto de comida a la población, y permita establecer un equilibrio en la formación de precios, regular la oferta y la demanda de forma activa y competitiva;

- Crear el Sistema Nacional de Inventarios de Granos con lo cual se tendrá información precisa de los inventarios nacionales, los movimientos, los lugares en donde se encuentran físicamente, los precios de transacción y otra información que es fundamental para el desarrollo de un mercado competitivo y la toma de decisiones;
- Impulsar el fortalecimiento de mercados poniendo especial énfasis en el desarrollo de capacidades comerciales de los productores. La globalización proporciona mayores oportunidades pero al mismo tiempo son más exigentes los requisitos de ingreso. Una mayor penetración en los mercados requiere normalmente estricta atención a la calidad de los productos;
- Desarrollo de mercados de insumos: fertilizantes, híbridos y semillas mejoradas, y
- Aumentar el número de participantes. Para evitar la presencia de compradores dominantes es necesario inducir la entrada a la comercialización de granos y oleaginosas de más empresas, de preferencia de empresas colectivas en las que los mismos productores organizados, puedan apropiarse de parte del valor que se genera en esta actividad y garanticen la colocación de sus cosechas y el pago de las mismas. Para lograr esta meta será necesario establecer apoyos a través de un Programa Especial de Capitalización, que otorgue acceso a la compra a estos grupos organizados, modernización o construcción de infraestructura de acopio y almacenamiento, además de tener acceso a créditos para la adquisición

de cosechas, factor de vital importancia será contar con la capacitación y la asesoría especializada en aspectos de comercialización de granos para que esta iniciativa tenga éxito.

### 3. Programa básico de producción y comercialización

#### Problemática

En México no existe una política integradora de producción y comercialización agropecuaria. Los programas de cada sistema-producto se encuentran desvinculados unos a otros, lo que dificulta establecer un programa básico integral como lo mandata la LDRS.

Existencia de intereses económicos significativos, lo que genera monopolios plenamente identificados. Grandes ganancias en la intermediación.

Los mercados locales, regionales, estatales, nacionales e internacionales, no son mercados libres ni abiertos, están controlados por grandes empresas del capital especulativo y comercial.

#### Propuestas

- Implementar un Programa Básico de Producción y Comercialización, vinculado al Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, así como a los Sistema-Producto.

### 4. Las empresas comercializadoras

#### Problemática

La articulación sostenible de los pequeños productores rurales a mercados en crecimiento, es uno de los principales desafíos en nuestro país para alcanzar un desarrollo económico equitativo, que integre a la población tanto urbana como rural a la economía nacional.

Este desafío es apremiante si tenemos en cuenta que los procesos de apertura de mercados y globalización mundial han generado tendencias hacia las economías de escala, concentración de la propiedad, integración

vertical, mayores exigencias de calidad y trazabilidad, lo que excluye a grandes segmentos de pequeños productores.

En la última década se han realizado varios estudios sobre la articulación de organizaciones de pequeños productores con el mercado para identificar los factores claves de riesgo. Estos estudios han demostrado que aunque hay casos exitosos son relativamente escasos, y generalmente han requerido de un fuerte apoyo económico, inclusive subsidios, por parte del Estado, cooperación internacional y, generalmente, han sido procesos que han tomado mucho tiempo.

Esto sugiere que el enfoque basado en la organización empresarial y el desarrollo del capital humano por sí solo, no es el más efectivo para alcanzar un impacto masivo a corto y mediano plazos. En consecuencia, los temas de alianzas verticales, negocios inclusivos y cadenas de valor son cada vez más pertinentes, y el estudio de los mecanismos de articulación con empresas privadas es cada día más necesario.

La falta de desarrollo empresarial, el desconocimiento de la plataforma de comercialización y desarrollo de mercados, también son desafíos que suponen una fuerte intervención del Estado.

## Propuestas

- Fomentar la integración de empresas comercializadoras de productores rurales en forma escalonada, considerando las asimetrías persistentes como estrategia básica para la cooperación económica, e
- Identificar los factores que, desde el punto de vista de los agentes de mercado, dificultan la articulación de las empresas comercializadoras con los pequeños productores rurales, así como las medidas que podrían resolver esas dificultades. En particular, interesa reconocer las restricciones relativas a mayores costos de transacción, confianzas y compromisos, tecnología, escala de volumen, financiamiento, políticas fiscales y valores culturales.

## 5. El comercio exterior agroalimentario de los sectores social y empresarial

### Problemática

- El desarrollo desigual entre las diferentes regiones económicas;
- La imposibilidad de cambio tecnológico en la mayor parte de las unidades productivas;
- El deterioro continuo de la capacidad productiva de los pobladores del campo;
- El patrón de consumo de la población en general se concentra en la producción de maíz, cultivo en donde no se cuenta con ventajas comparativas favorables a escala internacional y en la que se ha suscitado una creciente dependencia alimentaria;
- Ante el estancamiento productivo y la escasez de recursos, priva en la economía rural el desarrollo de mercados sustitutos, ampliando las dificultades económicas de los productores del campo;
- El TLCAN ha aumentado el intercambio comercial en la zona a dos décadas de haber sido firmado para llegar al billón de dólares anuales, pero al mismo tiempo México perdió dos millones de empleos en el campo por la libre importación de productos agropecuarios básicos para la dieta del mexicano, y el aumento de la migración a EUA de trabajadores agrícolas, y
- El campo mexicano ha sido afectado por el cambio climático que se ha dado en el planeta de los últimos años.

### Propuestas

- Defensa contra prácticas desleales de comercio. Acceso oportuno a los instrumentos de protección comercial a través de impulsar la aplicación de la Ley de Comercio Exterior, para que, con enfoque de cadena productiva, se establezca una defensa justa, clara y expedita del mercado interno;

- La renegociación debería ser una buena alternativa para obtener recursos financieros frescos para inyectarle a la agricultura de países en vías de desarrollo, en este caso México, y
- En una perspectiva más amplia, los países en vías desarrollo podrían encontrar en los tratados de libre comercio muchas oportunidades para impulsar su crecimiento económico basado en el desempeño sostenido de sus exportaciones en general.

## 6. Exportación e importación agropecuaria

### Problemática

Los datos sobre exportaciones muestran que para 2001 eran de 8 mil 199 millones de dólares, mientras que para 2010 fueron 18 mil millones de dólares; por su parte, las importaciones contabilizaban para 2001 la cantidad de 10 mil 871 millones de dólares, y para 2010 fueron 21 mil 076 millones de dólares, cifras que indican, en términos absolutos, la importancia que ha adquirido el sector externo en la economía del país.

Las importaciones de México se concentran en bienes alimenticios básicos para la nutrición de la población: cereales (maíz y trigo); leche en polvo (para hidratar y distribuir entre sectores de bajos ingresos); soya y sorgo (forrajes para producir carnes), y preparados alimenticios. Estos productos representan 43% de las importaciones agroalimentarias.

Las tres cuartas partes de las importaciones agroalimentarias provienen de EUA, lo que refleja la dependencia de México respecto a este país.

La volatilidad de precios en los productos agroalimentarios ha manifestado una clara tendencia al alza por el incremento en la demanda de alimentos, provocado principalmente por el crecimiento de China e India.

Durante el periodo 2002-2012, el índice mundial de precios de alimentos de la FAO aumentó 136%. Si bien durante los últimos dos años no se han observado aumentos anuales, los precios han permanecido en niveles históricamente altos, superiores en 70% al nivel registrado en el periodo 2002-2007.

Por otra parte, si bien México es el octavo productor mundial de agroalimentos y las exportaciones agroalimentarias muestran un gran dinamismo con niveles superiores a las remesas y los ingresos por turismo, la producción nacional es insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos. Así, en 2012 se importó 79% del consumo doméstico de arroz; 93% de oleaginosas; 58% de trigo, y 82% de maíz amarillo para consumo pecuario e industrial.

## Propuesta

- Con el propósito de sanear el déficit de la balanza comercial agropecuaria, se requiere implementar una política integral que se base en lo siguiente: elevar la productividad del minifundio a través de modelos de asociatividad (*clúster*) y la integración de la cadena productiva de los productores rurales; tecnificación, uso óptimo y sustentable del agua; promover la producción nacional de insumos estratégicos (fertilizantes y semillas mejoradas); impulsar la innovación, el desarrollo tecnológico aplicado y la asistencia técnica con un nuevo extensionismo; manejo y prevención de riesgos climáticos y de mercado; promover la producción de alimentos sanos e inocuos; fomentar el financiamiento oportuno y competitivo, e impulsar el desarrollo regional, agroparques y proyectos estratégicos.

## 7. Ley Federal de Metrología y Normalización, sus alcances

### Problemática

Hasta hace pocos años, la atención de los técnicos de la industria se orientaba al producto, de tal manera que la calidad se alcanzaba mediante la inspección sistemática de los productos ya elaborados, análisis estadísticos, mediciones o pruebas fuera ya del proceso de producción, es decir, el aseguramiento de la calidad era un proceso separado de la producción misma.

Ahora, sobre todo tratándose de la producción en masa mediante el empleo de tecnología avanzada, la atención ha pasado del producto al diseño de los procesos de producción y al control de los mismos; la calidad se

asegura como parte integral de hacerlo todo bien desde el principio hasta el final de la elaboración del producto; las mediciones o exámenes no se hacen fuera de la producción, sino en el proceso de producción mismo, en el lugar necesario cuando es necesario, es decir, *in situ* y en tiempo real lo cual evidentemente implica el empleo de tecnología avanzada. Este cambio radical ha hecho de la medición la parte integral de un sistema cerrado que controla el proceso, y asegura de manera constante la alta calidad del producto.

De esta manera, la metrología se ha convertido en un componente fundamental de la infraestructura tecnológica sobre la que se apoya y hace posible todos los procesos de innovación industrial, de producción de calidad y de penetración en los mercados nacionales o internacionales.

## Propuestas

- Fortalecer el Sistema Nacional de Calibración. El perfeccionamiento del sistema se hace necesario tomando en cuenta que una condición para el acceso a los mercados internacionales, es que los productos de un país determinado se sujeten a mediciones o pruebas con instrumentos aprobados por los laboratorios nacionales equivalentes al Centro Nacional de Metrología, es decir, en los mercados internacionales se exige lo que se llama la trazabilidad de un producto, que no es otra cosa que el hecho de que en su elaboración, se aplique un procedimiento para asegurar la calidad del mismo mediante el cual la incertidumbre del instrumento de medición o patrón de referencia empleado para ello, es referido a la incertidumbre de otro instrumento o patrón de mayor exactitud, que en el caso de México se refieren a los del Centro Nacional de Metrología.

## 8. Incentivos para el desarrollo del campo y comercialización

### Problemática

El sector agropecuario mundial enfrenta cambios y retos a los cuales México no puede sustraerse. Frente a una política agrícola nacional que no ha repositionado al campo en términos de incentivos fiscales, crédito, apoyos para el desarrollo tecnológico y comercial, entre otros; en países como EUA y la Unión Europea, se consolidan medidas de apoyo y subsidios a los productores que se traducen en altos niveles de productividad y profundizan las asimetrías con los productores nacionales.

Esta situación requiere de acciones concertadas entre la federación y los estados a efecto de que se otorgue al campo la prioridad que le corresponde, no solo en materia de soberanía y seguridad alimentarias, sino por su importante contribución al desarrollo nacional.

### Propuestas

- Fortalecer el Sistema Nacional de Normalización y Evaluación de conformidad con la LDRS; asimismo, diseñará y aplicará las normas de calidad y denominación de origen, con la finalidad de mejorar la comercialización de los productos agropecuarios, forestales y pesqueros en el mercado nacional, así como avanzar en el funcionamiento y operación del Sistema Nacional de Abasto a cargo de la Secretaría de Economía (SE);
- Establecer en el sector agropecuario un sistema de comercialización justo, ya que actualmente los productores primarios reciben precios ínfimos por sus cosechas que no cubren los costos de producción;
- Operar el Fondo de Estabilización del Café durante los ciclos cafetaleros en los que el precio internacional se mantenga por debajo de niveles de referencia establecidos, con el propósito de dar certidumbre al ingreso de los productores mexicanos;

- Establecerá los programas, normas y presupuestos para apoyar a los productores en la transformación y comercialización de la producción primaria, para agregar valor y que se apropien de las cadenas de valor. La propiedad es la forma más eficiente de garantizar una mejor distribución de la riqueza que se genera en el campo;
- Impulsar un mejor funcionamiento de los mercados regionales en cosechas que presentan problemas de comercialización, mediante un Programa de Apoyo a la Comercialización que coadyuve y complemente los esfuerzos propios de los productores;
- Acceso oportuno a los instrumentos de protección comercial a través de impulsar la aplicación de la Ley de Comercio Exterior, para que, con enfoque de cadena productiva, se establezca una defensa justa, clara y expedita del mercado interno;
- Mayor y mejor intervención estatal para garantizar el comercio justo y el abasto de productos de primera necesidad en las zonas rurales, creando una institución federal que asuma esa función;
- Integrar un fondo disponible, de manera tal que se cuente con disponibilidad permanente de recursos económicos para la adquisición de las coberturas de precios, aprovechando las mejores opciones ofertadas por el mercado internacional de precios de granos y productos que coligen directa o indirectamente, garantizando un ingreso máximo a los productores excedentarios pequeños, medianos y grandes, y
- Reconocer el valor de los servicios ambientales y establecer una plataforma sólida para solventar los costos ambientales, fomentar la inversión en tecnologías limpias y el consumo sustentable, a través del impuesto sobre la renta, cobro de derechos, seguros, fianzas y créditos.

## MESA 5. DESARROLLO AGRARIO INTEGRAL

### I. Objetivo

En el contexto de los trabajos de la Reforma Profunda al Campo se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de Desarrollo Agrario Integral, las cuales se presentan en este documento, con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

### II. Contenido de la mesa de trabajo

- Organización agraria básica y productiva;
- Constitución, consolidación y desarrollo empresarial del sector rural;
- Desarrollo empresarial de la mujer en el campo;
- Desarrollo de capacidades productivas en los núcleos agrarios;
- Acceso a programas sociales y de financiamiento;
- Reordenamiento de la propiedad rural;
- Fortalecimiento de la propiedad social;
- Seguridad en la tenencia de la tierra;
- La pequeña propiedad: el minifundio;
- Los terrenos baldíos y nacionales;
- La participación de sociedades en la propiedad agraria, y
- Bienestar y vida digna.

### III. Marco de referencia

Las problemáticas más relevantes de la propiedad rural son:

- La convivencia de varios regímenes de propiedad: privada, ejidal, comunal, nacional y de colonias;

- El desarrollo desigual al interior del sector rural y las profundas diferencias de desarrollo respecto al medio urbano;
- La propiedad minifundista;
- Los titulares de derechos de edad avanzada;
- La migración interna y hacia el exterior del país;
- La concentración de la pobreza extrema;
- La dispersión geográfica de la población;
- La feminización del campo;
- Los conflictos agrarios ancestrales;
- El número importante de pobladores rurales sin tierra;
- La ausencia de circulación de la tierra y de mercados de tierra, y
- La falta de capacidades empresariales y ausencia de esquemas funcionales de asociación y vinculación.

## 1. Organización agraria básica y productiva

### Problemática

Entre los elementos fundamentales de organización de los núcleos agrarios, de conformidad con la Ley Agraria (LA), se encuentran los siguientes:

- La asamblea ejidal y comunal, como órgano máximo del núcleo agrario;
- Los comisariados ejidales y comunales y el consejo de vigilancia, en su calidad de órganos de representación;
- El libro de registro estipulado en el artículo 22 de la LA, que dispone que el comisariado ejidal lleve un libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente;

- El libro de contabilidad es un instrumento que permite al tesorero del comisariado llevar el registro de los recursos económicos del ejido;
- El reglamento interno del ejido y/o estatuto comunal, que integra el conjunto de reglas escritas a través de las cuales quedan establecidas las normas de organización, trabajo, producción, participación y convivencia del núcleo agrario;
- Las parcelas con destino específico, constituidas para potenciar las capacidades organizativas de los campesinos, y
- La junta de pobladores, órgano de participación de la comunidad, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos.

## Propuestas

- Las instituciones agrarias en el ámbito de sus respectivas competencias, deben coadyuvar en la actualización de los instrumentos que dan vida al núcleo agrario, mediante programas institucionalizados, e
- Instrumentar un Programa Nacional de Capacitación que genere conocimientos y actitudes entre los integrantes de los núcleos agrarios, de tal suerte que asuman una cultura organizacional y registral.

## 2. Constitución, consolidación y desarrollo empresarial

### Problemática

La importancia de organizarse por parte de los productores, se centra principalmente en aquellos que tengan potencial e intención de crecer en sus diferentes procesos, que les permita integrarse exitosamente a su red de

valor correspondiente, así como partir del hecho de que el fundamento de una organización es hacer, en conjunto, lo que de manera individual no se ha podido.

Desde que México se abrió a los mercados mundiales, los productores rurales agropecuarios entraron a mercados de competencia más agresiva, tanto local como internacional, en donde su permanencia y posicionamiento dependerá necesariamente de su nivel de avance organizativo y de integración empresarial, así como del establecimiento de alianzas estratégicas que tengan entre ellos mismos y con los demás agentes de su red de valor, lo que propiciará ofrecer sus productos y servicios con mejor calidad y a precios competitivos.

