

Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario: instancia de consulta y análisis

Con el propósito de examinar, diagnosticar y, en su caso, proponer alternativas que tiendan a mejorar e impulsar los diversos aspectos de la vida agraria del país, el pasado 16 de diciembre de 1996, por acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria, se constituyó el Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (Conacosa), que tiene entre sus funciones actuar como órgano de análisis, reflexión y consulta sobre temas agrarios; promover la participación de la sociedad en el desarrollo de las consultas; recoger las opiniones de la sociedad en materia agraria, y realizar estudios que contribuyan al enriquecimiento de la cultura agraria del país. Este acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 del mismo mes y año.

En el Conacosa participan especialistas e interesados en el sector agrario. Está presidido por el Secretario de la Reforma Agraria y se integra además, por un Secretario (el Procurador Agrario), Vocales (Titulares y otros funcionarios de las dependencias del sector), Consejeros Permanentes y Eventuales (representantes de organizaciones campesinas, instituciones académicas y del sector privado rural), y un Secretario Técnico.

En forma ordinaria, el pleno del Conacosa se reúne por lo menos tres veces al año, aunque puede hacerlo en forma extraordinaria a solicitud del Presidente, del Secretario, o de la mitad más uno de los Consejeros Permanentes. Al cierre del mes de julio del año en curso, el Consejo ha celebrado dos sesiones ordinarias: la primera en febrero y la segunda en julio.

Las comisiones

Para el mejor desempeño de sus funciones, en la primera sesión del Consejo se aprobó el establecimiento de Comisiones, como grupos de trabajo de carácter técnico formadas para el estudio de temas específicos y como instancias de interlocución y participación de las organizaciones sociales campesinas, de los servidores públicos del sector, de especialistas y de académicos, entre otros participantes. En su estructura básica, cada Comisión se integra por un Coordinador (Vocal del Conacosa), un Secretario Técnico (miembro de alguna organización campesina, elegido por los consejeros), un Secretario Auxiliar (nombrado por el Coordinador) y Consejeros Permanentes y Eventuales.

Actualmente funcionan cinco comisiones, las cuales se encargan del análisis y reflexión sobre temas concretos:

1. Comisión de *Ordenamiento de la Propiedad Rural*, que es coordinada por María Antonieta Gallart Nocetti, Directora en Jefe del Registro Agrario Nacional (RAN); Carlos Flores Rico, Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), y Francisco Molina Oviedo, Director General de Ordenamiento y Regularización de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA);
2. Comisión de *Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad*, coordinada por Leopoldo Zorrilla Ornelas, Delegado Fiduciario Especial y Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe);
3. Comisión de *Organización Campesina*, a cargo de Marco Antonio del Castillo Hernández, Director General Adjunto del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA);
4. Comisión *La Nueva Institucionalidad Agraria*, coordinada por Héctor René García Quiñones, Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural de la SRA, y
5. Comisión *Marco Jurídico*, coordinada por Francisco Ramos Bejarano, Subprocurador General Agrario. Conviene precisar que las primeras cuatro comisiones quedaron aprobadas en la primera sesión del Conacosa, en tanto que la quinta, se creó como parte de los acuerdos de la segunda sesión del Consejo.

El trabajo de las comisiones está normado por bases de operación, que establecen los principios de organización y funcionamiento de las mismas. Para el inicio de sus trabajos, cada Comisión realizó una reunión de instalación —las cuatro primeras durante los días 22 y 24 de abril, y la de Marco Jurídico el 18 de agosto—, en la que su Coordinador presentó una ponencia rectora sobre el tema, que serviría de base para que, a partir de la segunda sesión, los consejeros expusieran el punto de vista de la organización o institución a la que representan.

Ordenamiento de la propiedad rural

Durante los años recientes, se ha concebido a la propiedad de la tierra como base del desarrollo agrario y, a partir de ello, se está buscando influir en el incremento sostenido de la producción, productividad y rentabilidad en el medio rural. En el afán de contribuir a ese propósito, al interior de esta Comisión se realiza el análisis de temas relacionados con esta línea de trabajo que considera, particularmente, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), el Programa de Incorporación del Suelo Social (PISO), Colonias agrícolas y ganaderas, y excedentes de tierras.

