

Programas del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal



Leopoldo Zorrilla Ornelas*

(Leído por el Ing. Jesús Alberto Velasco Mata,
Director Técnico del Fifonafe)

De conformidad con lo establecido en el Contrato de Fideicomiso y su Convenio Modificadorio, en sus Reglas de Operación y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como en cumplimiento de las instrucciones del C. Secretario de la Reforma Agraria y del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe) lleva a cabo las siguientes acciones de trabajo sustantivo.

* Leopoldo Zorrilla Ornelas es licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM. Ha desempeñado distintos cargos en la administración pública. Actualmente es Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe).

I. Fondos comunes

La normatividad vigente establece que las asambleas generales de los núcleos agrarios tienen la facultad de crear fondos comunes para la atención de diversas necesidades colectivas.

Al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria surgieron dos modalidades: las cuotas y tarifas pagadas por el aprovechamiento de recursos naturales, y el pago de indemnizaciones por expropiaciones de tierras ejidales y comunales. En ambos casos era obligatorio que tanto el beneficiario de una concesión para explotar recursos naturales como el promovente de expropiaciones depositaran los montos respectivos en el Fifonafe.

Con posterioridad al depósito –y previa la autorización expresa de su Asamblea General– el núcleo agrario podía solicitar el retiro de los fondos custodiados en el Fifonafe y destinarlos a un proyecto de inversión productiva o de beneficio social.

La promulgación de la Ley Agraria dio facultades a los núcleos para cobrar directamente el aprovechamiento de sus recursos naturales y flexibilizó el pago de indemnizaciones por expropiaciones, pues ahora el Fifonafe es sólo la vía preferente. Por ello, en la actualidad las acciones del Fideicomiso en esta materia se circunscriben a lo siguiente:

1. Captación de fondos comunes

Mediante diversos recordatorios, el Fifonafe le solicita a las dependencias y entidades promoventes de expropiaciones que depositen el monto de las indemnizaciones respectivas. En su caso, cuando el avalúo ya está vencido, el Fideicomiso solicita a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) que lo actualice. Esta es una tarea que se realiza principalmente en las oficinas centrales del Fideicomiso, salvo cuando el promovente de la expropiación es un gobierno estatal o un ayuntamiento municipal, en cuyo caso el representante del Fifonafe también acude a las instancias locales.

2. *Promoción del retiro de fondos comunes*

Por acuerdo del órgano de gobierno, el Fifonafe debe promover entre los núcleos cuentahabientes que retiren sus fondos comunes y los destinen a usos productivos o sociales. Con ese propósito, los servidores públicos del Fideicomiso realizan cada año una campaña para promover el retiro de fondos comunes mediante entrevistas con los órganos de representación y participando en las asambleas de los núcleos. Como resultado de esto, se elaboran los correspondientes perfiles de inversión.

3. *Entrega de fondos comunes*

Las áreas técnica, jurídica y administrativa del Fifonafe analizan y dictaminan la procedencia y corrección de cada solicitud de retiro de fondos. En su caso, se piden las aclaraciones necesarias o el cumplimiento de alguna formalidad. De manera expresa y formal, se le pide a la Coordinadora Agraria Estatal y a las delegaciones de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional que informen si tienen conocimiento de algún conflicto o controversia que hiciera recomendable cancelar o posponer la autorización del retiro.

Cuando todo el procedimiento se cumple –que en casos normales llega a un plazo máximo de 45 días– se elabora y remite para su pago el o los cheques que correspondan. Si el monto es superior a 15 mil pesos, la entrega del cheque debe hacerse siempre en asamblea del núcleo convocada por el Comisariado al menos con ocho días de anticipación.

4. *Comprobación de pago y evaluación del uso o destino de los fondos comunes*

La Ley Agraria establece (Art. 23, fracc. IV) que es una facultad exclusiva de la Asamblea decidir el destino de los recursos económicos del núcleo. Por ese motivo, la comprobación documental del pago de los fondos comunes se reduce a la firma del recibo correspondiente por los tres miembros del Comisariado, acompañado de una copia del acta de asamblea.