Actualmente, existen esquemas de organización empresarial que ayudan a mitigar el rezago en el campo mexicano, además de contar con un amplio menú de opciones jurídicas que permiten cobijar las actividades de los productores rurales.

## Propuestas

- El Estado mexicano a través de la banca de desarrollo debe jugar un papel determinante para apoyar la creación de empresas rurales, además de promover esquemas asociativos y jurídicos que permitan que las inversiones lleguen al campo;
- Diseñar estrategias de desarrollo concertado entre los tres niveles de gobierno, que permitan la creación de una red de instituciones financieras rurales;
- Las instituciones financieras rurales deben asegurar la disponibilidad de créditos para la producción y el consumo, así como otros servicios financieros adicionales;
- Ajustar la legislación para permitir la necesaria flexibilidad en la constitución de las asociaciones solidarias económicas y otorgarles prerrogativas para fomentar su constitución, y

- Recopilar experiencias positivas y esquemas para analizar los factores de éxito y replicarlos a mayor escala.

### 3. Desarrollo empresarial de la mujer en el campo

#### Problemática

A pesar del gran aporte de las mujeres rurales a la seguridad alimentaria, a la producción agrícola y al desarrollo de sus comunidades, a escala mundial se estima que solamente poseen 2% de la tierra, reciben solamente 1% de los créditos para la agricultura, y 5% en acceso a la tecnología y a métodos de planeación de los activos; además de representar aproximadamente 70% de las personas en estado de pobreza. La situación en México no es diferente: existen 12,770,417 mujeres en zonas rurales (de un total de 26,062,077 de población rural), quienes trabajan más de 12 horas dedicándose al hogar y la familia, actividades no registradas en las estadísticas económicas. Las entidades con mayor presencia femenina son: Guanajuato, Michoacán y Zacatecas, estados con una gran tradición migratoria masculina.

#### Propuestas

- Impulsar convenios de colaboración con el Tribunal Superior Agrario o Unitarios Agrarios para organizar *Jornadas de Justicia Itinerante*, en las cuales se atiendan juicios de sucesión (testal) intestamentaria o controversias en materia de sucesión, con la finalidad de regularizar los derechos agrarios de la mujer rural;
- Fortalecer la coordinación con el RAN para promover eventos específicos para el depósito de listas de sucesión de las mujeres rurales que se ubican en los municipios de atención especial, y agilizar el traslado de derechos ejidales o comunales a favor de sus sucesores;
- Establecer mecanismos de coordinación con la FND, el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), para impulsar el *Programa de Capacitación Empresarial de la Mujer Rural*;

- Otras propuestas para mejorar la situación de las mujeres en el medio rural mexicano son:
  - › Aumentar la titularidad de las mujeres en los derechos de la propiedad de la tierra;
  - › Sensibilizar a las comunidades y dar mayor difusión a los derechos de las mujeres rurales a lo siguiente: la organización; la igualdad de oportunidades; los mercados laborales; el acceso a los recursos (tierra, crédito y nuevas tecnologías); la reducción de las jornadas de trabajo, y a una mayor participación social;
  - › Fomentar el liderazgo de las mujeres como agentes sociales, facilitando su acceso a los órganos de representación y vigilancia, y
  - › Fomentar la integración de cadenas sociales y productivas para provocar sinergias, a partir de la organización social femenina.

#### 4. Desarrollo de capacidades productivas en los núcleos agrarios

##### Problemática

Para impulsar el desarrollo y las actividades productivas en las zonas rurales, las instituciones agrarias del Gobierno Federal aportan información a los ejidos y comunidades que se regularizan sobre las alternativas de desarrollo que tienen de acuerdo con sus características, y para que aprovechen de manera sustentable la riqueza natural con la que cuentan.

En los ejidos y comunidades se encuentra la mayor riqueza en recursos naturales del país: 80% de los bosques y selvas; 74% de la biodiversidad, y dos terceras partes de los litorales, por lo que resulta prioritario encontrar alternativas de desarrollo que permitan explotar de manera sustentable los recursos con los que cuentan. Se requiere invertir para la generación de capital social.

## Propuestas

- Identificar oportunidades, áreas de mejora y retos para el núcleo agrario, particularmente en cuanto a la institucionalidad, capacitación y organización;
- Identificar proyectos viables y rentables en áreas como: agricultura; ganadería; infraestructura para la captación de agua; servicios ambientales; seguridad alimentaria; minería y agroindustria, entre otros, teniendo como premisa la explotación racional de la tierra, la conservación de los recursos naturales con un enfoque territorial, y el manejo sustentable de los bienes con que fueron dotados o restituidos;
- Generar la participación de los sujetos agrarios para involucrarse en nuevas actividades y apropiarse del desarrollo de sus territorios;
- Fomentar la concurrencia entre las instituciones involucradas en el desarrollo rural del país;
- Apoyar la incorporación de los jóvenes a las actividades productivas con programas para fortalecer el empleo y los ingresos, y
- Promover la economía rural mediante el mejoramiento de la producción, la generación de empleo y los ingresos de la población rural por intermedio del incremento del rendimiento económico de las unidades campesinas, a través de aumentos de la productividad agropecuaria (apoyadas, entre otras medidas, con asistencia técnica, investigación especializada y crédito para el pequeño productor), el mejoramiento de los precios de insumos y productos que mejoren las relaciones de intercambio de las unidades campesinas con el sistema económico nacional.

## 5. Acceso a programas sociales y de financiamiento

### Problemática

El abanico de programas orientados al desarrollo local a través del federalismo fiscal y hacendario, forma parte de los Estados modernos con orien-

tación democrática y descentralización de las actividades del desarrollo, sin embargo, la capacidad de respuesta y gestión de los gobiernos locales (municipales) ante estos nuevos retos es débil, ello limita no solamente su capacidad de autofinanciamiento, sino las posibilidades de una mayor autonomía para atender los problemas del desarrollo desde el espacio local.

## Propuestas

- Convertir a los beneficiarios en protagonistas, desarrollar sus capacidades, fortalecer su organización y el acompañamiento del gobierno en su proceso de desarrollo;
- Mantener la voluntad y permanencia de los programas al menos hasta su maduración, y evitar los cambios circunstanciales que derivan de los tiempos políticos y cambios electorales;
- Contar con mayor coordinación entre las instituciones de financiamiento para desarrollar una cultura de manejo de riesgos considerando no únicamente los desastres naturales, sino también las fluctuaciones en los precios de los productos;
- Nuevos esquemas financieros que atiendan las necesidades planteadas para el sector agrícola: mecanismos de captación de ahorro; canalización de subsidios con una orientación más específica y menos discrecional; equiparamiento de las tasas de interés internas con las vigentes en el mercado internacional; modificaciones al marco legal, y obtención de fondos internacionales de largo plazo adecuados para la agricultura, y
- El desarrollo de sistemas de financiamiento local basados en cajas de ahorro; grupos de afianzamiento; fondos de garantía; uniones de crédito y fondos de autoaseguramiento, entre otros. Sistemas de financiamiento local articulado a la satisfacción de las múltiples necesidades de la sociedad rural y no solamente de las actividades agrícolas. Esta diversificación en el financiamiento rural es condición básica del éxito para un nuevo sistema de financiamiento rural.

## 6. Reordenamiento de la propiedad rural

### Problemática

El ordenamiento territorial debe entenderse como el proceso de planificación territorial, integral y concertado, que permita en el mediano y largo plazos contar con una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y medioambiental.

El medio rural se caracteriza por la dispersión geográfica, toda vez que hay más de 180,000 localidades con menos de 2,500 habitantes, totalmente alejadas de los mínimos de bienestar. Esta distorsión estructural del patrón de crecimiento en el campo ocasiona una falta de bienes públicos en las comunidades más alejadas, dificulta la creación de alternativas viables para la generación de ingresos y, en consecuencia, limita las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

### Propuestas

- Que el Estado, a través de la SEDATU, diseñe e instrumente un Programa Nacional de Ordenación del Territorio del Sector Rural, toda vez que la caracterización de la problemática es abismal en relación con la del ordenamiento territorial urbano, aunque haya puntos de convergencia. Para ello es indispensable considerar lo siguiente:
  - › El enfoque territorial en la planeación, es decir, que la planeación sea considerando en todo momento a los actores sociales, públicos y privados locales, así como la problemática, entorno, vocación de la tierra y situación locales;
  - › El enfoque regional en el diseño de las grandes obras de infraestructura carretera y aeroportuaria, entre otras;
  - › La refuncionalización de las instituciones del Sector Agrario, de tal suerte estén debidamente definidas las atribuciones y competencias en materia de planeación, regularización y ordena-

miento de la propiedad rural, de coordinación y cooperación estatal, municipal y de los núcleos agrarios, y

- › La expedición de la normativa operativa que debe aplicarse.
- Es fundamental la vinculación del Programa de Ordenamiento de la Propiedad Rural con el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio: la preeminencia y convergencia de cada uno de ellos, y
- Es prioritario integrar un Sistema de Información Registral, Estadística y Geográfica, que produzca información confiable para tomar decisiones. El papel del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en estas tareas es fundamental, dada sus amplias atribuciones constitucionales.

## 7. Fortalecimiento de la propiedad rural

### Problemática

El medio rural se caracteriza por registrar carencias extremas o moderadas de ingresos, oportunidades y servicios para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores. La distribución inequitativa de los servicios y beneficios contemplados en los planes de gobierno produce sectores excluidos parcial o totalmente, contribuyéndose indirectamente en la formación de regiones con importante índice de carencias. En este punto es importante destacar que la exclusión en la atención institucional para hacer llegar los beneficios que brinda el Gobierno Federal, tiene que ver con el entorno y estructura de cada instancia.

### Propuestas

- Fortalecer la seguridad jurídica de toda la propiedad rural como condición indispensable para el ejercicio de los derechos de los campesinos;
- Realizar un diagnóstico que permita identificar las necesidades de organización y asociación de manera regional, así como los es-

quemadas de producción y desarrollo atendiendo a la vocación de la tierra. Las carencias y potencialidades no son las mismas en todas las regiones, tampoco el compromiso y la visión de sus pobladores y gobernantes;

- Clarificar los roles de las instituciones que conforman el Sector Agrario, a efecto de que no se dupliquen esfuerzos ni recursos:
  - › Desaparición de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), por haber desaparecido las condiciones que dieron origen a su creación y convertirlos en un instituto para la mejora del bienestar de la población rural y como agente técnico del Sector Agrario, respectivamente.
- Fortalecimiento de:
  - › La PA dotándola de autonomía, sin sectorizarla, y
  - › Del RAN, mediante su descentralización.
- Instrumentar un Programa Nacional de Desarrollo Integral de los Núcleos Agrarios, con el propósito de:
  - › Capacitar y organizar a los pobladores del medio rural;
  - › Compactar unidades productivas para intensificar la producción agropecuaria y aumentar el rendimiento, así como el ingreso económico, y
  - › Actualizar la normativa agraria que posibilite la conversión de la propiedad social en capital de trabajo.

Se cuenta con propuestas de modificaciones a la LA sobre los temas siguientes:

### **Modificación al artículo 23 de la LA:**

- Eliminar la figura de separación de ejidatarios ya que se ha entendido como pérdida de la calidad de ejidatario, la cual se propone regular en la fracción VII;

- Regular la posibilidad de reubicar las parcelas con destino específico;
- Establecer que al dejar de existir un núcleo agrario el asentamiento humano deberá entregarse al municipio;
- La pérdida de derechos ejidales debe acordarse en asamblea de formalidades especiales, y
- Posibilidad de dar en garantía real las tierras parceladas siempre y cuando estén formalmente parceladas y la asamblea haya autorizado el dominio pleno, debiendo alcanzar este beneficio tanto a ejidatarios como a posesionarios legalmente reconocidos.

#### **Modificación al artículo 46 de la LA:**

- Se propone regular un esquema de capitalización, para el caso de tierra parcelada donde se hubiere acordado el dominio pleno. Es un esquema intermedio entre la renta y venta de la parcela, que puede generar mayor responsabilidad y mejores beneficios para el ejidatario.

#### **Modificación al artículo 134 de la LA:**

- Se propone otorgarle autonomía plena a la PA, considerando que su sujeción a una cabeza de sector le limita sus posibilidades de defensa de los intereses agrarios.

#### **Modificación al artículo 136 de la LA:**

- Se propone otorgar a la PA atribuciones como árbitro;
- Facultad de emitir recomendaciones públicas y utilizar medidas de apremio;
- La instrumentación de medidas legales en materia de seguridad jurídica y también de organización agraria, y
- La ampliación de las atribuciones de la PA sobre regularización y titulación de la propiedad rural, considerando que sus asistidos no solamente son los ejidatarios y comuneros, sino también los pequeños propietarios o posesionarios rurales.

## 8. Seguridad de la tenencia de la tierra

### Problemática

Existen varios problemas en torno a la seguridad jurídica de la tenencia de la propiedad rural, entre otros los siguientes:

- Existe un número importante de núcleos agrarios, propiedades privadas y posesiones que no han sido regularizadas, o que habiendo sido certificadas presentan alguna irregularidad;
- Se desconoce el grado de obsolescencia que tienen los registros del RAN, en cuanto a movimientos de cesiones de derechos que realizan los ejidatarios, y
- Existen más de un millón de ejidatarios y comuneros que no han realizado el depósito de su lista de sucesiones, lo que genera incertidumbre, y los poseionarios reconocidos con un certificado parcelario no tienen derecho a designar sucesores.

### Propuestas

- Se requiere hacer un muestreo sobre la calidad y actualidad de los registros del RAN sobre la propiedad de los núcleos agrarios para determinar el índice de obsolescencia, y en caso de ser considerable, establecer un programa de actualización registral;
- Es necesario instrumentar un programa nacional para que todos los propietarios rurales realicen el depósito de su lista de sucesión, en el que la PA asesore y asista a los sujetos agrarios para la integración de sus expedientes. En todo caso se requerirá que el RAN incremente su capacidad registral para que esté en aptitud de realizar todos los depósitos de lista de sucesores que se presenten, y
- Instrumentar un programa de *Regularización y Gestión Integral para el Desarrollo de la Propiedad Rural* como condición indispensable para la transformación del campo mexicano. El éxito y definitividad del programa que se propone demanda el desarrollo inmediato de acciones específicas.

## 9. La pequeña propiedad: el minifundio

### Problemática

- Falta de créditos para la explotación de las tierras;
- Carga tributaria mayor que la de la propiedad social;
- Falta de capacitación de los propietarios para desarrollar cultivos rentables;
- La falta de explotación de las tierras que afectan la productividad (privada y social);
- Porciones importantes sin regularizar y falta de documentos que acrediten su titularidad, ya sean poseionarios o herederos;
- Falta de registro, control y manejo de información de los predios;
- Escasa participación de inversión privada en la promoción y desarrollo de proyectos productivos en la pequeña propiedad;
- Dada la diminuta superficie de los predios, se les excluye de los apoyos gubernamentales generando un círculo vicioso para su productividad, y
- El minifundio privado lo constituyen las unidades con superficie de hasta 2 hectáreas y representan 45%; las de más de 2 y hasta 5 hectáreas abarcan 16.6%, ambos suman 61.7% del total de unidades de producción y en conjunto solamente poseen 2% del total de la superficie privada, con una extensión media de 1.6 hectáreas. Este tipo de unidades de producción tiene los porcentajes estatales más elevados en el Distrito Federal, Tlaxcala, México, Morelos, Puebla, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Tabasco, Querétaro, Veracruz, Michoacán, San Luis Potosí, Quintana Roo, Aguascalientes y Chiapas.

### Propuestas

- Implementar un programa de regularización de los predios particulares con la participación interinstitucional de las instancias del

Sector Agrario, gobiernos estatales y municipales, lo que generará:

- › Seguridad en los derechos de propiedad;
  - › Su incorporación a los distintos programas de apoyos a la producción de los gobiernos federal y estatal;
  - › Ser sujetos de crédito en la banca privada y oficial, y
  - › Contar con un registro, control y manejo de información de los predios.
- Inversión en la promoción y desarrollo de proyectos productivos en la propiedad privada. Se requiere un programa integral y multisectorial que permita formular propuestas de desarrollo que fomenten la capacitación de los pequeños propietarios y la compactación de superficies.

## 10. Terrenos baldíos y nacionales

### Problemática

La LA establece que “Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos” y “Son terrenos nacionales los terrenos baldíos deslindados, medidos y declarados como tales. Así también, los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado”. Según mandato de ley, le corresponde a la SEDATU llevar a cabo el deslinde que fuese necesario para otorgar en concesión la tierra que corresponde a terrenos baldíos y nacionales.

La principal problemática en torno a los terrenos nacionales, es la siguiente:

- Ausencia de una política pública clara sobre la administración de los terrenos nacionales;
- Indefinición sobre superficies, ubicación y estatus de los terrenos nacionales;

- Gestión administrativa pública errática y procesos de enajenación poco claros;
- Percepción de que la enajenación de los terrenos nacionales es discrecional, y
- Posesiones sobre terrenos nacionales que no son reconocidas.