Después de su sesión de instalación, esta Comisión ha realizado tres reuniones de trabajo, en las que representantes de la Alianza Campesina "Alfredo V. Bonfil" (Alinca); del Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (Consucc); de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar); de la Unión Campesina Democrática (UCD); de la Confederación Nacional Campesina (CNC); del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes) de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y de la Unión General Obrera, Campesina y Popular-Coordinadora Nacional (UGOCP-CN), han presentado por escrito sus puntos de vista y propuestas respecto de temas afines a la Comisión (véase Cuadro 1).

Cuadro 1

Propuestas de los Consejeros de la Comisión
Ordenamiento de la Propiedad Rural

Organización institución	Temas	Propuestas
Alinca	"Consideraciones al Resultado del <i>Procede</i> ".	-Incorporar los Registros Públicos de la Propiedad a los diversos Comités y al Conacosa, para que aporten los informes y datos que obren en su poder para determinar los excedentes de las propiedades particulares rústicas. -Que los excedentes sirvan para beneficiar a grupos solicitantes de tierra cuyas necesidades están insatisfechas, modificando, al efecto, el artículo 124 y otros de la Ley Agraria.
Consucc	"Programa de Certificación de Derechos ejidales y Titulación de Solares Urbanos (<i>Procede</i>)".	-Ampliar la difusión de las Normas de Operación que rigen al <i>Procede</i>, en los núcleos de población agrarios que ya han sido certificados, así como en aquellos que se incorporen. -Realizar un análisis casuístico de las quejas y denuncias que sean presentadas por los núcleos de población agrarios, campesinos y organizaciones con relación al <i>Procede</i>. -Emprender acciones inmediatas y radicales en los casos en donde personal de las distintas instituciones responsables de la aplicación de programas rurales, condicionen el apoyo e incorporación de los núcleos de población agrarios y campesinos. -Terminar de estructurar el Programa de Regularización de Comunidades (<i>Procede</i> en comunidades).
Consucc	"Excedentes de Tierras".	-Liquidar de Inmediato los excedentes de les latifundios. Los propietarios deberán poner a disposición del Ejecutivo Federal los excedentes de la propiedad privada agraria, pasando éstos el dominio de la Nación, debiendo ésta destinarlos a la satisfacción de necesidades agrarias de los núcleos y grupos solicitantes con expedientes, debidamente instaurados. -Ampliar el derecho de los campesinos para denunciar las concentraciones ilegales de tierras, señalando la obligación del Estado de entregarlas a los que las han solicitado y las necesiten verdaderamente.

Sagar	"Las Políticas de Fomento y Desarrollo Rural para el Ordenamiento de la Propiedad Rural".	-Reducir sustancialmente los límites de la pequeña propiedad, demandando que ésta se acerque a un tamaño más realista, más eficiente y sobre todo más justo. -Incautar y expropiar en forma irreversible las tierras de los narcotraficantes.
UCD	"Ordenamiento de la Propiedad Rural y Defensa del Ejido y la Comunidad".	-Crear acciones complementarias a las ejecutivas por la SRA, necesarias para impulsar el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario. -Diseñar acciones de coadyuvancia entre la Sagar y otras dependencias, fundamentalmente con la SRA para apoyar el ordenamiento de la propiedad rural como medida indispensable para estimular la formulación y ejecución de proyectos productivos y de inversión, en los que participen inversionistas privados asociados con los titulares de los predios regularizados.
CNC	"Consideraciones sobre el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, así como respecto al Programa de Incorporación del Suelo Social".	-Señalar con precisión cuáles son las características de la propiedad social, así como los mecanismos para su protección. -Revisar los límites de la pequeña propiedad, así como la extensión que pueden tener en propiedad las sociedades civiles o mercantiles. -Cambiar el procedimiento para el fraccionamiento y enajenación de excedentes de tierras de propiedad privada. -Que el programa PISO logre incorporar verdaderamente a los núcleos y a sus integrantes a un desarrollo económico sostenido a partir de la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano, ya que sólo les cambia el régimen y esto no beneficia realmente a los campesinos.
		-La regularización de las tierras de los núcleos de población agrarios a través del <i>Procede</i> debe comprender la totalidad de las superficies y no dejar un nuevo rezago que se está conformando con las tierras excedentes achuradas, o bien, aquellas superficies invadidas a los núcleos y no indemnizadas y que también quedaron fuera de los planos emitidos una vez llevado a cabo el <i>Procede</i>. -En cuanto al PISO se requiere que se establezcan con claridad los procedimientos legales para la constitución de inmobiliarias ejidales, así como para el financiamiento de los proyectos de desarrollo urbano. -Respecto al Programa de Regularización de Colonias Agrícolas y Ganaderas se deben precisar metas y tiempos.

