



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA “ANTONIO NARRO”

LA PRESENTE MEMORIA TITULADA “EL PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES URBANOS (PROCEDE) EN ABASOLO, GUANAJUATO”. FUE REALIZADA POR HECTOR RAMÍREZ SALDAÑA, BAJO LA DIRECCION DEL DR. ELEUTERIO LÓPEZ PÉREZ, MC. LUIS ÁNGEL MUÑOZ ROMERO, ING. ALFREDO FERNÁNDEZ GAYTAN y MC. ARNOLDO OYERVIDES GARCÍA, ESTA HA SIDO REVISADA Y AUTORIZADA POR EL JURADO CALIFICADOR COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL TITULO DE:

INGENIERO AGRÓNOMO

ESPECIALISTA EN FITOTECNIA

JURADO CALIFICADOR

PRESIDENTE

DR. ELEUTERIO LÓPEZ PÉREZ

PRIMER ASESOR

M.C LUIS ÁNGEL MUÑOZ ROMERO

SEGUNDO ASESOR

ING. ALFREDO FERNÁNDEZ GAYTAN

TERCER ASESOR

M.C. ARNOLDO OYERVIDES GARCÍA

COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE AGRONOMÍA

M.C. ARNOLDO AYERVIDES GARCÍA

BUENAVISTA, SALTILLO, COAHUILA, MEXICO, ABRIL 2007.

AGRADECIMIENTOS

A Dios: Por ser mi creador y darme toda la fortaleza que necesito.

A mi Esposa, Ma. Angélica Hernández Ayala: Por brindarme el apoyo total e incondicional en todo.

A mis Hijos; Héctor Alonso, Juan Daniel, Luis Ángel, por darme tantas alegrías.

A mis Padres:

José Refugio Ramírez Martínez

Sara Saldaña Herrera (+)

Por su apoyo, confianza, esfuerzo y con sus consejos supieron guiarme por el camino correcto.

A mis maestros: Por compartirme sus conocimientos.

A mis Asesores y a la M.C. Martha Ortega Rivera: Por su Amistad y apoyo invaluable.

A Doña Mary, Don Daniel y a toda su familia: Por el apoyo que me brindaron.

ÍNDICE

	Pág.
ÍNDICE DE CUADROS	i
ÍNDICE DE FIGURAS	i
INDICE DE ANEXOS	i
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1.-OBJETIVOS.....	3
1.2.- HIPÓTESIS.....	3
2. REVISIÓN DE LITERATURA	4
2.1. Diversas formas de tenencia de la tierra.....	4
2.2. Antecedentes del artículo 27 constitucional.....	8
2.3. Motivos que justifican la reforma al artículo 27 Constitucional en 1992.....	20
2.4. Modificaciones al artículo 27 Constitucional.....	32
2.5. Surgimiento y evolución de la procuración de justicia agraria en México.....	41
2.6. Límites socioeconómicos para las reformas del artículo 27 Constitucional.....	47
2.7. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).....	53
2.7.1. Definición y objetivos.....	53
2.7.2. Marco Normativo.....	56
2.7.3. Funciones de cada institución.....	57
2.7.4. Universo de trabajo y avance.....	58
3. MATERIALES Y MÉTODOS	73
3.1. Localización.....	74
3.2. Metodología.....	77
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	79
4.1. Resultados del cuestionario.....	79
4.1.1. Incorporación del ejido al PROCEDE.....	79
4.1.2. Beneficios del PROCEDE en el ejido.....	79

4.1.3. Beneficios en el manejo de su parcela.....	80
4.1.4. Actividades a las que se dedicaban.....	81
4.1.5. Cultivos predominantes.....	81
4.1.6. Venta de Productos.....	82
4.1.7. Destino de las ganancias	82
4.1.8. Otras fuentes de ingresos.....	83
4.1.9. Financiamiento.....	83
4.2. Procedimiento general operativo.....	84
5. CONCLUSIONES.....	88
6. RECOMENDACIONES.....	89
7. LITERATURA CITADA.....	90
8. ANEXOS.....	92

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Modificaciones al Artículo 27 Constitucional.....	32