## Propuestas

- Establecer la política de administración de los terrenos nacionales para determinar el interés público a tutelar. Deben conservarse como reserva estratégica del patrimonio federal, si responde a un esquema de reparto individual de tierras a poseionarios, o si se concibe como un esquema de financiamiento para programas del Sector;
- Integrar un registro actualizado de terrenos baldíos y nacionales con el fin de identificar la superficie, ubicación y características que permitan la asignación idónea para su aprovechamiento;
- Instrumentar un programa para regularizar todas las posesiones con un sentido de justicia social, y con un enfoque de ordenación del territorio, y
- En cualquier caso se recomienda el perfeccionamiento de su regulación.

## 11. La participación de la sociedades en la propiedad agraria

### Problemática

El Estado está obligado a promover “las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica”. Así, una de las políticas implementa-

das para impulsar el desarrollo rural está relacionada con la organización económica de los productores a través de figuras de asociación y representación.

Según los últimos censos -Agropecuario y Ejidal- de 2007 aplicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), casi 35% de los núcleos se encuentran asociados de alguna forma, esto es 10,857 ejidos y comunidades pertenecen a alguna asociación. La mayor parte de ellos se asocian en Unión de Ejidos.

<b>Tipo de organización o asociación</b>	
Asociación Rural de Interés Colectivo	1,182
Unión de Ejidos y Comunidades Agrarias	6,547
Grupos para la Producción	3,211
Sociedades de Producción Rural	1,742
Sociedades de Solidaridad Social	781
Sociedades Mercantiles	189
Otras formas de asociación	846
<b>Total</b>	<b>10,857</b>

## Propuestas

- Integrar un inventario de proyectos vinculados a la propiedad rural para determinar el tipo de asociacionismo que debe ser fomentado;
- Promover el asociacionismo entre los propietarios rurales que propicie la compactación de la tierra, con modelos integrales que al efecto se diseñen, y
- Coordinación entre el RAN y la PA a efecto de facilitar la gestión de los trámites relacionados con la organización agraria, procurando el establecimiento de ventanillas únicas de atención.

## MESA 6. DESARROLLO RURAL Y URBANO

### I. Objetivo

En el contexto de los trabajos de la Reforma Profunda al Campo se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de desarrollo rural y urbano que presentan en este documento, con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

### II. Contenido

- a) Desarrollo rural sustentable en agricultura, ganadería, pesca y agroindustria;
- b) Recursos naturales: bosques y selvas;
- c) Los riesgos climáticos;
- d) Recursos energéticos renovables y alternativos;
- e) Vocación de la tierra;
- f) Desarrollo urbano del medio rural;
- g) Desarrollo integral, y
- h) Las reservas territoriales para el desarrollo rural y urbano.

### III. Marco de referencia

Con el propósito de realizar propuestas en materia de desarrollo rural y urbano para el desahogo de la agenda de trabajo en el contexto de una Reforma Profunda del Campo Mexicano, es necesario establecer de manera sintética algunos elementos básicos:

- En nuestro país existe una profunda brecha entre el desarrollo rural y el urbano, un desarrollo desigual entre los hombres y mujeres del campo y la ciudad que obliga a tener políticas públicas de desarrollo diferenciadas, para los ámbitos rural y urbano;
- En un primer acercamiento a la problemática que enfrenta el desarrollo rural de nuestro país, se encuentra lo siguiente:

- › Bajo crecimiento de actividades agropecuarias y pesqueras;
  - › Concentración de pobres “entre los pobres” en el sector rural, con 31.4% de pobreza alimentaria, 39.1% de pobreza de capacidades y 60.8% de pobreza patrimonial, y
  - › Sobreexplotación de los recursos a lo largo y ancho de nuestros bosques y costas, ocasionada por los sistemas no sustentables de producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera.
- El entorno económico en el que se desenvuelve el sector ha sido desfavorable debido a un tipo de cambio sobrevaluado, precios internacionales distorsionados y mercados oligopólicos de los insumos;
  - Débil marco de apoyo institucional caracterizado por una baja coordinación gubernamental; reglamentación inadecuada para las diferentes fases de producción y actores que intervienen sin conocer los temas en el diseño e instrumentación de los programas públicos, así como instituciones informales que compiten con las instituciones formales por los recursos públicos;
  - Población rural dispersa y sin opciones reales de inserción a la vida productiva;
  - Desarrollo desigual al interior del sector rural;
  - Profundas diferencias de desarrollo respecto al medio urbano;
  - Desigualdades de desarrollo y oportunidades para personas y territorios;
  - Concentración de población y actividades en los polos de desarrollo, zonas metropolitanas caóticas y descoordinadas que impactan en el desarrollo rural, y
  - Desarrollo de programas e infraestructura indiferente al impacto y desarrollo regional.

## 1. Desarrollo rural sustentable en agricultura, ganadería, pesca y agroindustria

### Problemática

La fuerte e incesante presión ejercida sobre el *stock* de capital natural por la creciente población humana, ha vuelto apremiante la necesidad de hacer frente a dicho deterioro de los recursos naturales, para tal fin, como alternativa emerge el concepto de desarrollo sustentable, no obstante la maximización del crecimiento económico basado en el deterioro del capital natural, hace que hoy en día estos dos conceptos no sean compatibles. Tal es el caso de nuestro país, que de acuerdo a su evolución histórica muestra la lenta y tardía consolidación institucional en materia ambiental.

### Propuestas

- Se propone instrumentar el fortalecimiento institucional para una gestión efectiva, adecuación del marco legal y participación social;
- Instrumentar un programa nacional que promueva buenas prácticas de manejo del territorio para frenar la degradación y erosión del suelo; fortalecer la gobernanza; impulsar el manejo forestal comunitario sustentable y evitar la tala ilegal, incendios y plagas en beneficio de todos los mexicanos, en particular de las comunidades indígenas;
- Reincorporar el manejo del sector pesquero a la SEMARNAT para fomentar un enfoque de aprovechamiento sustentable;
- Instrumentar una reforma fiscal que reconozca el valor de los servicios ambientales y establezca una plataforma sólida para solventar los costos ambientales, fomentar la inversión en tecnologías limpias y el consumo sustentable a través del impuesto sobre la renta; cobro de derechos; seguros; fianzas, y créditos;
- Reducir significativamente y/o eliminar los subsidios que afecten el ambiente (por ejemplo, del sector agropecuario; agua; pesquerías; transporte; electricidad y combustibles) para redireccionar

recursos financieros hacia acciones de conservación de los recursos naturales, hacer más eficientes las actividades productivas, impulsar el desarrollo social y fomentar las energías limpias;

- Otorgar concesiones pesqueras geográficamente delimitadas bajo criterios de manejo ecosistémico y equidad social, preferentemente a comunidades y grupos adyacentes a los sitios de pesca para proporcionar certeza jurídica y hacer eficiente el aprovechamiento y manejo de los recursos, y
- Descentralizar hacia los estados todas las funciones y recursos necesarios para que ejecuten eficaz y eficientemente las facultades y atribuciones que se les deleguen en materia ambiental.

Se cuenta con propuesta de modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 2. Recursos naturales: bosques y selvas

### Problemática

De acuerdo con información de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), en materia de bosques y selvas 71% del territorio mexicano está cubierto por vegetación forestal, equivalente a 138 millones de hectáreas, de las cuales 64.8 millones de hectáreas están cubiertas por arbolado de bosques y selvas. México ocupa el lugar 12 entre los países con mayor superficie forestal.

Del total de ejidos y comunidades existentes en México, 15,381 tienen predios con más de 200 hectáreas con cobertura forestal que abarcan un total de 62.2 millones de hectáreas, se estima que 2,994 ejidos que poseen superficie forestal tienen alguna actividad de aprovechamiento forestal y su principal fuente de ingresos recae en las actividades productivas relacionadas con estos recursos.

### Propuestas

- Privilegiar los programas de servicios ambientales e integrar el Fondo Nacional para el Pago de Servicios Ambientales. Para el caso

de los ejidos y comunidades que ocupan más de la mitad del territorio nacional, los servicios ambientales se perfilan como una alternativa para generar ingresos con las ventajas siguientes: a) Obliga a diseñar proyectos con un enfoque territorial; b) Aumenta el valor de las actividades como la conservación, el manejo forestal sustentable y la aplicación de ordenamientos comunitarios, y c) Puede generar ingresos para los propietarios en esquemas de mercado nacional o internacional;

- Promover el aprovechamiento de los bonos de carbón: 75% de todos los núcleos agrarios tienen algún ecosistema forestal como bosques, selvas y matorrales, que resultan valiosos para la retención y captura de carbono. Diferenciadamente, tenemos 9,165 núcleos con bosque, 11,965 con selvas y 6,144 con matorrales;
- Promover programas intersectoriales con los tres órdenes de gobierno para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y tierras forestales de los núcleos agrarios, para facilitar gestiones y acciones; autorizaciones; avisos; informes; inscripciones y registros;
- Conformar un sistema de información integral que propicie y fomente la conservación de recursos naturales, que permita identificar prioridades a escala estatal responsable del Registro Forestal Nacional, y
- Homologar el tratamiento de la propiedad de bosques y selvas de ejidos y comunidades respecto a la propiedad privada.

### 3. Los riesgos climáticos

#### Problemática

El aumento mundial de la demanda y el consumo energético, así como de la actividad industrial, los transportes, la deforestación y la agricultura, han desembocado en un incremento de las emisiones a la atmósfera de CO<sub>2</sub> y Metano, los principales gases de efecto invernadero causantes del cambio climático, este es un problema mundial que requiere solución mundial. Las

medidas para paliar este terrible futuro pasan por acatar las directrices de acuerdos como el Protocolo de Kioto que son: disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub>; reducir el uso de combustibles fósiles y aumentar el de renovables; mejorar la eficiencia y la diversificación energética; seguir una política de desarrollo sostenible y, sobre todo, tomar conciencia de la gravedad del problema y transmitir a las generaciones futuras.

## Propuestas

Aunque solamente es responsable de 1.7% de las emisiones de gases efecto invernadero, México es extremadamente vulnerable a los efectos del cambio climático, por lo que debe prepararse para adaptarse a sus efectos y transitar hacia una economía competitiva con bajos niveles de carbono:

- Instrumentar una estrategia nacional de desarrollo bajo en carbono y resistente al clima, con suficiente presupuesto, y reducir paulatinamente los subsidios a los combustibles fósiles, re-direccionándolos hacia medidas de eficiencia energética, aprovechamiento de energías renovables y limpias, y transporte masivo sustentable en los ejidos y comunidades del país;
- Promover la conservación, restauración y conectividad de los ecosistemas como fundamento para disminuir el riesgo a la población y adaptación al cambio climático;
- Generar la cultura de las cuentas ecológicas, la deuda ecológica y el PIB ecológico, entre otros aspectos de preservación, medición, control y remediación de los riesgos en la materia, y
- Establecer acciones de política pública que conlleven a la mitigación y adaptación al cambio climático en el sector, que permitan hacer frente a los cambios en la temperatura y precipitación y, por ende, mantener la producción agropecuaria, implementar programas de captación de agua *in situ* mediante construcción de aguajes, presas pequeñas, medianas y grandes reconectadas aprovechando las condiciones topográficas diversas de nuestro país, y

utilizar el agua para consumo humano, agrícola, pecuario, fauna y flora; así como la producción de forraje y aprovechamiento de plantas forrajeras silvestres mediante un manejo racional y prácticas mejores de desmontes y praderas.

#### 4. Recursos energéticos renovables y alternativos

##### Problemática

México es un país con una enorme riqueza en hidrocarburos y es ésta la principal fuente de energía. Sin embargo, diversos estudios indican que México posee un gran potencial para generar energía a través de fuentes renovables, ya que cuenta con:

- Altos niveles de insolación;
- Recursos hidráulicos para la instalación de plantas mini hidráulicas;
- Vapor y agua para el desarrollo de campos geotérmicos;
- Zonas con intensos y constantes vientos prevalecientes, y
- Grandes volúmenes de esquilmos agrícolas e importantes cantidades de desperdicios orgánicos en las ciudades y en el campo, cuyo destino final debe manejarse de forma sustentable.

##### Propuestas

- Revisión y fortalecimiento de la política de estímulos existentes para los sujetos agrarios: depreciación acelerada, así como porteo competitivo y transparente mediante “estampillas postales”; “banco de energía” y créditos de carbono;
- Revisar la normativa reglamentaria, incluyendo las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en los distintos rubros en que impacta el tema agrario, con una visión de largo alcance;
- Analizar las acciones para lograr que el beneficio de la producción de energías renovables contribuya también a los sujetos agrarios y a los propietarios de la tierra;

- Que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y PEMEX, como en otros países, se constituyan en promotores y tutores en la primera etapa de los productores de energías alternativas, principalmente en el campo mexicano. Ello impactaría radicalmente en la generación de riqueza, su distribución en el campo y en las áreas de mayor marginación;
- Realizar un mapeo de las zonas con mayor potencia en estos tipos de energías y ubicar las zonas de propiedad social, así como la problemática concreta, a fin de que la PA apoye en la solución de los conflictos agrarios;
- Crear o impulsar programas de vinculación, promoción e información para los sujetos agrarios sobre las energías alternativas para el desarrollo a corto, mediano y largo plazos, y
- La convergencia de los diversos sectores (académico, empresarial, gobiernos y sector rural), a fin de crear las condiciones necesarias de certidumbre y confianza para un mayor aprovechamiento de estas energías.

## 5. Vocación de la tierra

### Problemática

La vocación de la tierra es el uso potencial que tiene un área geográfica a partir del perfil de su calidad edafológica. Históricamente, el suelo ha sido un recurso natural poco atendido por los gobiernos y la sociedad en general, a pesar de la importancia que tiene como elemento central en la producción de alimentos y soporte de la infraestructura, entre muchas otras funciones importantes.

En México existe una gran diversidad edáfica representada por 26 grupos de suelo, pero solamente seis de ellos en conjunto ocupan 81.7% del territorio nacional. México carece propiamente de una estrategia nacional integral de suelos en la cual se definan acciones directas y específicas para la conservación, mantenimiento de sus funciones y contribuyan a su aprovechamiento óptimo.

## Propuestas

- Establecer estrategias para el mejor aprovechamiento de las tierras conforme a su vocación;
- La dispersión, uso de información y estadística de distintas dependencias y calidades, obliga a proponer la integración de un solo sistema de información geo-referenciado para el diseño de políticas públicas en el tema de que se trata, y en general para la planeación del desarrollo rural;
- Aumentar los apoyos económicos y técnicos a los productores para la realización de obras hidráulicas, de reforestación, de conservación y restauración de suelos y de manejo de tierras agrícolas, que contribuyan a la conservación y buen aprovechamiento del suelo;
- Fomentar el aprovechamiento y conocimiento de la tierra en función a su tipo y entorno social, que permita mejorar las condiciones de vida de quienes las trabajan, y
- Promover y fomentar el aprovechamiento no solamente de tipo agropecuario, si no también considerando otros entornos como el turístico, minero, de generación de energía, privilegiando la sustentabilidad del proyecto y que las plusvalías beneficien a los dueños de la tierra social y privada.

## 6. Desarrollo urbano del medio rural

### Problemática

Las distorsiones en las políticas públicas y los patrones de desarrollo han creado una profunda brecha entre lo urbano y lo rural que no tiene visos de acotarse, tales como conflictos sociales y desarticulaciones socio-territoriales originados por los desplazamientos migratorios y la permanente marginación, constituyen factores que hacen difícil postular acciones que favorezcan mejores condiciones de vida en el medio rural. La dispersión geográfica es abrumadora: hay más de 188,590 localidades

con menos de 2,500 habitantes, totalmente alejadas de los mínimos de bienestar.

En las localidades rurales menores de 2,500 habitantes, 18% de la población no tienen escolaridad y únicamente 3% tiene educación superior. Pero no basta la cobertura educativa y los incentivos para asistir a la escuela, habría que destacar la importancia de la calidad de la educación que recibe este sector poblacional, y la conveniencia de sus contenidos para el tipo de contexto en el que viven.

## Propuestas

- Establecer de manera expresa la atribución de la SEDATU para la promoción del desarrollo urbano integral en el medio rural, que debiera promover la concertación de acciones a fin de procurar el acceso a servicios básicos: agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, salud, alimentación y vivienda digna, que le permita a la población rural desarrollarse plenamente como individuos, y cuyas tareas principales sean:
  - › Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, desarrollo social, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad;
  - › Instrumentar mecanismos que incentiven la concentración de habitantes en localidades que cuenten con mayor acceso a servicios públicos e infraestructura, y
  - › Fortalecer el patrimonio familiar y comunitario en localidades rurales y núcleos agrarios.

**Se cuenta con proyecto de modificación a la Ley Agraria.**

## 7. Desarrollo integral

### Problemática

Organismos internacionales señalan que la falta de progreso generalizado en las zonas rurales se puede explicar, entre otras causas, por la falta de

dinamismo de la agricultura, el estancamiento de los salarios agrícolas y el descenso en los precios reales de los productos. En este marco, la población rural en pobreza se ve inmersa en una serie de privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales.

La mayoría de los productores rurales se caracterizan por ser minifundistas, tener condiciones precarias en su producción, carentes de infraestructura, sin acceso a fuentes de financiamiento, escasos conocimientos tecnológicos, adolecen de insumos y maquinaria agrícola, deficiente capacitación y una inadecuada comercialización, sin fuentes que les permita impulsar su trabajo y consolidar algunas actividades para su desarrollo.