No obstante, el Fifonafe realiza una supervisión selectiva para evaluar el cumplimiento del programa de inversión, que se presenta como anexo a la solicitud de retiro. Esta supervisión no pretende estar por encima de lo que

establece la Ley Agraria, sino perfeccionar los métodos y procedimientos de trabajo del Fideicomiso y conocer si la realidad corresponde con la petición y argumentación que, en su momento, presentaron los núcleos agrarios.

II. Expropiaciones

Como se indicó, la ley establece que el pago de indemnizaciones por expropiación de tierras ejidales y comunales debe depositarse preferentemente en el Fifonafe. Por esa causa, a partir de 1992 muchas dependencias y entidades promoventes de expropiaciones prefieren pagar directamente el monto de la indemnización. En estos casos, es obvio, el Fifonafe no tiene ni puede asumir responsabilidad respecto de que en los procedimientos seguidos para un pago concreto se haya cumplido la normatividad. Sin embargo, el Fideicomiso sí lleva a cabo las siguientes acciones:

1. Cobro de indemnizaciones

De 1938 a junio de 1996 se expidieron 7 mil 189 decretos de expropiación, afectando 625 mil 335 hectáreas. Ese es el universo de expropiaciones. Sin embargo, el Fifonafe sólo puede tener acción y adoptar medidas a partir del año de su creación, 1959. Desde entonces se expidieron 7 mil 93 decretos que amparan más de 619 mil hectáreas, con una indemnización, a valor histórico, de mil 698.2 millones de pesos. Según los registros del Fifonafe, aún están pendientes de pago 776 decretos, que afectan 55 mil 231 hectáreas, por un monto de 377.3 millones de pesos. Ante esta situación, que afecta sensiblemente los derechos de los núcleos agrarios, se han adoptado las siguientes medidas:

a) Etiquetar recursos de la dependencia o entidad promovente de la expropiación

Por acuerdo del Órgano de Gobierno del Fideicomiso, se solicitó a las secretarías de la Reforma Agraria y de Hacienda y Crédito Público que en los decretos de expropiación se establezca la obligación de etiquetar, en el presupuesto de las dependencias y entidades federales promoventes de una expropiación, los recursos

para el pago de la indemnización, a fin de garantizar el pago en el plazo más breve posible.

b) *Inscripción del Fifonafe en el Sistema de Compensación de Adeudos del gobierno federal*

Con esta medida el Fifonafe espera recuperar, en un tiempo muy breve, la indemnización correspondiente a 165 decretos, por 17 mil 92 hectáreas, con valor histórico de 46.2 millones de pesos. Se exceptúa de este régimen a los gobiernos estatales y ayuntamientos municipales, que no pertenecen a ese sistema, así como a la CORETT, que cubre sus adeudos en la medida en que pagan los poseedores de lotes regularizados.

c) *Actualización de avalúos*

El Fifonafe fue autorizado por su Órgano de Gobierno para solicitar a la CABIN la actualización de los avalúos vencidos que, de conformidad con el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, tienen una vigencia de seis meses. Buena parte de esas expropiaciones tienen una antigüedad superior a cinco años, por lo cual es previsible suponer que el monto a pagar se elevará considerablemente.

2. *Supervisión del cumplimiento de la causa de utilidad pública*

Como establece la Ley, las expropiaciones sólo pueden ejecutarse mediante el pago de una indemnización, siempre y cuando se justifiquen por causa de utilidad pública. En el caso de tierras ejidales y comunales se establece, además, que si la causa de utilidad pública no se cumple o se desvirtúa, o si transcurrido un lapso de cinco años a partir de la fecha del decreto no se les ha dado el destino previsto a las tierras expropiadas, el Fifonafe puede ejercer la reversión e incorporar esas superficies a su patrimonio.