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Universo y concentración de núcleos agrarios.....	58
Figura 2. Localización del estado de Guanajuato.....	74
Figura 3. Localización del municipio de Abasolo.....	76
Figura 4. Ejidos incorporados al PROCEDE.....	80
Figura 5. Beneficios del PROCEDE en el ejido.....	80
Figura 6. Beneficio en manejo de parcela.....	81
Figura 7. Actividades antes del programa.....	82
Figura 8. Cultivos en el ejido.....	82
Figura 9. Venta de Productos.....	83
Figura 10. Destino de las ganancias	83
Figura 11. Fuentes de ingresos.....	84
Figura 12. Financiamiento.....	84
Figura 13. Procedimiento general operativo.....	85
Figura 14. Etapas del Procedimiento general operativo (SRA/PA/INEGI/RAN).....	89

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
Cuadro 1 A. Relación de núcleos ejidales.	99
Cuadro 1 B. Cuestionario a Comisariados ejidales del municipio de Abasolo, Gto.....	101

1. INTRODUCCIÓN

En México la lucha por la tierra siempre ha jugado un papel preponderante en la Historia, Para entender la situación que privaba en aquel tiempo es necesario hacer una rápida mención de las condiciones que privaron en el campo.

En la etapa colonial, la enorme concentración de tierras bajo las alas protectoras de la religión, creó un sector poblacional que poseía un gran poder económico y sojuzgó, a partir de la tenencia de la tierra, a la mayoría de los habitantes del campo. A su vez, este fenómeno originó otros más, la sociedad se polarizó peligrosamente y la miseria encontró un terreno propicio para extender sus dominios hasta los confines más recónditos de la entonces Nueva España.

Esta desigualdad desembocó en el movimiento independentista de 1810, el que aprovechó razones y hechos de índole política.

Después de 1821, la situación agraria en el naciente México independiente, lejos de mejorar, se fue agravando paulatinamente; la creación de nuevos latifundios y la consolidación de los ya existentes generó condiciones de mayor desigualdad social, al grado de que para el año de 1856, el clero se había constituido y afianzado como el mayor terrateniente del país, ejerciendo una notable influencia en la política y la economía nacional.

De esta manera, la memoria y la experiencia campesina se conforma ante el reclamo de justicia, la restitución de derechos, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, al cerrarse las opciones e instancias de una gestión pacífica.

En ese contexto, la reforma agraria en México ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes a su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una intensa guerra civil, atendió a los desposeídos con las entregas de tierra. Hoy, en el umbral del siglo XXI, esta reforma

ha tenido un cambio substancial, un viraje a partir de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su correspondiente ley reglamentaria, mediante las cuales se asentó el fin del reparto agrario y se dio la pauta para emprender el cambio hacia otros horizontes: dar certidumbre a la tenencia de la tierra en el campo, capitalizarlo, así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

De esta manera, la reforma agraria ha ingresado a una nueva etapa, que ha requerido la superación del rezago agrario. Para ello, ha sido necesario dejar plenamente establecidos y documentados los legítimos derechos de las diferentes formas de tenencia de la tierra, a través de la instrumentación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuya realización ha implicado la conjugación organizada de esfuerzos, en la que participan como protagonistas los integrantes de los núcleos ejidales, contando con el apoyo de diferentes dependencias y entidades públicas que, respetando los usos y costumbres que prevalecen en los ejidos y conforme a los criterios de justicia establecidos en el marco legal agrario han brindado resultados concretos.

Este esfuerzo, significa una reforma agraria para nuestros días, en función de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, certidumbre, libertad y justicia. (Robledo, 2000)

El presente trabajo tiene como propósito fundamental el de conocer el impacto que ha tenido la aplicación de las nuevas políticas agrarias, derivadas de las reformas y cambios institucionales de 1992.

1.1. OBJETIVOS

Objetivo general

- Conocer los beneficios del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación Urbanos (PROCEDE), en el municipio de Abasolo, Gto.