## Propuestas

- Constituir Agencias Regionales de Desarrollo Integral Comunitario, con la participación transversal de los tres órdenes de gobierno y de todos los sectores, cuyo objeto sea el desarrollo integral del sector rural, que considere:
  - › Fortalecer el enfoque territorial en el diseño y ejecución de las políticas y programas regionales de desarrollo rural integral;
  - › Establecer estrategias para el mejor aprovechamiento de las tierras conforme a su vocación;
  - › Promover programas intersectoriales y con los tres órdenes de gobierno, para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y tierras forestales de los núcleos agrarios;
  - › Proporcionar capacitación técnica, administrativa y organizativa;
  - › Instrumentar un programa nacional que promueva buenas prácticas de manejo del territorio para frenar la degradación y erosión del suelo;
  - › Facilitar gestiones, acciones y autorizaciones en el desarrollo de los programas, e
  - › Integrar un sistema de información regional que propicie y fomente la conservación de recursos naturales, que consiga ade-

más localizar e identificar prioridades a escala regional, estatal, municipal y por localidad.

- Integrar un solo sistema de información geo-referenciado para el diseño de políticas públicas para la planeación del desarrollo integral rural;
- Aumentar los apoyos económicos y técnicos a los productores y organizaciones campesinas para la realización de proyectos productivos, obras hidráulicas, de reforestación, de conservación y restauración de suelos y de manejo de tierras agrícolas;
- Fomentar el aprovechamiento y conocimiento de la tierra en función a su tipo y entorno social que permita mejorar las condiciones de vida de quienes las trabajan;
- Fomentar una campaña permanente de cuidado de los recursos naturales, aunada a la enseñanza de nuevas tecnologías de producción;
- La generación y fortalecimiento de la información y capacitación de los beneficiarios, es una de las claves para crear proyectos con posibilidades de crecer;
- Impulsar alianzas entre productores locales tanto para la producción como para comercialización, y ofrecer más productos de financiamiento y crédito adecuados a las condiciones de los pequeños productores;
- Fomentar una campaña permanente de cuidado de los recursos naturales, aunada a la enseñanza de nuevas tecnologías de producción;
- Promover procesos de desarrollo de los grupos sociales menos favorecidos, fomentar la creación de organizaciones solidarias que promuevan el desarrollo integral del campo mexicano, proporcionar capacitación técnica, administrativa y organizativa, creación de toda clase de instituciones de enseñanza, centros de capacitación;

- Establecer en los minifundistas el programa de extensionismo rural, y
- Crear en el PEF y en el PEC, el capítulo programático de apoyo a los productores de menos de 5 hectáreas, atendidos por los extensionistas.

## 8. Las reservas territoriales para el desarrollo rural y urbano

### Problemática

El acelerado crecimiento poblacional de las principales ciudades del país, ha propiciado el incremento en la demanda de suelo libre para el desarrollo urbano. Durante los próximos 25 años se requerirán 553 mil hectáreas para satisfacer la demanda habitacional, lo que significa incorporar un promedio de 22 mil 121 hectáreas anuales.

En la conflictiva actual juega un papel preponderante la circunstancia de que las reformas al artículo 27 constitucional y la LA, en vigor desde 1992, abrieron las puertas a los propietarios de la tierra social para que de manera organizada y con apego a las normas legales, decidieran la desincorporación de tierras del régimen ejidal o comunal y su integración al desarrollo urbano. No obstante, los núcleos agrarios y los interesados en crear reservas territoriales (autoridades locales, empresas inmobiliarias, desarrolladores de vivienda, especuladores, entre otros) optaron por utilizar de manera artificiosa las figuras que la LA estableció para el desarrollo rural, como la aportación de tierras a una sociedad o la división de la tierra en parcelas, para su consiguiente adopción de dominio pleno. Adicional a lo anterior existe un conjunto de factores que presionan la incorporación de la propiedad social como reserva territorial.

### Propuestas

- Clarificar el artículo 87 y reglamentar los artículos 87 a 89 de la LA para darle vigencia al proceso exprofeso, ágil y simplificado para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano;

- Conducir, desde la SEDATU, el proceso de creación de reservas territoriales identificando fehacientemente a los núcleos agrarios que reúnen las condiciones legales, técnicas y sociales, publicando anualmente un acuerdo nacional de viabilidad, en el que se relacionen dichos núcleos a los cuales se les apoye en todo el proceso. Ello además, inhibirá la incorporación de otros núcleos agrarios al desarrollo urbano;
- Promover el establecimiento de mecanismos ágiles y efectivos de coordinación entre las diferentes dependencias federales, estatales y municipales involucradas que propicien la oferta legal de tierra social, y
- Se cuenta con dos propuestas para modificar artículos de la LA que permitirían de manera más ágil y transparente, la incorporación de tierra de origen social al desarrollo urbano mediante la terminación parcial del régimen ejidal y/o la regulación de los artículos 87 a 89, que son los dispositivos adecuados para el supuesto de que se trata.

## **MESA 7. MARCO LEGAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

### **I. Objetivo**

En el contexto de los trabajos de la Reforma Profunda al Campo, se ha venido trabajando en la formulación de propuestas en materia de marco legal y fortalecimiento institucional que se presentan en este documento, con el propósito de que sirvan de punto de partida para la reflexión y la concreción de propuestas.

### **II. Contenido de la mesa de trabajo**

- Legislación agropecuaria;
- Legislación agraria: seguridad en la tenencia de la tierra;
- El marco constitucional e internacional;

- Adopción del dominio pleno de las parcelas: su simplificación;
- Transmisión de titularidad de parcelas;
- Las tierras de uso común y su disposición;
- Terrenos baldíos y nacionales: administración, reservas, vocación, concesiones;
- Terrenos achurados y demasías;
- Simplificación y reducción de términos para acciones y gestiones;
- El régimen de las asambleas;
- La justicia agraria:
  - › Los Tribunales Agrarios y su modernización: juicios en línea, y
  - › Agilización y preclusión de procedimientos y juicios.
- Procuración de Justicia Agraria;
- Derechos humanos, igualdad de género y democracia;
- Procedimientos administrativos y jurisdiccionales fundamentales;
- El RAN;
- La PA, y
- La reingeniería de las instituciones, organismos agrarios y agropecuarios.

### III. Marco de referencia

- En México no hay una política de gasto para que el campo mexicano se desarrolle y mejoren las condiciones de vida de las campesinas y los campesinos;
- Los subsidios benefician a los grandes productores, a quienes tienen muchas hectáreas, a quienes están cerca de la frontera, quienes han recibido todos los beneficios, pero por el otro lado ocho de cada 10 campesinos no tienen recursos reales para “echar a andar

su tierra”, para volverse productivos, para su autoconsumo, incluso para mejorar sus condiciones nutricionales, y

- El gasto en el campo es desigual y, sin embargo, poca política se ha hecho al respecto, hay un ejercicio inequitativo generado por las reglas de operación y los lineamientos, de modo tal que los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados terminan en manos de los productores que cuentan con posibilidades económicas y acceso a la información y los programas.

## 1. Legislación agropecuaria

### Antecedentes

La actividad agropecuaria es la base económica y alimenticia de nuestro país, contempla las labores basadas en la extracción de bienes y recursos provenientes del medio natural, en las que se incluyen la agricultura, explotación forestal, silvicultura, caza, pesca, etcétera.

La legislación agropecuaria comprende un marco normativo extenso el cual impacta de diversas maneras a las actividades que se desarrollan en ese sector, ya que regula lo relativo a:

- El fomento agropecuario y pesca;
- Las modalidades de la tenencia de la tierra (como la propiedad pública, la pequeña propiedad, la tierra ejidal y comunal), terrenos baldíos y nacionales;
- La organización de ejidos y comunidades, sociedades rurales y sociedades propietarias de tierras agropecuarias, ganaderas o forestales;
- Las atribuciones de las instituciones o autoridades que fomentan y regulan al sector, como la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND); la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA); Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); Fondo de Capitalización e Inversión del Sector

Rural (FOCIR); SAGARPA; SEDATU; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); PA, y RAN, entre otras;

- El aprovechamiento de aguas y las atribuciones de la CONAGUA;
- La protección forestal y al medio ambiente, y las atribuciones de autoridades como la SEMARNAT y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA);
- Las organizaciones ganaderas, la empresa agroindustrial y agrocomercial, así como el comercio de productos agropecuarios y de insumos para la producción, y
- La sanidad animal, vida silvestre, así como el cambio climático.

## Marco jurídico

En este sentido, se pueden mencionar algunas de las leyes que representan el pilar de la normatividad agropecuaria, como son la LDRS; LA; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS); Ley de Aguas Nacionales (LAN); Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS).

Resulta relevante señalar que el 25 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la nueva Ley Federal de Sanidad Animal, en la que se incorporan los lineamientos internacionales vigentes en cuestión de sanidad animal, por lo que dicha ley constituye una de las innovaciones legislativas en materia agropecuaria de nuestro país.

La seguridad alimentaria es una tarea asignada al Estado, la cual encuentra su origen en el derecho humano a la sana alimentación. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4º que: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.”; y (sic) dispone en su artículo 27 fracción XX, que “...el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca...” En este tenor, la LDRS define la seguridad

alimentaria como “El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población” (*sic*).

La seguridad alimentaria sin lugar a dudas tiene una relación directa con las actividades del sector agropecuario. En este sentido, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, publicado en el DOF el 13 de diciembre de 2013, indica que:

Si bien México es el octavo productor mundial de agroalimentos y las exportaciones agroalimentarias muestran un gran dinamismo con niveles superiores a las remesas y los ingresos por turismo, la producción nacional es insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos. Así, en 2012 se importó 79% del consumo doméstico de arroz, 93% de oleaginosas, 58% de trigo y 82% de maíz amarillo para consumo pecuario e industrial.

### Alineación al Plan Nacional de Desarrollo

Aunado a lo anterior, un factor determinante para el éxito de las nuevas políticas agropecuarias es la debida atención de los conflictos en el medio rural. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla en su estrategia “México en Paz”, acciones de prevención y gestión de conflictos sociales a través del diálogo constructivo, así como un adecuado monitoreo del clima social.

En este campo es donde la PA tiene su mayor injerencia ya que brinda a los sujetos agrarios los servicios de asesoría y representación legal a fin de garantizar la protección y defensa de sus derechos en materia agraria, así como el debido cumplimiento de la normatividad aplicable.

Sin lugar a dudas, existe una evidente necesidad de fortalecer a la PA, la cual en su carácter de *Ombudsman* agrario, tiene a su cargo brindar certeza respecto a inversiones en el sector rural, como por ejemplo, las que se realizan mediante la aportación de tierras ejidales o comunales a sociedades mercantiles o civiles en términos de lo dispuesto por el artículo 75 de la LA.

Uno de los retos primordiales que permitirán favorecer las actividades agropecuarias es la modernización y armonización de su legislación, resul-

tando necesario actualizar el sistema normativo, promoviendo la creación de un código alimentario sencillo y accesible, así como dotar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como lo es la PA, de un diseño institucional inteligente, ágil, flexible y transparente.

En este sentido, se coincide con la propuesta realizada el mes de noviembre de 2013 por el diputado y presidente de la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, José Antonio Rojo García de Alba (PRI), consistente en la creación de una “Ley General Agropecuaria y de Alimentación”, que permita compactar las normas existentes, fomentando así el aumento en la producción de la tierra y disminuyendo las importaciones. Estamos convencidos de que una legislación agropecuaria que contemple mecanismos eficientes para el sector, será impulsora del desarrollo rural nacional, por lo que resulta indiscutible que es necesaria una reforma profunda del campo, que permita a la nación acceder a un desarrollo agropecuario competitivo en el escenario internacional.

## Propuestas

- Realizar una revisión exhaustiva de la legislación agropecuaria a efecto de agruparla en una “Ley General Agropecuaria y de Alimentación”;
- Simplificar los términos, plazos y requisitos contenidos en los procedimientos que se realicen ante instituciones gubernamentales mediante los que se otorguen permisos, autorizaciones, subsidios, apoyos o estímulos para actividades del sector agropecuario;
- Fortalecer los mecanismos de control interno y combate a la corrupción en las dependencias y entidades del sector agropecuario, a efecto de que los recursos efectivamente lleguen a su destino;
- Analizar la normatividad administrativa emitida por autoridades del sector agropecuario para determinar si son acordes a la realidad del sector y, en su caso, actualizarla o eliminarla, y
- Proponer reformas a la legislación agropecuaria con la finalidad de favorecer los esquemas de asociación entre productores rurales,

núcleos agrarios, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, con inversionistas del sector privado.

## 2. Legislación agraria: seguridad en la tenencia de la tierra

### Antecedentes

La tierra, junto con los recursos naturales, representa la base del desarrollo rural, la LA, en su título segundo, denominado “Del desarrollo y fomento agropecuarios”.

Una de las primeras disposiciones de la LA –contenida en su artículo 4º– expresa que “el Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional”, disposición que se enlaza directamente con la LDRS. De igual manera, el artículo 6º de la LA establece que “las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico”, disposición que se relaciona con diversas leyes sobre la materia.

Las organizaciones de productores, dice la LA en su artículo 4º:

...podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación”. Más específico es el artículo 8º, donde se expresa que “en los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano”.

Finalmente, el artículo 6° de la LA establece que:

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

La LA contiene disposiciones legales que regulan la superficie de la que puede disponer un solo productor pecuario, incluyendo la producción de los alimentos para el consumo animal. A través de esta Ley se le da al productor la certeza jurídica para el desarrollo de las actividades ganaderas.

Por lo anterior, es necesario organizar la productividad e invertir recursos mediante una adecuada planeación de acuerdo con la vocación de la tierra, así como supervisar y vigilar el adecuado ejercicio de estos recursos, como también la actuación de los servidores públicos para el cumplimiento de cuentas de sus responsabilidades. De esta manera lograremos la soberanía y la seguridad alimentaria que el país requiere, tanto en lo interno como para la exportación de sus excedentes.

El Estado y a sus instituciones deben vigilar el cumplimiento de la ley, crear las condiciones y dar el estímulo para que los campesinos ejerzan plenamente la libertad para decidir el destino de sus tierras, enfrentando los problemas de la pobreza, desigualdad y atraso de la mayoría de los productores minifundistas, la reforma propuso impulsar unos programas compensatorios orientados a la igualdad de oportunidades en el sector rural.

La reforma favoreció la tenencia de la tierra y mantuvo la propiedad social con protecciones especiales para evitar despojos y concentración. Se prohibió el latifundio, las tierras excedentes debían ser enajenadas por el propietario. Los límites máximos de la propiedad particular individual, establecidos en 1946, se mantuvieron; pero a diferencia de lo estipulado por la legislación anterior, se pudieron crear, con propósitos agropecuarios, sociedades mercantiles dotadas de tierras de una extensión 25 veces superior a las tierras de propiedad particular individual.

### Marco jurídico

El artículo 27 que fue adicionado con una fracción XX en 1983 y que sirvió de fundamento para la vigente LDRS, señala que:

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

Contempla una estrecha relación entre las actividades agropecuarias y forestales como instrumentos necesarios para el desarrollo económico de la población establecida en áreas rurales.

La LGEEPA en apoyo al texto constitucional, establece entre sus objetivos la garantía de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, así como el establecimiento de las bases para la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente y la biodiversidad, y para el aprovechamiento sustentable y conservación de los recursos naturales.

Por su parte, la LDRS establece la coordinación de los tres órdenes de gobierno para el impulso de políticas, acciones y programas que fomenten

la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales por medio de su aprovechamiento sustentable.

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

### Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de recursos forestales, tiene por objeto “...regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos...”

### Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado en los términos del párrafo 4° del artículo 4° y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad.

Es de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendentes a la elevación de la calidad de vida de la población rural.

Artículo 2°. Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

## Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Uno de sus objetivos es la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de Áreas Naturales Protegidas.

Unas de las figuras que contempla la Ley para conservación y protección de ecosistemas son las denominadas Áreas Naturales Protegidas, las Áreas de Protección de Recursos Naturales, las Áreas de Protección de Flora y Fauna, los Santuarios y las áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

## Legislación Pecuaria y de Desarrollo Rural

La producción pecuaria en nuestro país es una de las principales actividades económicas generadora de empleos rurales, además de ser la actividad que provee de los alimentos proteicos que requiere la población para su alimentación.

Se pretende hacer un análisis de la armonización del marco legal de las actividades pecuarias y su consecuencia con las tres vertientes del desarrollo rural sustentable.

## Ley Federal de Sanidad Animal en el desarrollo sustentable de las actividades pecuarias

Es el marco normativo apropiado para la regulación en materia de sanidad e inocuidad alimentaria de los productos de origen animal que se consumen dentro y fuera del país.

El artículo 1° indica que tiene por objeto:

...fijar las bases para: el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales; procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria y establecimientos Tipo Inspección Federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, esto último coordinada-

mente con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito de competencia de cada Secretaría; regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos.