A fin de cumplir con esta obligación, el Fifonafe estableció el programa de supervisión de los 3 mil 416 decretos de expropiación emitidos a partir de 1959 (se exceptúan los decretos que corresponden a la creación de

reservas territoriales de los núcleos urbanos, así como los promovidos por la CORETT). De 1992 a 1994 se supervisaron mil 697 decretos, de los cuales en 221 existe aparentemente la posibilidad de demandar la reversión. En agosto de 1995 concluyó la supervisión del cumplimiento de los mil 549 decretos de expropiación restantes. En la realización de este trabajo se ha recibido la colaboración entusiasta de las coordinadoras agrarias, que han aportado documentación complementaria y acompañado en sus recorridos a los funcionarios del Fifonafe.

3. *Demandas de reversión*

Cuando de la supervisión de los decretos de expropiación se concluye que la dependencia o entidad promovente no cumplió la causa de utilidad pública, o si pasados cinco años del decreto no se le dio el uso previsto al terreno expropiado, el Fifonafe demanda ante el Tribunal Unitario Agrario la reversión de las tierras. A la fecha, se han presentado 50 demandas y en 15 casos hubo sentencia favorable al Fideicomiso. En los otros aún no ha concluido el procedimiento.

Por instrucciones del Secretario de la Reforma Agraria se han adoptado las medidas pertinentes para integrar los expedientes que permitan presentar más demandas de reversión, con el fin de incrementar el patrimonio del Fideicomiso y contar con más recursos para el cumplimiento de sus objetivos.

4. *Convenios para no ejercer la reversión*

El Órgano de Gobierno del Fideicomiso determinó que deberán intentarse convenios con las dependencias o entidades promoventes para no ejercer la reversión. A la fecha se han celebrado varios convenios y otros más se negocian. Cabe señalar que en todos estos casos el convenio es a título oneroso para la parte promovente, y que se ratifica ante el Tribunal Unitario Agrario, a fin de que se le considere cosa juzgada. Por su propia naturaleza, estos convenios requieren de un largo y, a veces, difícil proceso de negociación, pero le permite a las promoventes conservar los terrenos expropiados a los núcleos agrarios. Debe puntualizarse que la reversión, cuando se ejerce, siempre es a favor del Fifonafe y no significa que las tierras se reincorporen al núcleo afectado.

III. Programa de la Mujer Campesina

Tanto en la Ley Federal de la Reforma Agraria (derogada), como en la Ley Agraria en vigor, se establece que los núcleos agrarios, por acuerdo de su asamblea general, pueden destinar una parcela para que sirva de base a la Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer (UAIM). Para apoyar los trabajos de las UAIM, la SRA creó en 1991 el Programa de la Mujer Campesina, que asesora y otorga créditos a los proyectos productivos que sean emprendidos por mujeres, para lo cual el Fifonafe apoyó financieramente al Programa.

A fin de impulsar los trabajos del Programa de la Mujer Campesina, el Secretario de la Reforma Agraria acordó que fuera atendido desde el Fifonafe, para lo cual ordenó que se comisionara al personal que trabajaba con los proyectos de mujeres y se hiciera un contrato de comodato respecto de diversos bienes muebles. Por esa causa, desde principios de julio de 1995 se inició el proceso de acercamiento del personal del Fifonafe a las acciones del Programa, así como la incorporación de quienes trabajan en el Programa a las labores del Fifonafe. Como una primera actividad, ocho parejas de servidores públicos Fifonafe-Programa revisaron las solicitudes de apoyo presentadas por los grupos de mujeres organizadas, a fin de tener una percepción más clara de su viabilidad técnica y económica.

Posteriormente, las jefaturas regionales del Fideicomiso revisaron en cada entidad los proyectos presentados por los grupos de mujeres (UAIM, Sociedades de Solidaridad Social, Sociedades Cooperativas, etcétera), a fin de determinar en concreto, junto con otras dependencias federales y estatales, las modalidades del apoyo que requieren.