Fonaes Sedesol	"Propuesta sobre la posible participación del Fonaes en apoyo a proyectos inmobiliarios".	-Por lo que hace a la regulación de excedentes de la propiedad ejidal, privada y de sociedades mercantiles o civiles, es necesario que se expidan las leyes o se mejoren los procedimientos para acabar con latifundios simulados y que los excedentes sirvan para beneficiar a grupos peticionarios carentes de tierras con expedientes instaurados y no resueltos favorablemente. -Sugiere incursionar, en coordinación con los núcleos de población agrarios, en la constitución de inmobiliarias ejidales y asociaciones en participación para que, con el carácter de empresarios sociales y no de agentes especulativos, efectúen la venta del suelo a costos razonables para cubrir necesidades de vivienda, equiparamiento urbano y desarrollo regional.
UGOCP-CN	"Consideraciones sobre Concesiones Ganaderas y Junta de Pobladores	-La SRA y el Tribunal Superior Agrario deben proceder a ejecutar materialmente y en sus términos las resoluciones, pues hay núcleos beneficiados que aún no tienen la posesión de las tierras dotadas legalmente. -A través del <i>Procede</i> no se debe continuar con la actitud complaciente de las autoridades agrarias, de permitir que los órganos de representación y de vigilancia otorguen derechos a personas por compadrazgos o corruptelas,, incluso cuando ni siquiera son avecindados en el ejido. -Que la SRA actúe con apego a la ley para evitar la concentración de tierras en los núcleos de población agrarios. -Debe impulsarse la constitución de las Juntas de Pobladores para conocer y resolver problemas de carencia de solares urbanos y servicios públicos de los núcleos de población agrarios.

Estructura agraria actual y perspectivas del ejido y la comunidad

Los trabajos de esta Comisión se han orientado hacia la reflexión de los principales problemas que se presentan en el país en materia de estructura agraria, así como los escenarios que se vienen configurando para la propiedad social de la tierra. Debido a la importancia que tiene, esta Comisión incorpora la discusión en torno al mercado de tierras.

En las dos sesiones de trabajo de la Comisión, se han presentado por escrito las observaciones de los representantes de la Sagar; de la Alinca; de la UCD; del RAN, y de la CNC. Las grandes líneas propositivas de estas instituciones y organizaciones pueden observarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Propuestas de los Consejeros de la Comisión
Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad

Organización institución	Tema	Propuesta
Sagar	Comentarios a la ponencia rectora "Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad".	-Promover actividades en las dos terceras partes de tierras que son de uso común, en un ejercicio de fuerza y legitimidad a la figura del ejido, como núcleo social que agrupa a sus habitantes, en tomo a la solución de problemas y diseño de proyectos comunitarios. -Utilizar y potenciar las parcelas de uso específico, en esquemas de participación social y comunitarios. -Aprovechar el potencial de los solares urbanos como unidades de producción familiar.
Alinca	Comentarios a la ponencia rectora "Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad".	-Contar con información completa y contable de los ejidos y comunidades vigentes. -Desarrollar un programa de planeación integral para los núcleos de población agrarios, que canalice los recursos que se obtienen de la explotación del petróleo. -Convocar al Registro Público de la Propiedad para que se incorpore al Conacosa.
RAN	"Estructura Agraria".	-Presentó información sobre la propiedad ejidal, comunal, privada, colonias agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales.
ONC	Comentarios a la ponencia rectora "Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad".	-Uso racional y sostenible de los recursos de los ejidos y las comunidades. -Acceso a inversiones para la explotación de praderas, bosques, recursos mineros y turísticos. -Realizar un taller de diálogo entre las instituciones del sector agrario y organizaciones campesinas, para revisar las estrategias a desarrollar con el sector social. -Programar una mayor infraestructura educativa y productiva a los jóvenes del campo.
UCD	Comentarios a la ponencia rectora "Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad".	-Más que una propuesta, comentaron que se trata de una ponencia de análisis sobre el desarrollo histórico del ejido.