### Ley de Organizaciones Ganaderas y las actividades pecuarias

El objeto de esta Ley, siendo en su mayor parte disposiciones relacionadas directamente con las unidades productivas comerciales, permite a los ganaderos la organización para la producción pecuaria, y por otro lado, la ley *faculta* a los Distritos de Desarrollo Rural la organización de los productores agropecuarios para el desarrollo rural sustentable.

### Ley de Aguas Nacionales y las actividades pecuarias

En México prevaleció una visión de corto plazo en materia ambiental, se descuidó, por tanto, el equilibrio del medio ambiente y se explotaron en forma irracional diversos recursos como el agua. El deterioro de suelos y aguas que son utilizados en las actividades agropecuarias y pesqueras continúa. Cada año se pierden alrededor de 260 mil hectáreas de bosque, las principales cuencas hidrológicas están contaminadas y la erosión hídrica y eólica afecta los suelos fértiles. Es necesario incrementar el abasto de agua potable utilizando criterios de sustentabilidad.

- Incentivar una cultura del agua que privilegie el ahorro y uso racional en el ámbito doméstico, industrial y agrícola;
- Revisar y actualizar la legislación y reglamentación sobre los usos y aprovechamiento del líquido en las actividades productivas, particularmente en el sector agropecuario, y
- Promover el desarrollo y difusión de tecnologías más efectivas y eficientes para la potabilización, uso y tratamiento del agua.

## Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y las actividades pecuarias

Se relaciona con las actividades pecuarias en el cambio de uso de suelo que por lo general, y debido a condiciones socioeconómicas de los propietarios, pasa del forestal al agropecuario.

## Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y las actividades pecuarias

Incluye el término “pecuario” en dos diferentes artículos, y en otro lo hace como “fitopecuario” (relativo a las plantas y animales para abasto), mientras que en cuatro artículos se emplea el término compuesto “agropecuario” (relativo a las actividades agrícolas, y pecuario –relativo a los animales para abasto).

## Observaciones generales al marco normativo y la sustentabilidad de las actividades pecuarias

Para que las actividades pecuarias, como una de las principales actividades económicas del sector rural, se puedan incluir dentro del Programa Sectorial Rural e integrarse en el Plan Nacional de Desarrollo, es necesaria una Planeación Democrática Participativa que integre organismos representativos para las vertientes social y ambiental, tal como se aborda la vertiente económica, con el objeto de participar en la planeación de manera vinculante para la generación de políticas sustentables para el desarrollo de las actividades pecuarias de corto, mediano y largo plazo.

## Pesca y la acuicultura en el desarrollo rural

La actividad pesquera (incluida la acuicultura) se considera relevante por ser fuente de proteína animal de buena calidad y barata, además de ser generadora de empleos y amortiguador del desempleo rural. Está reconocida tanto en la LGPAS como en el Plan Nacional de Desarrollo como asuntos de seguridad nacional, y prioritarias en el quehacer político.

Pesca es el acto de extraer, capturar o recolectar, por cualquier método o procedimiento, especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.

La acuicultura es el conjunto de actividades dirigidas a la reproducción controlada, preengorda y engorda de especies de la fauna y flora realizadas en instalaciones ubicadas en aguas dulces, marinas o salobres, por medio de técnicas de cría o cultivo, que sean susceptibles de explotación comercial, ornamental o recreativa.

### Bases constitucionales de la pesca

La regulación jurídica de la actividad pesquera se fundamenta en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece las previsiones referentes a los bienes propiedad de la Nación, que abarca desde las aguas de los mares territoriales hasta los recursos naturales contenidos en ellas.

La LGPAS (artículo 42) lo señala de la siguiente forma:

Las concesiones se otorgarán en función de la evaluación de los resultados que arrojen los estudios técnicos y económicos, así como de la cuantía y recuperación de la inversión.

Los permisos se otorgarán cuando por la cuantía de la inversión no se requiera de estudios técnicos y económicos.

El párrafo octavo establece el espacio en el que la Nación ejerce derechos de uso, exploración y explotación de recursos vivos y no vivos. Las dos secciones de las aguas marinas señaladas son:

- *Mar territorial*, que es el área del océano en el que la Nación ejerce absoluta soberanía, al igual que en aguas interiores y comprende un área de doce millas náuticas o 22.2 kilómetros, y se cuentan a partir de la línea de costa, y
- *Zona económica exclusiva* o mar patrimonial, que es una franja marítima que abarca desde el límite exterior del mar territorial

hasta una distancia de doscientas millas náuticas o 370.4 kilómetros contados a partir de la línea de base desde la que se mide la anchura de éste.

## Comentarios finales

La Carta Magna no reconoce a la actividad pesquera (y la acuícola), mucho menos a pescadores (y acuicultores).

- Las leyes dedicadas al sector pesquero desde 1917 hasta la Ley de Pesca de 1992, tutelaban en primera instancia los intereses del sector social, (como lo establece el tercer párrafo del artículo 25 constitucional), y por eso los privilegiaban con permisos para capturar las especies comerciales más importantes (langosta, abulón, camarón, almeja, totoaba y tortuga; las dos últimas se encuentran en veda total). La intervención del Estado era favorecer el mercado interno, promover los productos pesqueros e incluir especies de bajo costo –como la sardina– en la canasta básica. A partir de la administración salinista, se eliminan las especies reservadas para las cooperativas y se dejan en reserva seis especies para la pesca deportiva-recreativa;
- Es conveniente destacar que México ha sido pionero en cuanto a protección de especies como el caso de la ballena (en la década de los noventa se decretó al territorio mexicano como “Santuario ballenero”), y de tortugas con la prohibición total de su captura, también fue el promotor de la adopción de las 200 millas náuticas de mar patrimonial (década de los setenta);
- Existe congruencia entre los tratados internacionales y la ley secundaria dedicada a la pesca y la acuicultura con la excepción del convenio firmado entre Cuba y México, el cual debería ser revisado con el propósito de tratar igualmente a pescadores cubanos y mexicanos, más aun cuando la pesca se lleva a cabo en el espacio marítimo mexicano;

- No existe congruencia entre la LAN y la LGPAS, porque la primera no considera a la acuacultura como una actividad del sector primario productora de alimentos;
- Sí hay congruencia con la LGEEPA, la Ley del Mar, el Código Penal Federal y la LGPAS, y
- Es necesario que exista un acuerdo entre los diferentes grupos parlamentarios, puesto que no todos están en el ánimo de hacer cambios en la legislación, y se menciona el caso particular del debate en torno a modificar la LAN (para dar congruencia y que la acuacultura se vea como actividad primaria), y el argumento de una de las fracciones parlamentarias es que dicha ley no debe ser trastocada.

## Alineación al Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo, 2013–2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013, emitido por el Presidente de la República, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y aquellas derivadas de los tratados internacionales; el Gobierno Federal considerando el interés de la sociedad en la preservación del medio ambiente, y por tratarse de una cuestión de orden público, ha incluido dentro de las políticas y acciones que se realizarán durante la presente administración pública, lo siguiente:

- El crecimiento económico del país sigue estrechamente vinculado a la emisión de compuestos de efecto invernadero, generación excesiva de residuos sólidos, contaminantes a la atmósfera, aguas residuales no tratadas y **pérdida de bosques y selvas**. Ello implica retos importantes para propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos, a la vez, **asegurar que los recursos naturales continúen proporcionando los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar, y**
- **De lo anterior se concluye que existe interés de la sociedad, como una obligación del Gobierno Federal, para la protección y recuperación del medio ambiente, protegiendo la flora y la**

**fauna para lograr un equilibrio ecológico que permita a salvaguardar un bien propiedad de la sociedad, así como evitar un ecocidio.**

Una de las causas de malestar y descontento de los sujetos agrarios ha sido el despojo indiscriminado de las tierras, principalmente de propiedad comunal o de repartimiento.

El despojo y la reducción a pequeña propiedad quedarían en poder de unos cuantos especuladores y de empresas transnacionales, principalmente turísticas, inmobiliarias y de obras de infraestructura.

Las concesiones que se llevan a cabo sin la consulta de ejidos y comunidades, han propiciado el despojo de nuestros recursos naturales sin ningún beneficio para el país, ni tampoco para sus poseedores o pequeños propietarios, es decir, que este país que cuenta con recursos minerales, de uranio, de bosques, está siendo explotado con mayor perversidad que en la Colonia.

En este contexto, el artículo 10 de la Ley Minera (LM) establece que la exploración y explotación de minerales podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas, que hayan obtenido la asignación o concesión minera como resultado del procedimiento que para tal efecto determina la LM. Sin embargo, es fundamental destacar que para obtener una asignación o concesión minera se deben cumplir con diversos requisitos jurídicos, técnicos y económicos, mismos que se enlistan de manera específica en el artículo 35 del Reglamento de la LM.

Resulta notorio que los requisitos técnicos y económicos ponen un freno a la participación de los ejidos y comunidades en las actividades de exploración y explotación de minerales, ya que si bien muchos núcleos de población gozan de tener minerales en sus tierras, lo cierto es que nunca estarán en aptitud de explotarlos pues no cuentan con la tecnología o los recursos suficientes para obtener la asignación o concesión respectiva.

Mientras tanto, las empresas con amplia experiencia, tecnología y recursos, podrán solicitar constantemente nuevas asignaciones y concesio-

nes mineras aun cuando los minerales objeto de explotación se encuentren en tierras ejidales o comunales.

Esto representa una arbitrariedad, sobre todo tratándose de comunidades indígenas que de manera ancestral han tenido la posesión de tierras en las que se encuentran minerales de difícil extracción, y que por falta de solvencia económica o tecnología solamente se pueden quedar de brazos cruzados mientras que grupos empresariales explotan sus tierras, ya que conforme a la LM las asignaciones y concesiones no atienden a la propiedad o posesión sobre las tierras, sino a criterios específicos de aprovechamiento que impiden a los núcleos agrarios explotar sus recursos.

En este tenor, resulta fundamental brindar a los núcleos agrarios y a los pueblos y comunidades indígenas, la tecnología y recursos necesarios para que puedan explotar sus tierras. Asimismo, urge rediseñar la LM para que reconozca un derecho de preferencia a los núcleos de población y pueblos indígenas sobre la explotación de los minerales que se encuentren en sus propiedades, ya que de lo contrario se seguirá consintiendo un despojo que desafortunadamente encuentra su origen en la legislación minera.

Con la anuencia de las Secretarías de Economía, de Agricultura, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de las dependencias vinculadas a los bienes naturales del país, en estas concesiones se alquila a precios ínfimos el trabajo de los campesinos aumentando su estado de miseria y explotación, convirtiéndolos de hecho, en esclavos en nuestro propio país.

Propiciar el despojo de las tierras a los ejidos y comunidades puede generar un movimiento social que beneficie al crimen organizado o aquellos países que sanean su economía con la explotación de nuestros recursos, infiltrándose a su vez, en estos movimientos sociales para venderles armas y propiciar una ingobernabilidad por medio de la cual se justifique su intervención.

## Propuestas

- La definición clara y precisa de los procedimientos que desahogan las dependencias del Sector Agrario, así como los documentos y

requisitos que deben cumplirse en cada trámite, con el objeto de precisar interpretaciones a la normatividad, que eviten la corrupción por parte de los servidores públicos;

- Definir plazos en cada uno de los procedimientos en materia agraria que se llevan a cabo para la atención de los asuntos agrarios, con el objeto de que los campesinos tengan certeza sobre el tiempo que requiere para la solución de los asuntos que plantea a las dependencias;
- Culminación del programa Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) en los núcleos agrarios pendientes de certificar, a efecto de que se expidan a favor de los ejidatarios del núcleo agrario los certificados parcelarios, de tierras de uso común y títulos de solares urbanos, con dichos documentos los sujetos agrarios titulares de derechos tendrán certeza jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra;
- Favorecer el acceso de los campesinos a los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA), mediante la realización de jornadas de justicia itinerante por parte de dichas autoridades, con el objeto de evitar gastos de traslado de los campesinos hasta la sede del Tribunal, que en ocasiones le implica hacer recorridos de más de 10 horas;
- Por lo que se refiere a la protección del medio ambiente, debe prevalecer lo dispuesto por el artículo 59 de la LA, el cual busca proteger los bosques y selvas que se localizan en las tierras ejidales y comunales;
- El segundo párrafo del artículo 2º de la LA, señala: “El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y demás leyes aplicables.”

- Por su parte el Artículo 5º de la LA, dispone que es obligación de:  
 Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo.
- Dado que el título segundo de la LA se refiere al desarrollo y fomento agropecuarios, y en gran medida recoge el espíritu del artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debería incorporarse en esa parte de la Ley, la reforma que se realizó al citado artículo constitucional para establecer que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

### 3. El marco constitucional e internacional

#### Antecedentes

El 6 de enero de 1992 se publicó en el DOF la reforma al artículo 27 de la Constitución, la cual considera lo siguiente.

Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, se puso fin al reparto agrario.

El mejoramiento en la impartición de la justicia agraria también contribuye a otorgar certeza en la tenencia de la tierra. Sobre el particular, con la reforma se agrega un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción. De esta forma se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional que contemplaba la fracción VII para resolver las controversias derivadas de límites de terrenos comunales. Dichos tribu-

nales resuelven todas las controversias que estén pendientes o se susciten por límites de terrenos ejidales y comunales, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y, en general, tienen a su cargo la administración de la justicia agraria. Por otra parte, la referida fracción XIX contempla la creación de un órgano para la procuración de justicia agraria.

Por lo que toca al fortalecimiento de la vida ejidal y comunal, el primer párrafo de la fracción VII modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con ello, tal como se enuncia en la exposición de motivos, se confirma al ejido y la comunidad como forma de propiedad.

**El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, por tal motivo la modificación a la fracción VII establece una serie de medidas tendentes a lograr ese propósito.**

Estas realidades planearon la necesidad de introducir modificaciones al artículo 27 constitucional, por lo que en el año de 1992 se realizaron reformas a fin de otorgar una mayor certeza en la tenencia de la tierra, consolidando la propiedad ejidal y comunal para hacerla más productiva. Uno de los efectos más trascendentes de esta reforma es que se da por concluido el reparto agrario.

En el ámbito internacional, el Estado mexicano formalizó y ratificó diversos tratados internacionales relacionados con varios derechos humanos que trascienden a la vida del campo mexicano.

Podemos mencionar el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en el que nuestro país se compromete a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado. Con el citado pacto, México se ha adherido al “Protocolo de San Salvador”, el cual surgió como una necesidad por regular los derechos económicos, sociales y culturales a escala regional, es decir, de los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA). El citado Protocolo se establece con arreglo a la Declaración Universal de

los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismos que indican que solamente puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

También es importante atender a la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, la cual tiene como finalidad eliminar efectivamente todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando a los Estados a reformar las leyes con tal fin y discutir sobre la discriminación en el mundo. En su artículo 1°, dicha Convención define la discriminación contra la mujer como:

Cualquier distinción, exclusión o restricción hecha en base al sexo que tenga el efecto o propósito de disminuir o nulificar el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera (*sic*).

Por otra parte, nuestro país también firmó y ratificó la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* que consta de siete compromisos, los cuales representan un renovado esfuerzo de los países miembros para erradicar el hambre de la faz de la tierra, de forma permanente y a la mayor brevedad posible.

Asimismo, en 1990 México suscribió y ratificó el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este documento prescribe que al aplicar las disposiciones del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios.

En este sentido, el Convenio 169 de la OIT protege los territorios indígenas, las tierras y demás recursos naturales existentes en ellos, lo cual se vincula de manera directa con el acontecer del campo mexicano.

Durante muchos años el Convenio 169 de la OIT no se aplicó, tanto por su desconocimiento entre los pueblos indígenas como por su ignorancia entre los órganos de administración e impartición de justicia, quienes imbuidos de una ideología positivista consideraban solamente como derecho vigente las leyes elaboradas en el Congreso de la Unión.

Ahora el nuevo paradigma en materia de derechos humanos, el cual se da lugar tras la reforma realizada al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2011, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales, por lo que el Convenio 169 de la OIT debe jugar un papel fundamental en la actuación de todas las instituciones del Sector Agrario.

Por otra parte, en el contexto de las reformas constitucionales en materia agraria de 1992, el Estado mexicano entendió la necesidad de suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue firmado por nuestro país en noviembre de 1993 y entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994.

El TLCAN es un acuerdo regional entre los gobiernos de Canadá, EUA y México para crear una zona de libre comercio.

Los objetivos del Tratado son: a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación trilateral de bienes y servicios entre los territorios de las partes; b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; d) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes; e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y la solución de controversias, y f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación

trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

Es fundamental destacar que el Capítulo VII del Tratado estipula lo relativo al “Sector Agropecuario y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”. En este sentido, en el TLCAN se describen acuerdos sobre la liberación de insumos; liberación comercial mediante el acceso a mercados, y las reglas del comercio como los subsidios a la exportación, apoyos internos, medidas sanitarias y fitosanitarias, y normas de comercialización.

Nuestro país ha concretado diversas acciones en materia agropecuaria planteándose objetivos específicos como garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a EUA y Canadá; generar plazos suficientes para el ajuste del sector, sobre todo en cuestión de tecnologías; asegurar la congruencia de las cadenas productivas; asegurar que los subsidios a la exportación no provoquen distorsiones en el comercio y la producción; así como establecer un sistema de apoyos a la infraestructura no compensables.