Objetivos específicos

- Analizar los beneficios que ha traído el que los sujetos agrarios sean propietarios de la tierra ejidal.
- Conocer el impacto de la Procuraduría Agraria en la regularización de la tenencia de la tierra en el lugar de estudio.
- Describir el procedimiento general operativo que se debe seguir para obtener el certificado parcelario

1.2. HIPÓTESIS

El Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos ha traído beneficios económicos y sociales a los productores agrícolas de la región Abasolo, Gto.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. Diversas formas de tenencia de la tierra

Tierras comunales

Los pueblos que integraban la triple alianza (Azteca, Tecpaneca y Texcocanos), adoptaron sistemas semejantes en cuanto a la propiedad, distribución y explotación de la tierra (Campos, 2003). Dentro de estos se encuentran:

a) *Calpulli*: Con respecto a las tierras del Calpulli podemos resumir su naturaleza y régimen normativo en los siguientes puntos:

1.- El Calpulli – en plural Calpullec-, es una unidad socio - política que originalmente significó "*Barrio de Gente Conocida o Linaje Antiguo*", teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto.

2.- Las tierras llamadas Calpulli se dividían en parcelas llamadas Calpulli pertenecía en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.

3.- Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas *Tlalmilli*, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Su explotación era individual o, mejor dicho, familiar y no colectivo, como algunas personas erróneamente lo han afirmado. En sus cultivos utilizaban una vara larga con punta moldeada a fuego, de cobre, llamado cóatl.

4.- Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente, del jefe de familia.

5.- El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultada de trasmitirla a sus herederos.

6.- Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

7.- No era permitido el acaparamiento de parcelas.

8.- No era lícito otorgar parcelas a quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio.

9.- Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarlas personalmente. Sin embargo, conforme a los usos y costumbres del pueblo Azteca, era permitido que, en caso de excepción, un barrio

diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del Calpulli.

10.- El pariente mayor, *Chinanallec*, con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.

11.- El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada.

12.- El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan.

13.- Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima, durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al Calpulli.

14.- Se estimaba motivos justificados para no cultivar las tierras, ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo.

15.- Estaba estrictamente prohibida la intervención de un Calpulli en las tierras de otro.

16.- Se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel (*Aamtl*), con inscripciones jeroglíficas.

b) *Altepetlalli*.- Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes, se integraba un fondo común que dio origen a las Cajas de Comunidades que reglamentó en la Colonia la Legislación de Indias (Lemus, 1991).

Tierras Públicas

Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos del gobierno, es decir a financiar la función política. Se señalaban los siguientes tipos:

- a) *Tecpantlalli*, tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Tlacatecutli.
- b) *Tlatocalalli*, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del *Tlatocan* o Consejo de Gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.
- c) *Mitlchimalli*, tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.
- d) *Teotlalpan*, que eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público (Lemus, 1991).

Tierras de los Señores.

Las referidas tierras se otorgaban para recompensar los servicios de los Señores. Los dos tipos corresponden a un mismo género por su idéntica naturaleza:

- a) *Pillalli* eran posesiones otorgadas a los *Pipiltzin*, con la facultad de transmitirlos por herencia a sus descendientes.
- b) *Tecpillalli* se otorgaban a los señores llamados *Tecpantlaca*, que servían en los palacios del *Tlacatecutli*, o jefe supremo.

La distribución anterior se hacía en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo. Eran tierras cultivadas por Macehuales, labradores asalariados y aparceros o Mayeques.

c) *Yahutlalli* tierras recién conquistadas por los Aztecas a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, encontrándose a disposición de las autoridades, se les equipara a las tierras que, en la Colonia recibieron el nombre de realengas y a las que en la actualidad se les denomina nacionales o baldías (Lemus, 1991).

Medidas Agrarias

Tenían una unidad para las medidas longitudinales, llamada *octacatl*, que significa vara de medir o dechado, Orozco y Berra fija la correspondencia de esta medida con las modernas, valiéndose de *Ixtlixóchitl*, en tres varas de Burgos, o sean 2 metros 514 milímetros; considera que siguiendo el sistema de numeración de los indios, consistente y subdividir cada unidad principal en cinco menores, la menor de éstas equivale a 21.6 pulgadas, o sea 503 milímetros; se cree que esta era la medida para las unidades menores, la usada en el comercio y que la mayor se usaba para fijar las grandes distancias y las extensiones de tierra (Lemus, 1991).