Organización campesina

En sus distintas expresiones, la organización en el campo es instrumento fundamental para avanzar en el desarrollo rural. Al igual que en las comisiones anteriores, en ésta se presentó una ponencia rectora, a partir de la cual se derivaron documentos escritos de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA); de la Alinca; de la Central Campesina Cardenista (CCC); de la UGOCP-CN, y de la CNC.

Esta Comisión ha reorientado su forma de trabajo mediante la constitución de subcomisiones y de una agenda que considera los siguientes temas: Relación Estado-Organización Campesina; Fomento Productivo; Financiamiento; Comercialización; Desarrollo Rural, y Marco Jurídico de la Organización Campesina. Las propuestas que se han realizado en la Comisión son las que se muestran en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Propuestas de los Consejeros de la Comisión Estructura Agraria Actual y Perspectivas del Ejido y la Comunidad

Organización institución	Tema	Propuesta
UNORCA	"Organización Campesina".	-Generar una organización campesina de representación amplia (regional, estatal y nacional) para alcanzar un desarrollo rural integral y sustentable, cuyos principios sean: autonomía, entendida como autogestión compartida y apropiación social de los procesos productivos, comerciales y de vida social; la construcción - reconstrucción del movimiento campesino desde los planos regionales, y la democracia, como forma de articulación de sujetos sociales y políticos heterogéneos. -La organización campesina debe ser capaz de enfrentar los problemas relacionados con el bienestar social de sus miembros y de la colectividad y dar curso a nuevas formas de cohesión y desarrollo colectivo. -Crear formas organizativas especializadas; redes como la de la mujer campesina, la de pueblos indios y, en su caso, la de producción y comercialización de café. -Trabajar con base en la planeación participativa y reuniones de análisis sobre temáticas específicas. -impulsar la capacitación para la producción, comercialización, organización y manejo sustentable de recursos naturales, y para procesos de educación ambiental. -Formar cuadros dirigentes con capacidad para impulsar procesos organizativos de amplia representación, que tiendan a la construcción de un desarrollo regional integral e incluyente.

CCC	"Organización Campesina".	-Ocupar espacios en la administración municipal, como medio de gestión para atender las demandas campesinas e indígenas. -Participar en los espacios de representación amplia, para analizar conjuntamente y consensar con otras fuerzas en torno a propuestas de solución a los problemas del campo. -Alcanzar la autosuficiencia alimentaria con la participación real de los productores rurales. -Ampliar la participación de especialistas que asesoren a los productores. -Elaborar diagnósticos de la situación productiva individual y regional, para detectar las necesidades económicas, financieras, administrativas y de comercialización, con el objeto de presentar una propuesta real de desarrollo regional. -Que el Estado y las centrales campesinas nacionales reivindiquen la organización económica, brindando las condiciones necesarias para llevarla a cabo.
Alinca	"Organización Campesina".	-La organización básica debe estar sujeta a lo establecido en la Ley Agraria en sus artículos 21, 22 y 23; agilizar trámites y registros en lo concerniente a las asambleas de los núcleos de población agrarios, y en los nombramientos de representantes ejidales. -Que las instituciones del gobierno federal apoyen a las organizaciones campesinas para obtener créditos. -Que las mujeres campesinas, por derecho, sean apoyadas para el mejoramiento económico del sector agrario.
UGOCP-CN	"Organización Agraria".	-Que la organización sea la base de la producción. -Todos los productores y, en general, toda la población del campo deben tener las mismas oportunidades de educación. -Desarrollar mucho más las organizaciones de 2o. nivel, como las uniones de crédito, comercializadoras e integradoras. -Crear más instituciones de gobierno que trabajen en el sector social agropecuario en cuestión de créditos, financiamiento y apoyos a la comercialización y que la banca comercial ya no establezca más requisitos para invertir en este sector. -Que las organizaciones campesinas nacionales, por su amplia cobertura de atención al sector, sean reconocidas como "Entidades de Interés Público". -Que las sociedades privadas ya no influyan más en el rentismo, en la venta y en el acaparamiento de tierras, ya que se corre el riesgo de volver al latifundio. -Consolidar la organización agraria y económica y fortalecer al ejido y la comunidad.