Asimismo, es menester indicar que el Acuerdo Nacional para el Campo, bajo los principios de desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria, establece que los tratados internacionales, las negociaciones derivadas de ellos y los acuerdos específicos, deben ser compatibles con lo dispuesto por la Constitución y los objetivos de desarrollo nacional.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que el Acuerdo Nacional para el Campo, ya desde 2003, propone que se impulsen diversos esquemas de cooperación mediante la celebración de acuerdos complementarios que coadyuven a superar las asimetrías existentes entre los sectores rurales que tuvieron su origen con la celebración del TLCAN.

## Marco jurídico

El artículo 27 constitucional regula la propiedad pública en sus párrafos 4º al 8º, y en las fracciones I a VI. La propiedad pública se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional, y del que derivan leyes como la Ley de Bienes Nacionales (LBN), LDFS, la LAN, la Ley

General de Vías de Comunicación (LGBC), así como diversos ordenamientos de carácter administrativo.

Respecto a la propiedad privada, el artículo 27 constitucional la regula en sus párrafos 2º y 3º, y en las fracciones I al VI y XV. Los principios constitucionales materia de propiedad privada se contemplan en los códigos civiles de los estados de la república, así como en legislaciones como la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General de Monumentos y Zonas Arqueológicas.

Ahora bien, el artículo 27 de nuestra norma fundamental regula la propiedad social en el párrafo 3º, y en las fracciones VII al IX, XV, XVII XIX y XX. Es importante indicar que gran parte del contenido de estas fracciones es regulado por la LA publicada en el DOF el 26 de febrero de 1992.

El párrafo tercero del artículo 27 establece que la nación regulará el fraccionamiento de los latifundios, así como la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades.

La fracción VII reconoce la personalidad jurídica de ejidos y comunidades, además de procurar la protección de las tierras de los grupos indígenas. Asimismo, contempla los principios de respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de ejidos y comunidades, así como la regulación del aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común.

En dicha fracción también se establecen los derechos de los ejidatarios sobre su parcela, y de los comuneros sobre la tierra, además de considerar que la ley deberá disponer los procedimientos para que los ejidatarios y comuneros se asocien entre sí, lo cual es contemplado en la LA.

Por otra parte, se regula lo relativo a la transmisión de los derechos parcelarios, así como los procedimientos para la adopción del dominio pleno de las parcelas, reconociendo que la asamblea es el órgano supremo del núcleo de población, y determinando que el comisariado ejidal o de bienes comunales es el órgano de representación del núcleo.

Asimismo, se establece que ningún ejidatario podrá tener más de 5% del total de las tierras ejidales.

Por otra parte, la fracción VIII del artículo 27 constitucional declara nulas las enajenaciones de tierras y aguas, entre otras, realizadas por jefes políticos, gobernadores o autoridades locales; las concesiones o ventas realizadas por la Secretaría de Fomento, y las diligencias de apeo y deslinde, entre otras, realizadas por compañías o jueces con las que se haya invadido tierras, aguas o montes de los núcleos de población.

En su fracción IX dispone que la división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificado.

La fracción XV prohíbe los latifundios, y establece que la pequeña propiedad agrícola no podrá exceder de 100 hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras. En relación con esto, la fracción XVII señala que se establecerán leyes que regulen el procedimiento para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedan los límites permitidos por la Constitución. Cabe mencionar que la LA regula los procedimientos para el caso de que se exceda de los límites permitidos por la norma fundamental.

La fracción XIX contempla la creación de los Tribunales Agrarios, determinando que son de jurisdicción federal todas las cuestiones relacionadas con los núcleos de población. Asimismo, en esta fracción se contempla al órgano de procuración de justicia agraria, la PA.

Finalmente, la fracción XX del artículo 27 constitucional contempla los principios de desarrollo rural integral y sustentable, así como el fomento de la actividad agropecuaria y forestal, considerando dichas actividades de interés público.

## Problemática

Por lo anterior se concluye que el esquema de garantías y derechos humanos reconocidos en la Constitución a favor de los sujetos agrarios, debe ser la medida de las actuaciones de las autoridades del Sector Agrario, por lo que urge fortalecer el diseño institucional de las dependencias y entidades,

que como la PA, se dediquen a proteger los derechos de los campesinos mexicanos.

Creemos que el diseño constitucional es el correcto, sin embargo, aún queda pendiente lograr su plena ejecución, por lo que se propone analizar y revisar la legislación agraria a fin de determinar si se pueden realizar mejoras a los procedimientos y mecanismos previstos en la misma para reactivar el campo mexicano, y cumplir de esta manera con el principio máximo de desarrollo rural integral y sustentable.

## Propuestas

- Fomentar mediante campañas informativas realizadas por autoridades del Sector Agrario, el conocimiento de los derechos humanos que la Constitución reconoce a los sujetos agrarios;
- Fortalecer el sistema de justicia agraria, dotando de mayores recursos a los Tribunales Agrarios, a fin de que se encuentren en aptitud de brindar justicia pronta y expedita;
- Rediseñar al organismo de procuración de justicia agraria –PA–, reformando la LA a efecto de que su naturaleza jurídica sea la de un organismo público descentralizado no sectorizado, logrando así su autonomía presupuestaria, lo que coadyuvará para que actúe como *Ombudsman* agrario, representando legalmente a los campesinos mexicanos, y contribuyendo al desarrollo rural brindando certeza jurídica en los esquemas de asociación en los que participan los sujetos agrarios, y
- Eliminación de la supletoriedad del derecho civil y mejorar la parte adjetiva (procesal) de la LA. Uno de los presupuestos fundamentales de todo Estado de Derecho es el cumplimiento de la ley y, en caso de violación a la misma, la intervención de los tribunales previamente establecidos es indispensable para resolver por la vía institucional los conflictos sociales.

Uno de los problemas que más han padecido los actores en el medio rural es la escueta regulación procesal que existe en la ley. **El artículo 2° de la LA señala que en lo no previsto en ella, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, la mercantil,** según la materia de que se trate, lo que aunado a las pocas normas adjetivas que contempla la citada ley, obliga a los Tribunales Agrarios a aplicar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles en la substanciación de los juicios agrarios.

Creemos que las normas procesales importadas de otra materia tratan de regular un proceso jurisdiccional que, en esencia y por materia, es distinto al ordenamiento civil o mercantil (derecho privado) y, por ende, se crean disparidades procesales, largos tiempos de litigio, altos costos para sufragar los juicios y al final, entre otras muchas consecuencias, la falta de fuerza jurídica para ejecutar las sentencias dictadas por los Tribunales Agrarios.

La materia agraria por su naturaleza, que es impartida por Tribunales Agrarios, es más cercana al derecho administrativo y al derecho social (laboral). La supletoriedad de la LA debe estar en el derecho social y en los tratados internacionales sobre derechos humanos conforme al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quizás haya llegado el momento de plantearse la necesaria reforma de la LA, o bien la expedición de un Código Agrario para organizar de mejor forma todas las cuestiones procesales del juicio agrario.

Creemos que es irrelevante el nombre (ley o código agrario) lo importante es que se salvaguarden de mejor manera los derechos y garantías procesales de los campesinos y demás sujetos agrarios.

- **Nuevas competencias.** Se podría dotar a los Tribunales Agrarios de competencias para resolver conflictos en materia de aguas, temas de ecología y cuestiones territoriales de los pueblos indígenas (derecho a la consulta, por ejemplo, reconocido en tratados y declaraciones internacionales suscritas por México). Son temas

afines y relacionados directa o indirectamente con el tema agrario, propios de los tribunales especializados de la materia;

- **Impulsar la impartición de justicia en línea (vía Internet).** Otra propuesta interesante sería valorar en la materia agraria las posibilidad de admitir **juicios en línea (vía Internet)**, como ya sucede en algunas materias como el recurso en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales en el IFAI<sup>2</sup> y en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; Capítulo X) y crear una “Sala especializada de juicios en línea”;
- Lo anterior permitiría resolver los problemas de acceso a la justicia en casos como el de Coahuila, donde los núcleos agrarios del norte del estado (Monclova, Sabinas, Piedras Negras y Acuña) tienen que litigar sus asuntos en el Tribunal Unitario Agrario de Monterrey (a más de 400 km de distancia), lo que acarrea el incremento de los gastos y costos en los juicios, así como el retardo en el acceso a la justicia;
- Creemos que la modernización de la justicia agraria debe impulsarse para hacer realidad en la práctica el principio constitucional de acceso a la justicia “pronta y expedita” que establece el artículo 17 constitucional, cuidando siempre que se respetan las garantías de formalidades esenciales de un procedimiento y el debido proceso legal (garantía de audiencia), que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- **Fortalecer a la PA.** Con una visión de Estado y garantista, es necesario dotar a esa institución de independencia que le permita fungir como un verdadero defensor de los campesinos;
- La idea de *Ombudsman* agrario autónomo ha sido el anhelo de un gran sector que largamente ha esperado por una institución que haga contrapesos y vigile la actuación de las dependencias del Eje-

<sup>2</sup> N. del E. Ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

cutivo Federal, a los Tribunales Agrarios, a los del Poder Judicial de la Federación y al Congreso de la Unión;

- Que la PA sea un *Ombudsman* especializado en materia agraria es indispensable en el contexto actual, en especial después de las reformas hechas en 2011 a la parte dogmática de la Constitución (art. 1º) para reconocer los derechos humanos de los mexicanos;
- Las garantías son mecanismos de protección a los derechos fundamentales y, con la reforma constitucional de 2011, hemos dado un paso gigantesco hacia un régimen de derechos humanos en nuestro país y, en consecuencia, instituciones como la PA también deben evolucionar a otros estadios de desarrollo y actuación;
- En este contexto, un paso más para fortalecerla será ampliar sus facultades para asesorar y representar a los sujetos agrarios de manera integral;
- En materia de derechos de los pueblos indígenas, es de reconocer que aún hay mucho que trabajar, tenemos una deuda con los pueblos originarios de nuestro país y nuestra América que crearon grandes civilizaciones en el pasado, admiradas hoy en día más por extranjeros que por los propios nacionales;
- Es importante reiterar que desde finales de los años 80 y principios de los 90, cuando se firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT y en 2007 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) expidió la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas poco se ha hecho a nivel interno sobre el tema [sin desconocer los avances en algunos temas (en otros no tanto) de la reforma constitucional al art. 2º]. La eficacia de esos instrumentos ha sido prácticamente nula en nuestro país;
- En ese sentido, debe considerarse de capital importancia que en el marco jurídico secundario agrario se dé el reconocimiento y salvaguarda de la dignidad de la persona indígena y de los derechos de los pueblos indígenas, en especial, en materia de protección de tierras, territorios y de lugares sagrados o ceremoniales, en con-

troversias sobre la explotación de los recursos minerales, pues una gran cantidad de sujetos agrarios se asumen como indígenas y con las normas vigentes no es posible proveer en la esfera nacional, lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia. Para precisar mejor, falta reglamentarse mejor a nivel interno los tratados internacionales sobre este tema, y

- Si bien el régimen agrario proporciona protección especial a las tierras de ejidos y comunidades, ésta no es equiparable a los alcances jurídicos de tierra y territorio del ordenamiento internacional y a las previsiones que en la materia, contiene el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Hace falta reformar las leyes reglamentarias de la Constitución en el tema.

#### 4. Adopción del dominio pleno de las parcelas: su simplificación

##### Antecedentes

Con la reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de la nueva LA, los ejidos y comunidades son los propietarios de sus tierras reconociéndoles derechos y la facultad de ejercerlos. El reconocimiento jurídico de esos derechos no significa que la Ley promueva la venta de las tierras ejidales o comunales.

##### Marco jurídico

La LA reconoce y reglamenta el derecho de los núcleos agrarios para decidir el destino de sus tierras haciendo compatibles la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la protección al patrimonio de los campesinos.

De acuerdo con lo señalado por los artículos 23, fracción IX, y 81 de la LA, la asamblea ejidal integrada por los ejidatarios, podrá resolver que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, observando lo dispuesto en los artículos 24 a 28 y 31 de la misma normatividad, *para autorizar que los ejidatarios en el momento que lo consideren conveniente adopten el dominio pleno sobre sus parcelas.*

*Dominio pleno* es la acción que ejercita el ejidatario por ser inherente a su calidad agraria, con autorización previa de la asamblea de formalidades especiales, por virtud de la cual la parcela ejidal cambia del régimen ejidal a propiedad plena del ejidatario titular y se sustrae del patrimonio del ejido; para formalizar esta figura, el ejidatario deberá solicitar al RAN la expedición del título de propiedad correspondiente y la cancelación de la inscripción de la parcela como propiedad del ejido; el referido título deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad. Cubiertas estas formalidades la parcela se rige por el derecho común.

Cabe mencionar que es requisito para que la asamblea autorice el dominio pleno, que las parcelas objeto hayan sido delimitadas y asignadas de conformidad con lo que disponen los artículos 23 fracción IX, 56, 81 al 83 de la LA.

## Problemática

La asamblea ejidal, tras cumplir varios trámites y algunas formalidades especiales, puede autorizar o no, con base en sus propios criterios subjetivos, que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el “dominio pleno” de sus parcelas, es decir, que se conviertan en sus propietarios, este es el supuesto en el que se encuentran miles de ejidatarios sujetos a la discrecionalidad de las autoridades ejidales, estas situaciones constituyen desde hace muchos años un cultivo para la corrupción por la necesidad de los ejidatarios de solicitar reiteradamente que se celebre asamblea para que ésta autorice el dominio pleno.

## 5. Transmisión de titularidad de parcelas

### Antecedentes

Los ejidatarios son los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales, a ellos corresponde el derecho de uso y disfrute de las parcelas que les sean asignadas por la asamblea, los que el reglamento interno del ejido les otorgue sobre las tierras de uso común y otros que derivados de ellas pudieran corresponderles.

Les corresponde el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y “los demás que legalmente les correspondan”, no ser separados del ejido sin causa justificada, participar en las asambleas generales, ocupar cargos en la representación ejidal, formar parte de las organizaciones para la producción que se llegaran a crear, participar de las ganancias de éstas, disponer de sus derechos parcelarios a través de cualquier forma de asociación o arrendamiento, inclusive la venta de dichos derechos sobre su parcela, así como, previa autorización de la asamblea, asumir el dominio pleno sobre ellas; entre otros derechos que se expresan en diversos artículos de la ley, entre los que se incluye designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela, y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario.

### Marco jurídico

Artículos de la LA relativos a la transmisión de titularidad de parcelas, y sobre los cuales se hacen propuestas de modificación en este documento, a saber 17, 18, 45, 74 y 80.

### Problemática

En cuanto a la enajenación de los derechos parcelarios, se observan cotidianamente compras simuladas o prestanombres.

### Propuesta

En relación con los contratos que impliquen el uso de las tierras ejidales derivado de un contrato celebrado entre el ejidatario y un tercero, conforme a lo que esté regulado en el artículo 74 de la LA, siempre deben contener el plazo de vigencia para que las partes tenga certeza jurídica sobre los periodos a que sujetan sus obligaciones y derechos; debiendo tener como plazo máximo el que actualmente dispone el artículo 45 de la LA, toda vez que incrementarlo implicaría que el ejidatario ya no pueda volver a disponer de su parcela (sugerencia del RAN), es una propuesta de perpetuidad.

## 6. Las tierras de uso común y su disposición

### Antecedentes

Son aquellas que la asamblea no ha reservado para la asignación de parcelas ni el asentamiento humano y cuyo aprovechamiento se destina al sustento de la vida comunitaria del ejido. Estas tienen como características que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

### Marco jurídico

El artículo 56 de la LA establece lo relativo a la delimitación y destino de las tierras, con ello se dividirán en tierras parceladas, de uso común y de asentamiento humano.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 de la LA, las tierras de uso común son la base del sustento económico del núcleo agrario ejidal o comunal, y toda vez que no forman parte de las tierras parceladas ni del asentamiento humano, se prevé que los ejidatarios o comuneros en conjunto decidan respecto a su uso y aprovechamiento.

### Problemática

Por lo anterior, se debe hacer efectiva la protección de las tierras de uso común conforme a lo dispuesto en el párrafo cuarto, fracción VII del artículo 27 de la Constitución, que prevé: “La Ley...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...”. Es decir, dicha disposición solamente permite que, respecto de las tierras ejidales, se pueda aportar el uso de las tierras, observándose que no existe mandamiento constitucional expreso que permita que el dominio de las tierras de uso común pueda aportarse a una sociedad propietaria de tierras.

### Propuesta

Se propone que los artículos 75 y 100 de la LA, se adecuen a la disposición constitucional toda vez que el cuarto párrafo de la fracción VII del artículo

27 de la CPEUM, solamente permite a los sujetos agrarios la aportación del uso de sus tierras, no la propiedad a una sociedad.

Por otra parte, el RAN ha autorizado la enajenación de los derechos sobre tierras de uso común realizando una inadecuada interpretación sobre la cesión de derechos, lo anterior, al inscribir los contratos de cesión de derechos sobre tierras de uso común regulados por los artículos 20 y 60 de la LA, que disponen:

**Artículo 20.** La calidad de ejidatario se pierde:

- I. Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes;
- II. Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población, y
- III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiriera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley.