Régimen Agrario de los Mayas

Condiciones adversas, poco propicias para la producción agrícola, base económica de sustentación los recursos naturales, como una marcada aridez de sus suelos, carencia de corrientes permanentes de agua a flor de tierra, y la mínima e irregular precipitación pluvial, determinaron en el pueblo Maya la adopción de un sistema comunal de explotación, en cuya virtud cultivaban grandes extensiones de tierra para obtener los productos necesarios para la subsistencia, las que abandonaban una vez levantada la cosecha, emigrando el grupo de población hacia otros lugares propicios para realizar nuevas sementeras. Este sistema de vida determinó la posesión precaria de las tierras de cultivo que privó entre los Mayas y su régimen diverso al imperante entre la población del Valle de Anáhuac (Lemus, 1991).

Consideraciones generales sobre la Tenencia de la tierra en la Precolonia.

- 1.- La vida económica de los campesinos y del pueblo en general en la Precolonia, se sustenta fundamentalmente en la milpa, en la que se cultiva básicamente maíz (*ceutli*) y, accesoriamente frijol, chile, chilacayote y calabaza.
- 2.- Los pueblos aborígenes no llegaron a tener el concepto romanista de la propiedad privada.

- 3.- La organización social de los aztecas se fundaba en el clan, como grupo consanguíneo, y en el totem, como símbolo religioso del grupo.
- 4.- La organización política se apoyaba en el principio democrático ya que el pueblo participaba en la elección de sus jefes.
- 5.- El derecho consuetudinario reguló las instituciones políticas – sociales de los tenochcas y promovió el desarrollo de las comunidades indígenas.
- 6.- La estructura político – social de los tenochcas se encontraba íntimamente ligada al sistema de tenencia de la tierra imperante.
- 7.- La tenencia de la tierra se reguló en el pueblo azteca con un claro sentido de función social.
- 8.- Calpullalli, tierras comunales de los barrios, inalienables e imprescriptibles, constituyen el antecedente más remoto de la propiedad comunal indígena, reconocida y protegida por las leyes de la Reforma Agraria mexicana.
- 9.- Algunos de los principales usos y costumbres que regulaban la tenencia y formas de explotación de las tierras del Calpulli, se conservan y consagran en nuestro actual sistema legislativo.
- 10.- El estudio y conocimiento de las formas de tenencia del agro en la época Precolonial, es imprescindible para entender la naturaleza y estructura de la propiedad comunal indígena, y orientar su desarrollo por vías propias y adecuadas.

2.2. Antecedentes del artículo 27 constitucional

Para la cabal comprensión del alcance de las reformas se realiza un análisis histórico que nos muestra la evolución jurídica y paralelamente, los factores sociales, políticos y económicos que fueron determinantes en dicha evolución.

Época Precolombina

La distribución de la tierra entre los mexicas, tepanecas y acolhuas se hacía de acuerdo a rangos políticos, pudiéndose clasificar en tres grandes grupos: Propiedad

del rey, de los nobles y de los guerreros; propiedad de los pueblos y propiedad del ejército y de los dioses.

El rey, los nobles y los guerreros poseían grandes extensiones de tierra por derechos derivados de las conquistas. El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas. Era él quien favorecía con tierras a los miembros de su familia y a los nobles guerreros como recompensa por sus servicios.

La otra clase de tierras, la de los pueblos, estaba constituida por aquellas que las tribus del norte eligieron como su residencia definitiva. Se dividían en pequeñas secciones sobre las que se edificaban los hogares. Cada familia se apropiaba de las tierras necesarias para su subsistencia. A estas secciones se les dio el nombre de calpullis. Aunque no se tienen datos precisos sobre la extensión de las parcelas que los constituían, según Mendieta y Nuñez citados por (Lemus, 1991) “lo más probable es que no hubiese regla, porque la calidad de las tierras y la densidad de la población, seguramente modificaron, con el tiempo, las primitivas asignaciones.”

La tercera clase de propiedad estaba destinada al sostenimiento del ejército y también servía para sufragar gastos de culto. Estaba constituida por grandes extensiones de tierra que eran trabajadas colectivamente (Sempe, 1992).

Época Colonial

Con la conquista, el sistema de propiedad cambió. El derecho de propiedad sobre grandes extensiones de tierra se siguió dando, sobre todo por la existencia de instituciones como el mayorazgo que vinculaba las propiedades de un solo dueño e impedía su fragmentación entre los herederos. Como es sabido, la palabra mayorazgo proviene del latín *major natu*, mayor o primer nacido y es el derecho que tiene el primogénito de suceder en los bienes, con la condición de dejarlos íntegros perpetuamente en su familia.