CNC	"Organización Agraria".	-Cada núcleo de población agrario debe contar con su reglamento interior y/o estatuto comunal -Promover la actualización de los órganos de representación. -Demandan una política clara para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas en todos sus niveles. -Impulsar las organizaciones por regiones y por productos, impulsando el crecimiento y convergencias regionales. -Fortalecer las organizaciones con base en la actividad primaria de la producción y los servicios que se requieren. -Crear estructuras verticales que permitan acceder en mejores condiciones a los mercados e influir en los sistemas-producto. La tendencia debe ser construir organizaciones en regiones amplias o a nivel nacional. -La formación de Federaciones y Confederaciones debe apoyar los anteriores procesos y articular acciones, desde posiciones gremiales, con el resto de los actores de la economía nacional. -Que el INDA contribuya a definir una estrategia para la consolidación de las organizaciones económicas campesinas. -La atención de la mujer campesina reclama apoyos intensos y continuos.
-----	-------------------------	---

La nueva institucionalidad agraria

Uno de los propósitos centrales de las reformas al marco legal agrario en 1992, fue el logro de una justicia real y expedita para solucionar los problemas que aquejan al campo, razón por la que fueron creadas nuevas instituciones vinculadas al sector. Precisamente, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, y los Tribunales Agrarios, son centro de reflexión en esta Comisión, en cuyas sesiones de trabajo se han presentado documentos escritos por Consucc y por la Unión General de Obreros y Campesinos de México-Jacinto López (UGOCM-JL), de los cuales se han derivado las siguientes propuestas.

Cuadro 4

Propuestas de los Consejeros de la Comisión La Nueva Institucionalidad Agraria

Organización institución	Tema	Propuesta
Consucc	"Procuraduría Agraria".	-Ampliar la competencia de la PA para emitir recomendaciones a instituciones que sin ser autoridades agrarias tienen vínculos importantes con los campesinos y el sector rural en general. -Profesionalizar al personal de la PA, principalmente a los visitadores, como la más cercana instancia para los campesinos. -Incorporar nuevas tareas y áreas especializadas para la atención de otros sujetos (mujeres, jóvenes, grupos étnicos y jornaleros agrícolas). -Desarrollar programas de capacitación para sujetos agrarios, organizaciones económicas y gremiales, a través de seminarios. -Sistematizar los asuntos presentados por los núcleos campesinos y organizaciones. -Defender eficaz y profesionalmente los intereses de los sujetos ante las instancias jurisdiccionales y las autoridades agrarias. -Supervisar al personal de la PA, en particular al que tiene relación con núcleos para evitar desvíos, desatención y abusos. -Expedir manuales de procedimientos para la presentación de solicitudes, quejas y denuncias. -Analizar y estudiar políticas y legislación agraria para motivar el surgimiento de propuestas que rescaten el trabajo de organizaciones campesinas, académicos y especialistas.
UGOCM-JL	"Nueva Institucionalidad Agraria"	-Corregir lagunas de la Ley Agraria para evitar la pobreza en el campo. -Facilitar el acceso al crédito.

Marco jurídico

Como se señaló, esta Comisión se constituyó formalmente el 18 de agosto, y sus trabajos empiezan apenas a recoger las opiniones de las distintas organizaciones e instituciones públicas y privadas que intervienen en ella. Por la naturaleza del tema, esta Comisión representa el espacio para que los distintos actores relacionados con el campo expongan sus puntos de vista en torno a los distintos ordenamientos que conforman el marco legal agrario.

Por último, es preciso destacar que las cinco comisiones están dando seguimiento a cada una de las intervenciones que se registran en cada sesión de trabajo y, además, se sistematizan las propuestas sobre aspectos concretos que plantean los consejeros, con el objeto de hacer de la consulta un instrumento valioso, que enriquezca los diagnósticos y contribuya decididamente en la formulación de nuevas políticas de desarrollo rural.