**Artículo 60.** La cesión de los derechos sobre tierras de uso común por un ejidatario, a menos que también haya cedido sus derechos parcelarios, no implica que éste pierda su calidad como tal, sino sólo sus derechos al aprovechamiento o beneficio proporcional sobre las tierras correspondientes.

De lo anterior se puede concluir que la enajenación de los derechos sobre las tierras de uso común debe ser bajo la forma de una cesión de derechos, la cual debe realizarse como una renuncia de los derechos en favor del núcleo agrario, conforme a lo ordenado en la fracción II del artículo 20 de la LA.

## 7. Terrenos baldíos y nacionales: administración, reservas, vocación, concesiones

### Antecedentes

El artículo 27 constitucional establece en su primer párrafo que todas las tierras comprendidas dentro del límite del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de trans-

mitir su dominio a los particulares, dando origen a la propiedad privada en la República Mexicana.

### Marco jurídico

El artículo 157 de la LA dispone que son baldíos, los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Son terrenos nacionales los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del Título Noveno de la LA denominado “De los Terrenos Baldíos y Nacionales” y los terrenos que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado, conforme lo señalado en el artículo 158 de la LA.

Los terrenos baldíos y nacionales son inembargables e imprescriptibles (artículo 159 de la LA).

La LA faculta a la SEDATU para investigar, deslindar y enajenar a título oneroso los terrenos nacionales a los particulares, previa declaratoria de su existencia, suscrita por el titular del ramo, debiéndose publicar la misma en el DOF; situación (la enajenación) que procederá siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras (artículo 161 de la LA).

La SEDATU está facultada para enajenar y titular fuera de subasta, los terrenos nacionales dedicados a la actividad agropecuaria a los particulares de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación (CTV) de la propia Secretaría, debiendo acreditar el solicitante que los ha poseído y explotado en los últimos tres años (artículos 161 y 162 de la LA), hecho que le otorgará preferencia para adquirirlos.

Los artículos 161 y 162 de la LA, así como del 96 al 114 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, impiden titular los terrenos nacionales de forma gratuita, dicha reglamentación dispone las acciones que deberá llevar a cabo la Secretaría para lo-

grar identificar los terrenos baldíos, deslindarlos y medirlos, para que sean considerados como terrenos nacionales.

La SEDATU llevará el inventario de los terrenos denunciados como baldíos y solicitará al RAN la inscripción de los mismos. Al efecto, proporcionará los elementos de identificación geográfica y colindancias, así como sobre las posesiones que existieren en ellos.

Los precios que se establecen por el área correspondiente de la Secretaría para la enajenación de los terrenos nacionales son altos para los campesinos, lo que les impide adquirirlos, a pesar de tener derecho de preferencia por las superficies en posesión.

## Propuestas

- **Se propone se adicione el artículo 161 Bis en la Ley Agraria**, en los términos siguientes: “Tratándose de campesinos en posesión de un terreno nacional que se vaya a enajenar, previa verificación de sus ingresos y el tiempo de posesión de 3 años, se le podrá enajenar a título gratuito”.
- Los terrenos nacionales se destinen, de permitirlo su vocación, como zona de reserva para el crecimiento urbano, con el objeto que la SEDATU, pueda utilizarlos en el cumplimiento de sus funciones.

## 8. Terrenos achurados y demasías

### Antecedentes

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional y se creó una nueva LA, cuyos principales cambios fue que a los ejidos y comunidades se les otorgó la verdadera propiedad (antes solamente disfrutaban del usufructo de la superficie que les fue dotada), se creó la PA y los Tribunales Agrarios. Con ello, a la Asamblea del núcleo agrario como máxima autoridad se le facultó para que pudiera delimitar, destinar y asignar las tierras del ejido (artículo 56 de la LA).

En apoyo a esta disposición, el Gobierno Federal creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) que operó hasta 2006; a partir de 2007 a la fecha se apoya con el programa denominado Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). Es importante destacar que ambos programas consisten en apoyar a los núcleos agrarios en la realización de los trabajos técnicos de medición, en que se lleven a cabo las asambleas y en la integración de los expedientes individuales y general del ejido a fin de incorporar al RAN toda la documentación a efecto de que emita los certificados parcelarios, de uso común y títulos de solares urbanos correspondientes, asimismo inscriba los planos internos del ejido, glosando esta nueva documentación a la carpeta básica del núcleo agrario.

La medición de los núcleos agrarios se llevó a cabo tomando como base su carpeta básica, el acta de posesión y deslinde, el plano definitivo y su resolución presidencial, en el que se representan documental y gráficamente las tierras con que fue dotado el poblado. Es decir, que con base en dicha documentación se llevó a cabo la geolocalización de las tierras con que fue beneficiado el núcleo de población.

Durante los trabajos de campo, y de acuerdo con el procedimiento general operativo de los programas (PROCEDE y FANAR), se consiguió la conformidad de todos los colindantes con el núcleo agrario al interior y exterior del mismo.

No se omite destacar que con el PROCEDE y FANAR, solamente se apoya al núcleo agrario a delimitar las tierras con que fue beneficiado y que tiene en posesión, pero de ninguna forma se generan o crean derechos de propiedad, tan es así que en los certificados que expide el RAN, únicamente se especifica el derecho de los sujetos agrarios.

El ámbito material de competencia del PROCEDE, eran las tierras propiedad de los núcleos de población ejidal concedidas por resolución presidencial de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población agrícola o ejidal, a partir de su plano general (definitivo o de ejecución).

Por lo que a las demasías se refiere, éstas son las poseídas por los núcleos de población ejidales en extensión mayor a la que determine su resolución presidencial, cuyo exceso se encuentra dentro de los linderos demarcados por el plano de ejecución o definitivo.

### Marco jurídico

En esta hipótesis, la PA asesorará y representará al núcleo de población ejidal de que se trate ante el Tribunal Unitario Agrario que corresponda, para promover la corrección de medidas a través del procedimiento de jurisdicción voluntaria y ordenará inscriba la totalidad en el RAN como terrenos propiedad del núcleo.

### Problemática

Al inicio de la aplicación del programa en cuestión, en diversos casos los técnicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al realizar los trabajos de delimitación se basaron únicamente en la información proporcionada por la comisión auxiliar designada por la asamblea de ejidatarios, en cuanto a los puntos que identificaban sus límites, lo cual tuvo como consecuencia que el plano resultante no concordara con el plano definitivo o de ejecución, en cuanto a superficie se refiere.

Sin embargo, de los trabajos a través de los cuales se ejecutó el fallo presidencial resultaron diferencias, y ello fue en razón de que estos últimos trabajos se llevaron a cabo con equipos de medición de alta tecnología (estaciones totales y receptores GPS, ligados a la Red Geodésica Nacional Activa),<sup>3</sup> contra las mediciones realizadas en las décadas de 1940 o 1950 (teodolitos); por lo que se determinó aplicar una tolerancia hasta de 10% (+) (-) tomando en consideración el total de la superficie con que fue beneficiado el poblado.

<sup>3</sup> La Red Geodésica Nacional Activa, es un marco de referencia con el cual se relacionan los trabajos de medición de las tierras ejidales en un contexto nacional.

Para efectos de los trabajos del PROCEDE, cada tipo de destino de la tierra (uso común, parcelas o solares) que se encuentra dentro de un polígono, constituye una gran área y así se clasificaron en:

- Asentamiento humano: que de conformidad con el artículo 63 de la LA, corresponden al área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del núcleo agrario y están constituidas en los terrenos en que se ubica la zona de urbanización y su fundo legal;
- Tierras de uso común: según lo establecido en el artículo 73 de la LA constituye el sustento económico de la vida en comunidad del núcleo agrario, y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas, y
- Tierras parceladas: son los terrenos que han sido fraccionados y repartidos entre sus miembros y que se pueden explotar en forma individual. Un polígono puede orientarse a uno, dos e incluso a los tres tipos de destino de la tierra.

Al realizarse los trabajos de medición de un núcleo de población se elaboró la cartografía (plano interno; plano de tierras de uso común; plano de tierras de explotación colectiva; plano de asentamiento humano; plano de parcela individual y plano de solar urbano).

Toda aquella superficie que fue superior a 10% que se tenía en tolerancia, y que ostentaba en posesión el núcleo agrario, se achuró e incluso en los planos se señaló una nota que especifica que es superficie en posesión y que no forma parte de la superficie ejidal.

Existen aproximadamente 1,500,000-00-00 hectáreas que exceden de la superficie legalmente concedida, no obstante haberse aplicado la tolerancia permitida para este tipo de trabajos, estas superficies quedaron dentro de los polígonos como superficie achurada, respecto de la cual se reconoció la posesión en favor de los poblados de que se trata. Este reconocimiento de posesión inclusive fue sometido a la consideración de la asamblea y se aprobaron dichos trabajos en las respectivas Asambleas de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT).

De igual forma, también se achuró aquella superficie que tiene conflictividad ya sea con otro núcleo de población, pequeños propietarios o al interior, haciéndose el señalamiento correspondiente como “áreas en conflicto”.

Atento a lo anterior, y si bien dichas tierras (superficies achuradas) se encuentran en posesión de los núcleos agrarios, también lo es que al no contar con documento alguno que ampare su propiedad, respecto de éstas los núcleos de población no pueden acceder a los diferentes programas de apoyo que ofrece el Gobierno Federal y, por ende, las mismas no contribuyen al mejoramiento de la economía de los poblados y en particular de los ejidatarios, y menos aún, los poblados involucrados cuentan con certeza jurídica y documental respecto de las tierras de referencia.

## Propuestas

En los terrenos achurados:

- a) Determinar el universo real de superficie achurada y clasificarla en la tipología que corresponda;
- b) Hecho lo anterior, asesorar a los núcleos agrarios que cuenten con superficies achuradas para que atendiendo a la tipología, se agoten los procedimientos que correspondan de acuerdo con la diversa normatividad federal y local (jurisdicciones voluntarias, titulación por la vía de terrenos nacionales, adquisición, expropiación, etcétera), o bien se promuevan o concluyan los juicios agrarios correspondientes a efecto de que la autoridad competente determine a quien corresponde el mejor derecho para poseer y disponer de dichas áreas, y
- c) Una vez depurado el universo de superficie achurada, aquella que por exclusión no encuadre en la propuesta marcada en el numeral II, pero que sí reúna los requisitos siguientes:
  - › Que hayan transcurrido más de 20 años contados a partir de la fecha de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT);

- › Que el núcleo de población no haya perdido la posesión de la superficie achurada en el lapso de tiempo antes precisado;
- › Que al momento de incorporar la superficie achurada al núcleo ejidal, mantenga en posesión quieta, pública y pacífica;
- › Que en el expediente integrado con motivo de la certificación del núcleo agrario, obren las constancias de conformidad de linderos de los colindantes, en caso de que no sea así, se deberán recabar las mismas, y
- › Que no haya juicios *sub judice* interpuestos, cuya materia constituya la superficie achurada.

A efecto de dar certeza jurídica y documental respecto de la misma al núcleo agrario que la detente, resulta necesario que interinstitucionalmente se defina el mecanismo a través del cual poder regularizar la superficie achurada.

Para las demásías:

Estos terrenos cuya posesión es de hecho, deben ser regularizados conforme a derecho en favor del núcleo de población, para lo cual se propone:

- a) Definir cuál es su naturaleza jurídica. Con tal fin, se solicitará al Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda, certifique si están inscritos y, en su caso, a qué nombre;
- b) En el supuesto de que el resultado sea que no haya inscripción a nombre de persona alguna, lo que es procedente será demandar por la vía civil al propietario de la prescripción. Con este propósito la PA coadyuvará en recabar las pruebas para dar cumplimiento a los elementos exigidos para su procedencia;
- c) De darse el caso que la respuesta sea en el sentido de que no hay inscripción alguna sobre los terrenos de que se trate, ello implica que éstos no han salido del dominio de la nación. Por consiguiente, el núcleo de población requerirá a la SEDATU su enajenación, fuera de subasta, conforme al valor que determine el comité técnico de

valuación de la propia dependencia. La PA coadyuvará para recabar la documentación que deberá ser presentada con la solicitud y los acompañará en su trámite, y

- d) Si se tratara de tierras ejidales o comunales propiedad de otro núcleo de población, se procurará a través de la amigable composición, conciliar intereses, a fin de convenir la expropiación con la SEDATU (Artículo 93 fracción V, LA), cuya causa de utilidad pública será la regularización de la tenencia de la tierra.

## 9. Simplificación y reducción de términos para acciones y gestiones

### Antecedentes

Los campesinos tienen derecho a que se les imparta una justicia pronta y expedita, para ello es necesario que las dependencias y entidades que conforman el Sector Agrario, tengan definidos de manera clara los procedimientos y tiempos en los cuales deben otorgar respuesta o realizar algún trámite en favor de los campesinos sobre los asuntos que estos les planteen.

Para lo anterior, debe precisarse en las leyes o reglamentos de las dependencias, los plazos o términos para cada uno de los procedimientos que se desahogan con el objeto de que el campesino conozca de manera clara, los tiempos de que disponen las instancias de Sector Agrario para dar respuesta a sus planteamientos.

De igual manera, para los juicios agrarios deben establecerse los plazos de que disponen los Tribunales Unitarios Agrarios para llevar a cabo sus actividades en la resolución de los conflictos que les son planteados. La falta de definición de estos plazos o términos en juicio agrario, ocasiona muchos obstáculos que retrasan la impartición de la justicia agraria.

## 10. El régimen de las asambleas

### Antecedentes

La asamblea general de ejidatarios o comuneros es el órgano supremo del núcleo, ello no significa que deba considerársele una autoridad agraria,

pues su carácter de órgano supremo y el cúmulo de su competencia son hacia el interior del ejido, en relación con su organización interna.

Se trata de un órgano de representación que decreta la voluntad de los sujetos agrarios reflejados en acuerdos que debe contemplar la Ley para ser ejecutados o respetados en general.

La figura actual de las asambleas en los núcleos agrarios es el instrumento del cambio democrático del campo mexicano, en virtud de que permite la participación de todos los sujetos de derecho en la toma de decisiones al interior del ejido o comunidad.

Conforme a lo dispuesto actualmente por la LA, existen dos tipos de asambleas, las cuales se diferencian una de otra atendiendo a los requisitos legales y asuntos que pueden conocer y resolver cada una; en razón de lo anterior, existe la asamblea de mayoría simple y las de mayoría calificada o formalidades especiales. Estas últimas requieren de la intervención de 75% de sus integrantes ya que determinan tanto el destino de sus tierras como la mejor distribución de estas, más aún, se toman decisiones en cuanto a la modificación de la tenencia de la tierra de carácter colectivo e individual.

La celebración de las asambleas no es un acto simple de reunión de sujetos de derechos, los efectos legales de sus acuerdos deben estar respaldados por el procedimiento legal establecido por la LA.

## Marco jurídico

Por su parte, la LA señala a la asamblea como órgano supremo del núcleo agrario en la que todos los ejidatarios o comuneros legalmente reconocidos tienen el derecho de participar. Reconociendo en general las atribuciones siguientes:

- Vigilar los actos del comisariado y consejo de vigilancia;
- Periodicidad de celebración por lo menos cada seis meses;

- Conocer y acordar respecto de la organización social interna; organización y participación económica; delimitación, destino y asignación de tierra y asignación de sus derechos;
- Actualización del padrón de ejidatarios y/o comuneros;
- Distribución de ganancias y beneficios derivados del aprovechamiento de sus tierras, y
- En general, los temas que tengan relación con la modificación de su tenencia de la tierra.

La LA, para dar legalidad a los actos de la asamblea también regula los términos de su convocatoria, instalación, toma de acuerdos y constancia de los mismos.

### Problemática

A más de 20 años de las reformas constitucionales en las que se reconoce a la asamblea como órgano máximo del ejido, convirtiéndose en el medio democrático de decisión al interior de los ejidos y comunidades, encontramos diversa problemática que limita el reconocimiento legal de los acuerdos tomados, entre los más recurrentes encontramos a los siguientes:

- La instalación de asambleas y toma de acuerdos con la intervención de personas que no acreditan su calidad legal de ejidatarios o comuneros;
- La instalación de asambleas con un número de ejidatarios o comuneros que no cubren el *quorum* legal establecido por la LA;
- Expedición de convocatorias sin respetar los términos legales para ello;
- Solicitud reiterada de la nulidad de acuerdos tomados en asamblea por presumirse irregularidades en su procedimiento;
- Poca cultura de celebración de asambleas por la influencia de líderes formales e informales que impiden la organización interna y social del núcleo, y

- Desinterés o desavecinidad de ejidatarios o comuneros que limita la celebración de asambleas y toma de acuerdos.

## Propuestas

Considerando que al hablar de la asamblea ejidal o comunal estamos refiriéndonos al órgano supremo del núcleo, y que se trata del medio democratizador de la toma de decisiones en el ámbito rural social, es importante concientizar de tal situación a sus actores, por ello se propone que la actuación institucional se oriente de la manera siguiente:

- Impulsar una campaña de difusión y capacitación respecto de la importancia de la asamblea y sus integrantes;
- Diseñar instrumentos interinstitucionales que permitan verificar que en los núcleos agrarios se celebran asambleas por lo menos con la periodicidad establecida por la LA, e
- Intensificar la actualización censal para ofrecer a los núcleos agrarios la certeza de los padrones que permitan reunir el *quorum* legal para la toma de acuerdos.