1. Análisis de solicitudes

En reuniones de trabajo con las dependencias federales (principalmente la Coordinación Agraria Estatal, las delegaciones de la Procuraduría Agraria, de Sedesol y del INI) y con las instituciones de los gobiernos estatales respectivos, se han acordado los mecanismos específicos para apoyar a las mujeres organizadas.

Debe quedar claro que el auxilio del Fifonafe se concreta a los grupos de mujeres campesinas en municipios y regiones de alta y muy alta marginación. Aun así, por el momento no se puede cubrir la totalidad de la demanda.

Asimismo, cada dependencia federal y estatal ha expresado con claridad los límites de su colaboración, en los términos de sus propios objetivos y funciones, sus prioridades y sus recursos.

De este modo, se procura una colaboración flexible, con el propósito de apoyar al mayor número de grupos de mujeres, con la mezcla de recursos que en cada proyecto específico se acuerde.

2. *Apoyo a proyectos viables*

El apoyo financiero y alimentario que se otorga corresponde exclusivamente a proyectos productivos viables y rentables, pues el monto de la inversión debe reembolsarse para que el Fifonafe pueda continuar apoyando a otros grupos de mujeres campesinas. Cabe señalar que, en general, el apoyo de las otras dependencias federales también se otorga sólo a proyectos económicamente viables. Al respecto, debe anotarse que hay una clara tendencia a solicitar apoyos para molinos de nixtamal, tortillerías, panaderías y talleres de costura. Se acepta que la mayor parte de esos proyectos son rentables, pero eso no significa que debamos sujetarnos a eso. También hay muchas solicitudes para naves avícolas y porcinas, en las que por ausencia de la asistencia técnica requerida se fracasa frecuentemente. En otras palabras, lo anterior significa que debe estudiarse con cuidado cada proyecto, pero sin restringirse a propuestas que pueden ser limitantes para el desarrollo de un grupo de mujeres o que pongan en riesgo sus recursos y esfuerzos. Siendo productivo el proyecto o la idea de inversión, cualquiera es bueno.

3. *Recuperación de créditos*

Una de las características más frecuentes en los proyectos de mujeres es que éstas no reciben ingresos durante la etapa de maduración de la inversión, y los reciben muy disminuidos durante el tiempo en que pagan

el crédito a la palabra que se les concedió. Por eso se acordó que en 1995 y 1996 el Fifonafe destine parte de la ayuda que recibe del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas a los proyectos de mujeres.

De este modo, el apoyo del Fifonafe se da por dos vías. La primera es el crédito a la palabra, que consiste de financiamiento en efectivo para la compra de maquinaria, aperos, capital de trabajo y algún otro concepto. La segunda son raciones de complemento alimentario familiar, cuyo precio de mercado es superior a 70 pesos por semana.

La recuperación de la inversión se dará en los plazos que en cada proyecto se determinen. El financiamiento en efectivo deberá pagarse en su totalidad. De las raciones alimentarias sólo se cubrirá poco menos de 20%, que corresponde a los costos de manejo, almacenaje y transportación de las raciones.

IV. Programa Mundial de Alimentos

El 14 de marzo de 1991, el Gobierno de México, por conducto de las secretarías de Relaciones Exteriores y de la Reforma Agraria, firmó un convenio con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (pma/mex 2764, ampli-2). La duración del convenio es de cinco años y el pma se comprometió a suministrar 43 mil 393 toneladas de alimentos para apoyar con complementos alimentarios la realización de proyectos productivos en zonas deprimidas y marginadas. Para la operación de ese proyecto, el gobierno federal designó al Fifonafe.

La instrumentación práctica del proyecto se realiza por medio de los gobiernos estatales y los ayuntamientos, y se concreta con la firma de un convenio entre el Fideicomiso y la autoridad local correspondiente, en el cual se indican con claridad las obligaciones de cada parte y las restricciones en la distribución de alimentos. Por ejemplo, con las raciones se pagan los jornales diarios que un trabajador rural emplea en realizar un proyecto productivo o de protección ecológica. No se permite dar raciones alimentarias como pago de jornales en obras de beneficio social.

Asimismo, el gobierno estatal se compromete a presentar informes mensuales y anuales del ejercicio del Programa, con el visto bueno de su propio órgano de control. También el Fifonafe realiza visitas de inspección, supervisión y seguimiento.

Para los ejercicios de 1995 y 1996, se introdujo la modalidad de reservar casi una tercera parte de la cuota anual de alimentos del Programa para apoyar los proyectos productivos de las mujeres campesinas organizadas, aspecto que se trató en el apartado precedente.

V. Destino de los bienes revertidos a favor del Fifonafe

El Art. 97 de la Ley Agraria establece: «Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio».

De conformidad con este ordenamiento, el Fifonafe revisó el cumplimiento de la causa de utilidad pública de todos los decretos de expropiación publicados desde 1959 hasta 1990. Como resultado, se han presentado muchas demandas de reversión, de las cuales, en la mayor parte de los casos, la sentencia ha sido favorable al Fifonafe. En algunas ocasiones se han firmado convenios judiciales, por los cuales la entidad promovente entrega efectivo o tierras al Fifonafe, a fin de no ejercer la reversión.

Cabe anotar que si, como resultado de una demanda o un convenio, el Fifonafe incorpora tierras a su patrimonio, se le plantea de inmediato el problema del destino que debe darse a estas superficies. Hay tres posibilidades principales:

1. Venta de tierras

Algunas de las reversiones y convenios corresponden a tierras cuya vocación es habitacional, industrial o turística. En estos casos, la acción recomendable es iniciar un programa de comercialización, pues no tiene

sentido que el Fifonafe mantenga ociosas superficies que pueden tener alto valor y que, además, están en riesgo de ser invadidas, lo cual ocasionaría la pérdida del patrimonio.

2. *Predios rústicos con vocación agropecuaria*

En estos casos, existen dos posibilidades: la primera es entregar el predio a la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de que esté en posibilidades de atender algunas obligaciones ordenadas por la autoridad jurisdiccional competente; la segunda es reintegrar la tierra al núcleo expropiado, ya sea por donación o a título oneroso.

Respecto de la donación de tierras, que en algunos casos pudieran representar ingresos en efectivo, debe considerarse que el Fifonafe no recibe aportaciones, transferencias ni subsidios del gobierno federal. Sus ingresos provienen de cuatro fuentes principales: a) un porcentaje de los rendimientos que generan los fondos comunes; b) los rendimientos de su propio patrimonio, depositado en instrumentos financieros; c) las ventas de terrenos revertidos, y d) los ingresos resultado de los convenios de no reversión. En estas circunstancias, la donación o entrega gratuita de tierras que forman parte del patrimonio del Fideicomiso pone en riesgo la salud financiera y la actividad de la entidad.

VI. *Proyectos de desarrollo agrario*

A fin de cumplir sus objetivos, el Fifonafe ha participado durante varios años en dos modalidades principales del financiamiento de proyectos. La primera es conocida como Asociación en Participación, que era la única forma en que podían participar los núcleos agrarios durante la vigencia de la Ley de Fomento Agropecuario, abrogada desde 1992. Este esquema deja mucho que desear, pues quienes aportan capital tienen ninguna o muy escasas garantías. La segunda es el otorgamiento de garantías a un núcleo que haya solicitado financiamiento a una institución de crédito. Por instrucciones del Secretario de la Reforma Agraria se explorarán otras posibilidades de financiamiento a los proyectos productivos de los núcleos agrarios.

1. *Aportación de capital de riesgo*

En muchos ejidos y comunidades existen recursos naturales que deben ser explotados en forma racional, eficiente y con visión de largo plazo. El Fifonafe puede contribuir a la creación de una sociedad mercantil cuyo propósito sea esa explotación. En estos casos, el núcleo agrario aporta sus recursos naturales y el trabajo de sus integrantes, y el Fifonafe, el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad y, eventualmente, inversionistas privados, aportan el capital de riesgo y la asistencia técnica. Las formas concretas de cada proyecto se plasman en la escritura constitutiva de la sociedad mercantil.