Para fortalecer la legalidad de los acuerdos tomados en asamblea y que impacten de manera categórica en la tenencia de la tierra u organización interna, se plantean las modificaciones a la Ley siguientes:

- Que en la LA se establezca la obligatoriedad de inscribir las actas de asamblea en las que se acuerden actos que modifican, crean o extinguen derechos, y
- Que el artículo 23 de la LA incluya un punto de acuerdo que se refiera a la separación definitiva de sujetos finados que no cuenten con sucesores.

## 11. La justicia agraria

### Antecedentes

La justicia es el conjunto de reglas y normas que establecen el marco adecuado para las relaciones entre personas e instituciones, es una acción de

equidad. La justicia agraria implica el compromiso del Estado para compensar las desigualdades entre personas e instituciones.

Para hacer justicia y lograr una producción satisfactoria del campo se hizo necesario dar seguridad jurídica a quienes se dedican a estas labores, en las modificaciones constitucionales de 1992 uno de los objetivos del artículo 27 de la CPEUM es lograr una justicia real y de rápida ejecución para la solución de los problemas que se presentan en el campo mexicano, por tal motivo, nacieron las siguientes dos instituciones con la reforma a esta disposición legal de 1992 y la expedición de la LA. Los Tribunales Agrarios dotados de autonomía plena para la impartición de justicia pronta y expedita, y la PA, que tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

## Marco jurídico

La justicia agraria está prevista en el Título Décimo, Capítulo I de la LA, el artículo 163 establece que los juicios agrarios tienen por objeto substanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en ese ordenamiento legal; los artículos subsecuentes se refieren al procedimiento del juicio agrario hasta su conclusión.

La LA señala a la PA como la institución responsable de procurar justicia en la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

## Problemática

Aun cuando los campesinos de México disponen de un marco normativo para substanciar y resolver las controversias de índole agraria y los Tribunales Agrarios correspondientes, se ha considerado después de 22 años de su creación, que los justiciables, independientemente de los juicios agrarios tradicionales que promueven con la asesoría de los abogados agrarios de la PA, o de abogados particulares, pueden también tener acceso a la justicia a través de otros medios más efectivos, como los electrónicos.

## Propuestas

Para disponer de esta nueva forma de aplicación de la justicia agilizando los procedimientos con el uso de los medios electrónicos, se propone adicionar a la LA un capítulo que contenga las disposiciones relativas a la operación y funcionamiento del sistema de justicia en línea, así como la tramitación de los juicios en línea, conforme a los plazos establecidos para el procedimiento actual; de igual manera, se debe reformar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En el supuesto de promover un juicio en línea, todas las promociones y documentos serían presentados ante el Tribunal de manera digital conteniendo la firma electrónica que los validaría, de esta manera, en estas circunstancias, se reducirá en gran medida el costo de substanciación de los juicios.

Por lo que corresponde a la PA, se propone reformar también las disposiciones aplicables contenidas en la LA y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, así como expedir un Código de Procedimientos Agrarios, no referido únicamente al juicio agrario, sino a todas las acciones que establece la LA.

Con el objeto de que los Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios se obliguen a dictar las sentencias definitivas en el plazo que la Ley les confiere, se propone sean sancionados.

Se requiere una reforma a la LA que prevenga de manera enfática, que una vez que el Tribunal Superior Agrario ha identificado la omisión del Tribunal Unitario Agrario de desahogar determinada prueba, deberá, en todos los casos, asumir jurisdicción y desahogar él mismo esa prueba.

Para el caso de la prueba pericial, el Tribunal Superior Agrario deberá ordenar al Tribunal Unitario Agrario que se encargue de vigilar que esa prueba se lleve a cabo de inmediato, y con opinión sobre la misma, le sea enviada para ser tomada en consideración y estar en aptitud de resolver en forma definitiva y de fondo, el recurso de revisión.

## 12. Procuración de justicia agraria

### Antecedentes

La PA tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, tiene atribuciones para brindarles asesoría y representación legal ante los Tribunales Agrarios para la solución de los conflictos que presentan, en la prestación de estos servicios a los justiciables.

### Problemática

En el tema de la procuración de justicia, específicamente en la representación legal, se presenta la problemática de la doble representación.

### Propuestas

- La reforma del artículo 179 de la LA a efecto de que se adicione un segundo párrafo que señale: la Procuraduría Agraria podrá representar tanto a la parte actora como a la parte demandada en los juicios agrarios;
- Se adicione un tercer párrafo al numeral antes citado que permita a la PA, tratándose de asuntos en los cuales represente a ambas partes, suscribir convenios con universidades que cuenten con bufetes jurídicos para que otorguen asesoría jurídica gratuita en materia agraria, con el objeto de que en apoyo de este organismo, puedan otorgar el servicio de representación legal a los sujetos agrarios;
- Considerando el costo de los servicios periciales en diversas materias para los sujetos agrarios, los cuales requieren la contratación de peritos especializados por cada una de las partes, así como que en la mayoría de los asuntos, se propone que se fortalezca a la PA con el objeto de que el área de servicios periciales cuente con un mayor número de personal especializado en las materias de agrimensura, auditoría, dactiloscopia y grafoscopia, que intervien-

ga como peritos gratuitos en los juicios agrarios en que se otorgue la representación legal por este organismo a los sujetos agrarios, y

- Finalmente, se propone obligar que la PA cuente con abogados bilingües.

### 13. Derechos humanos, igualdad de género y democracia

#### Antecedentes

Los derechos humanos contemplan aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones de las que goza toda persona por el simple hecho de su condición humana, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En México, la presencia de la mujer en el medio rural y particularmente en las actividades agrícolas es fundamental; alrededor de 13.4 millones son mujeres del campo que mantienen la sostenibilidad social y económica, esto a pesar de que no son ellas las principales poseedoras de la tierra.

La participación de la mujer en el campo creció 150% en las últimas dos décadas, esto debido al aumento de la migración de los hombres hacia EUA o zonas urbanas. Datos de la SAGARPA señalan que entre el 75 y 80% de la producción rural en pequeña escala depende de las mujeres.

En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los seres humanos son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La protección de los derechos humanos es inherente a la estructura y funciones del Estado democrático. Existe una intersección esencial entre democracia, desarrollo y derechos humanos que es, a la vez, base de la funcionalidad del Estado de derecho moderno.

Por ello los derechos humanos son uno de los pilares en la evolución del Estado moderno y uno de los principales indicadores del desarrollo democrático, entendiendo por éste el mejor estado de cosas producido por la organización social.

La igualdad de género es el acceso de las mujeres y los hombres al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos, tiene su base en la equidad la cual propone tomar en cuenta las diferencias entre las personas para conseguir la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todos los ámbitos.

### Marco jurídico

El artículo 1º de nuestra Carta Magna en su párrafo tercero, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La interpretación de este párrafo se realiza en el sentido de explicar que existen dos formas de actuar ante una norma jurídica que se considere violatoria de los derechos humanos, esto es: por la declaratoria de inconstitucionalidad, o bien por la declaratoria de inaplicabilidad.

El artículo 4º constitucional dispone que: “El varón y la mujer son iguales ante la ley.”; en la práctica se advierte que las mujeres son discriminadas por la razón de ser mujeres, lamentablemente aún existen diferencias entre hombres y mujeres, como el que las mujeres perciben casi 6% menos de salario que un hombre en el mismo puesto laboral.

### Problemática

Es una realidad que la mayor brecha de desigualdad entre hombres y mujeres se vive en el campo mexicano, esto en parte por costumbres machistas, pero también por la carencia de oportunidades y desarrollo para las mujeres campesinas. Existen problemas medulares como la pobreza, el hambre y el desempleo, que desafortunadamente se concentra en las zonas rurales e impiden garantizar los derechos humanos, la igualdad de género y el ejercicio de la democracia.

### Propuestas

Se pretende que a la PA se le dote de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, por estar encargada de la defensa de los derechos humanos

de los campesinos, dejando de estar sectorizada a fin de garantizar su independencia, objetividad e imparcialidad, ya que muchos de los actos que controvierten o son objeto de recomendación, son los emitidos por las propias secretarías y organismos pertenecientes al Sector, proponiéndose la reforma al artículo 134 de la LA para que disponga lo siguiente:

- Capacitar en materia de derechos humanos a los servidores públicos de la PA;
- Adecuación de todos los artículos que sea necesario de la LA, para que en cumplimiento de este derecho de igualdad, señalen al hombre y la mujer de manera indistinta;
- Formular e implementar una política nacional para garantizar los derechos agrarios con enfoque de derechos humanos;
- Impulsar la paridad de género en los cargos relativos a los órganos de representación y de vigilancia, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación y la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad del hombre o la mujer, y
- Fortalecer los procesos democráticos de los núcleos de población ejidales y comunales, adicionando un numeral en la legislación agraria en el sentido de hacer obligatorio la implementación de los Reglamentos Internos y Estatutos Comunales.

## 14. Procedimientos administrativos y jurisdiccionales fundamentales

### Antecedentes

Procedimiento debe entenderse como la forma en que se va a cumplir, lograr o concretar un proceso determinado.

En materia agraria hay varios procesos contemplados por la LA que deben regularse a través de su procedimiento administrativo, entre los más impor-

tantes se encuentran: expropiación; conversión del régimen de propiedad; cambios de destino y uso de la tierra; división y fusión de ejidos; terminación del régimen ejidal; instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación; adopción del dominio pleno, y registro de sucesores.

## Marco jurídico

La LA faculta a ejidos y comunidades para que a través de sus asambleas, acuerden y definan diferentes procedimientos agrarios en beneficio de sus integrantes. De manera general, estas atribuciones se encuentran plasmadas en el artículo 23 del ordenamiento legal mencionado.

## Problemática

Aun cuando la LA refiere los aspectos jurídicos a los que hay que apegar-se para lograr los procesos administrativos que tienen un alcance jurídico importante por tratarse de la modificación en la tenencia de la tierra, no existen procedimientos específicos que definan la actuación de las instituciones responsables, tiempos, recursos aplicados y, sobre todo, requisitos para brindar los servicios de asesoría jurídica y técnica.

Lo anterior ha provocado la intervención de despachos privados, mismos que al carecer también de definiciones legales, actúan en muchos de los casos en perjuicio de los sujetos de derecho toda vez que no concluyen los procesos.

## Propuesta

Se propone construir un manual de procedimientos administrativos que permita una actuación institucional regulada, planeada y reflejen los requisitos a cubrir por los núcleos o sujetos de derecho según sea el caso.

De manera independiente y en relación al tema de registro de sucesores, se propone que el Procurador Agrario disponga de fe pública, la cual pueda delegar al personal de campo con cédula de licenciado en derecho.

## 15. El Registro Agrario Nacional

### Antecedentes

El RAN es la instancia responsable del control registral de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de colonias y terrenos nacionales, así como de las inscripciones correspondientes a sociedades rurales y a la propiedad de sociedades mercantiles. También es el encargado del Archivo General Agrario para la custodia y seguridad documental.

En nuestro país la propiedad social abarca más de la mitad del territorio nacional, y el respaldo documental de la propiedad de dichas tierras se encuentra inscrito en el RAN, siendo la única institución en el país en donde se tiene el registro documental de la propiedad con su expresión gráfica contenida en los planos del catastro rural.

El RAN es una institución al servicio de los campesinos cuyo objeto es dar publicidad a los actos que realizan en relación con sus tierras y derechos, así como lo relativo a su organización interna y a las figuras organizativas que constituyen para hacer productivas sus tierras.

El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional puntualiza cuáles son los actos jurídicos que celebran los campesinos que deben inscribirse, para que, con base en el principio de publicidad, surtan efectos jurídicos ante terceros destacando que dichos actos están relacionados con las tierras y derechos de que son titulares, y de los contratos de asociación o aprovechamiento que realicen, así como los documentos que dan origen a los núcleos agrarios y todo lo relacionado con su organización social y económica.

Actualmente, el RAN cuenta con diversos sistemas informáticos, tales como: Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), Sistema de Inscripciones del RAN (SIRAN), Sistema de Derechos Individuales (SDI), Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) y Sistema de Consulta del Archivo General Agrario (SICOAGA) que han permitido su modernización, no obstante, para que los campesinos se vean beneficiados los esfuerzos deben ser dirigidos a abatir el rezago que tienen en la

atención de las solicitudes, en virtud de que exceden por meses el término de 60 días que establece el Reglamento Interior para su calificación e inscripción, y en el caso de la expedición de copias certificadas, los 20 días señalados en la carta compromiso al ciudadano.

## Marco jurídico

El Título Octavo de la LA establece las atribuciones del RAN. El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional detalla las atribuciones y procesos competencia de la institución.

## Problemática

El RAN no cuenta con mecanismos de sistematización de la información que le permita emitir los resultados e informes con la inmediatez requerida.

La falta de personal no le permite cumplir con los términos de ley para dar respuesta a los procesos ingresados para su calificación registral.

## Propuestas

- Que en su estructura orgánica se establezca la plaza de Registrador Integral;
- En cuanto a los registradores, definir el perfil y exigir su profesionalización y certificación, así como su actualización permanente en la búsqueda de un servicio expedito y técnicamente avanzado;
- Modificaciones al Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional para ajustar los tiempos de atención en los trámites, y
- Proponer modificación a la LA para que se establezca como obligatoria la inscripción de todos los actos jurídicos regulados por la Ley, en los cuales se modifique el patrimonio de los ejidos.

## 16. La Procuraduría Agraria

### Antecedentes

La PA es un organismo descentralizado, está regulada tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar decisiones. No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central, lo que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria. Al no tener la presupuestaria, el organismo carece de capacidad de gestión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

La PA se ha consolidado como la instancia del Gobierno Federal con la mayor infraestructura, cobertura territorial y presencia física en ejidos y comunidades existentes en nuestro país en los que se concentran los sujetos agrarios, lo que permite afirmar que esta institución desempeña un papel fundamental en la vida democrática del país al contribuir para generar un ambiente de paz social.

En este contexto, se aprecia que la PA está sectorizada a la SEDATU; aunque el artículo 136 fracción IV de la LA le brinda la atribución para emitir recomendaciones cuando ésta advierta que existe una violación de las leyes por parte de las autoridades agrarias a la legislación agraria.

La PA, por su naturaleza realiza funciones de *Ombudsman* agrario, aunque carezca de algunos elementos propios de los organismos dedicados a

la defensa de los sujetos agrarios, como lo son la independencia funcional y presupuestaria.

### Marco jurídico

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la creación de una institución responsable de la procuración de justicia.

El Título Séptimo de la LA establece las atribuciones de la Procuraduría Agraria.

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria detalla sus atribuciones, facultades y procedimientos.

### Problemática

No cuenta con la autonomía suficiente para desempeñarse como órgano descentralizado y como *Ombudsman*.

### Propuestas

Debe realizarse una reforma de las instituciones y organismos nacionales para hacerlas más eficientes, adquirir un verdadero compromiso con su saneamiento e implementar medidas anticorrupción, así como un sistema que permita afrontar con mayor éxito las demandas del agro.

## 17. Reingeniería de las instituciones, organismos agrarios y agropecuarios. La ventanilla única

### Marco de referencia

Las instituciones gubernamentales en su conjunto deben dar respuesta integral y equilibrada a los requerimientos que plantea su desenvolvimiento, desde el diseño de políticas públicas integradoras hasta la ejecución concurrente de programas y acciones.

Lo anterior es condición *sine qua non* para la eficiente aplicación de los recursos públicos y para potenciar la energía social, generar sinergias e inducir los cambios estructurales y de largo aliento que exige tanto la modernización del campo como la alimentación de la población.

Resulta indispensable determinar si las instituciones de la Administración Pública Federal y sus programas operativos, responden cabalmente a los mandatos de ley, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a las leyes secundarias relacionadas, así como identificar posibles omisiones, duplicidades o contraposiciones en las funciones y programas de las entidades y organismos participantes.

Existen tres elementos que deben tomarse en cuenta para determinar la necesidad de una reingeniería de las instituciones del Gobierno Federal, las cuales son: el Marco Jurídico, el Marco Organizacional y el Marco Programático.

## Marco jurídico

### Título Segundo de la Ley Agraria

#### Problemática

Existen deficiencias e inconsistencias importantes en el marco funcional-programático de la Administración Pública Federal que atiende al Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria.

De igual manera, existen duplicidades y contradicciones entre las funciones y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### Propuestas

Para lo anterior, deben simplificarse los procedimientos y trámites de las instancias que conforman el Sector Agrario, con el objeto de acercar a los campesinos la oferta institucional de los servicios que se les pueden brin-

dar acorde a las facultades de cada una de las dependencias y entidades que conforman el área agraria, para lo anterior, es posible establecer una ventanilla única de trámite con el rediseño de los mecanismos de coordinación interinstitucional en los casos en que sea necesaria la intervención de varias dependencias, como es el caso del depósito de la listas de sucesores que involucra al RAN y la PA.

Lo anterior permitiría a los sujetos agrarios realizar sus trámites a un menor costo y tiempo, dado que evitarán trasladarse a ciudades distintas al de su residencia para obtener información, documentos, asesoría u orientación sobre los temas de su interés.



PROCURADURÍA  
AGRARIA