2. *Fondos para el desarrollo agrario*

Como resultado de la reforma al Artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, así como de la regularización que se lleva a cabo con el *Procede*, ahora es posible efectuar algunas acciones de compactación de parcelas dentro de los ejidos.

Los datos agregados del *Procede* indican que, como promedio nacional, cada ejidatario cuenta con dos parcelas de uso individual. Por lo general ambas superficies están considerablemente separadas, lo cual eleva el esfuerzo físico requerido para su cultivo o explotación y aumenta los costos de producción. Esta situación permite pensar en la posibilidad de compactar parcelas dentro de un mismo núcleo, lo cual implica –generalmente– que se requiere contar con financiamiento.

3. *Inmobiliarias ejidales*

El acelerado proceso de urbanización registrado en el país desde los años 40 ha significado la constante invasión de terrenos ejidales y comunales. En los años 70 se creó la CORETT, cuya tarea principal consiste en regularizar la posesión y otorgar plena propiedad a quienes ocupan terrenos ejidales. Es decir, la acción de la CORETT es correctiva, no preventiva.

La Ley Agraria permite que los ejidos y comunidades aporten tierras de uso común para el desarrollo urbano a una sociedad mercantil. La SRA y

la Sedesol han avanzado en la elaboración de un procedimiento general para la constitución de inmobiliarias, que debe adaptarse a las condiciones concretas de cada caso. Sin embargo, constituir una sociedad mercantil requiere de tiempo, conocimientos y un mínimo de capital.

El Secretario de la Reforma Agraria dictó instrucciones para que la CORETT y el Fifonafe exploren, con proyectos piloto, la posibilidad de constituir sociedades mercantiles inmobiliarias. Para ello, entre otras cosas, se requiere lo siguiente:

- a) Que las coordinaciones agrarias de la SRA y las delegaciones estatales de la Procuraduría Agraria y del RAN determinen qué ejidos y comunidades poseen tierras de uso común que puedan ser incorporadas al desarrollo urbano.
- b) Que mediante Asamblea de requisitos especiales, el núcleo en cuestión acuerde aportar esas tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria.
- c) Que el Ayuntamiento municipal correspondiente apruebe que esas tierras están comprendidas dentro de su plan de desarrollo urbano, con sus distintas vocaciones, y extienda las autorizaciones pertinentes.
- d) Que el propio municipio acerque a esa superficie los servicios urbanos básicos: agua, drenaje, electricidad, transporte.
- e) Que la CORETT elabore un proyecto de desarrollo urbano, con todas las condiciones que debe cumplir, en términos de vialidades, ductos, áreas verdes y comerciales, etcétera.
- f) Que el Fifonafe aporte la dotación mínima de capital que permita la urbanización de cuatro o cinco manzanas.

Si lo anterior puede lograrse, sería posible constituir una sociedad mercantil en la que a cada uno de los participantes se le reconociera su aportación a la empresa: al ejido, el valor de sus tierras; al municipio y la CORETT, el costo de sus labores, y al Fifonafe el monto de su desembolso. Asimismo, se puede prever que también participen con capital de riesgo el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad y alguna empresa inmobiliaria privada local.

La SEDESOL elaboró un programa para el desarrollo de 116 ciudades medias. En colaboración con las delegaciones de esa dependencia, con las coordinadoras agrarias y las delegaciones de la Procuraduría Agraria y del RAN, se trabajará para que, en una primera etapa, se pueda constituir una sociedad mercantil inmobiliaria en cada una de esas ciudades. De tener éxito, en lo sucesivo ya no sería indispensable la participación económica y técnica de las dependencias y entidades federales, pues ya se contaría con la experiencia local para constituir otras sociedades mercantiles inmobiliarias, mediante la aportación de tierras de uso común de otros núcleos agrarios.

Muchas gracias