Los mayorazgos contribuyeron a conformar un sector terrateniente y latifundista cerrado que generó inequidad en la tenencia de la tierra. Más adelante surge la hacienda como forma de organizar la propiedad rural.

Las propiedades se concentraron en un lapso relativamente corto en manos de los hacendados, quienes querían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda.

Abad y Queipo, citados por (Sempe, 1992) narran la situación del país en 1805, diciendo: “La Nueva España es agricultora solamente, con tan poca industria que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Las tierras, mal divididas desde el principio, se acumularon en pocas manos. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes que las cultivaban por sí en los brazos de los indígenas y de los esclavos de África”.

Luego agrega: “Lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano: aumentando por consiguiente la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo”.

Abad y Queipo concluyen diciendo: “La indivisibilidad de las haciendas, dificulta su manejo y falta de propiedad en el pueblo produjeron y aún producen efectos funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado en general” (Sempe, 1992).

Época Independiente

En la época independiente se dictaron una serie de medidas para evitar el acaparamiento de tierras. Vamos a referirnos a las más importantes en función de que constituyen el antecedente directo del actual artículo 27 constitucional:

Proyecto de Morelos

Después de proclamada la independencia, en 1813 Morelos propone una serie de medidas políticas que deben tomar los jefes de los ejércitos americanos. La 7ª de estas medidas decía: “Deben inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo e industria y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando millares de gentes para que las cultiven...”

Decreto de Colonización Dictado por el Soberano Congreso General Constituyente el 18 de agosto de 1824

El Congreso Constituyente de 1824 dicta un decreto que constituye el primer antecedente en el México independiente de límites a la propiedad. En el artículo 12 se señalaba: “No se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de agostadero”.

Constituciones de 1857

En el debate que suscitó la consagración del derecho de propiedad en la Constitución de 1857, resulta de gran interés el voto particular de Ponciano Arriaga, quien comienza por describir la situación de la época de la siguiente manera: “Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia a muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, gime en la más horrenda pobreza...”

Continuaba diciendo: “Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que en fincas de campo ó haciendas rústicas, ocupan una superficie de tierra mayor a la que

tiene nuestro Estado soberano y aún más dilatada de la que alcanza alguna o algunas naciones de Europa...”.

La mayor parte de la tierra, a decir de Arriaga, estaba ociosa, desierta y abandonada. Según este diputado constituyente, después de la independencia, la sociedad en su parte material había quedado la misma: la tierra en pocas manos, los capitales acumulados y la circulación estancada.

El constituyente citado, hizo algunos señalamientos, entre los que destacan los siguientes:

- La acumulación en poder de pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático.
- Los poseedores de fincas rústicas que tuvieran una extensión mayor de 15 leguas cuadradas de terreno, deberían deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos. Si después del término de un año no lo hicieran causaría a favor del erario una contribución del veinticinco al millar sobre un valor verificado. Si transcurrieran más de dos años, se tendrían por baldíos y serían denunciables y rematados al mejor postor.

Las propuestas de Arriaga no fueron consideradas en la redacción final del artículo 27 de la Constitución de 1857, pero constituyen un antecedente importante para las leyes y decretos de terrenos baldíos (Sempe, 1992).

Proyecto de Ley Orgánica de la Propiedad Territorial

En 1856, otro diputado constituyente, Isidro Olvera, propuso una Ley Orgánica para arreglar la propiedad territorial de toda la República. En el artículo 1º, se proponía que en lo sucesivo ningún propietario de más de 10 leguas cuadradas de terreno de labor pudiera hacer nuevas adquisiciones en el Estado o territorio en el que estuviera ubicada la antigua.

En el artículo segundo se hacía la propuesta para que, los que en la gran meseta central de la República poseyeran más de diez leguas cuadradas, pagaran anualmente una contribución por el valor de exceso.

Decreto de Colonización de 1875

Este Decreto, en su artículo 21 señalaba que en compensación de los gastos que hicieran las compañías de habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podría concederles hasta la tercera parte de los terrenos, pero con la condición de no enajenar en extensiones mayores a 2,500 hectáreas.

Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1894

En virtud de esta ley, cesó la obligación para los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados. Así mismo, cesó la prohibición de enajenar lotes o fracciones que excedieran las 2,500 hectáreas.

En esta misma ley, la lectura del artículo 61 que se refería al gran Registro de la Propiedad de la República, sirve para darnos una idea de las dimensiones de la propiedad rural en ese entonces. Así, los parámetros eran: propiedades que midieran menos de 10,000 hectáreas, más de 10,000 y menos de 50,000 hectáreas y por último las que midieran más de 50, 000 hectáreas (Sempe, 1992).

Época Revolucionaria

El latifundismo se hizo aún más grave a finales del siglo pasado, provocando que en las áreas más densamente pobladas, la relación entre los pueblos y las haciendas fuera de tensión constante. Esto contribuyó a generar descontento que se manifestó con levantamientos campesinos.

En 1910 había 622 mil propiedades, de las cuales el 60 % eran menores de 5 hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de 1000 hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las 110 más grandes, el 15 %, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una.

Programa del Partido Liberal Mexicano

En el punto 36 del Programa del Partido Liberal Mexicano de 1º. de julio de 1906, se señalaba: “El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona.

Plan de Ayala

El Plan de Ayala, que no se firmó en Villa de Ayala, lugar de nacimiento de Emiliano Zapata, en el estado de Morelos, sino en el pueblecillo de la Sierra de Puebla denominado Ayuxustla, el 28 de noviembre de 1911. Se reconoce como autor del Plan al profesor Otilio Montaña, más tarde elevado a la categoría de general y posteriormente fusilado por órdenes de Zapata. Dicho Plan, aunque no se propuso fijar la extensión máxima de las tierras, sí describió la situación que prevalecía en la época. Así, en el punto 7 señalaba: “...La inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierra, montes y aguas...”

En el mismo punto se ordenaba la expropiación, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a fin de que los pueblos y ciudadanos obtuvieran ejidos, colonias y fundos legales para los pueblos o campos de sembradura y de labor.

Proyecto de Ley Agraria de Pascual Orozco de 1912

El artículo 35 de este proyecto establecía la expropiación por causa de utilidad pública a los grandes terratenientes que no cultivaran habitualmente toda su propiedad. Las tierras así expropiadas se repartirían para fomentar la agricultura intensiva.

En este antecedente puede verse como el latifundismo era visto como algo perjudicial sobre todo cuando era improductivo.

Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera (1912)

Este proyecto de ley, de solo cinco artículos, fue presentado precedido de un discurso en el que se tocaban los puntos fundamentales del problema agrario de la época.

Luis Cabrera incluía dentro de los problemas fundamentales al “hacendismo”, llamando así a la presión económica y competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejercía sobre la pequeña. Decía Cabrera: “La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios... pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas...”

Proyecto de Ley Agraria de Pastor Rouaix y José Inés Novelo (1914)

En 1914, Pastor Rouaix y José Inés Novelo presentaron a Venustiano Carranza un proyecto de Ley Agraria en el que se proponía declarar de utilidad pública la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedieran de cinco mil hectáreas. Las bases propuestas eran las siguientes:

a.- Que las fincas destinadas a la agricultura solo pudieran tener una extensión de tierra del doble de la que tuvieran en cultivo en ese momento.

b.- Que las fincas destinadas a la ganadería solo pudieran conservar una extensión de tierras de dos mil quinientas hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor y por cada dos mil cabezas de ganado menor y que si las tierras fuesen adecuadas para la agricultura, solo tuvieran una extensión de mil hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor y por dos mil de ganado menor.

c.- Que los terrenos que no estuvieran destinados a agricultura o ganadería y, en consecuencia permanecieran yermos, solo pudieran conservar una extensión de 5 mil hectáreas (Medina 1990, citado por Sempe, 1992).

Proyecto presentado por Carranza al Constituyente de 1917

Al presentar Carranza en 1916 el proyecto de Constitución, señaló que la expropiación era, a juicio de su gobierno, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma en que se estimase conveniente entre el pueblo que quisiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad.

La fracción XIII del artículo 27 propuesto por Carranza indicaba lo siguiente:

“Desde el día que se promulgue la presente constitución quedará prescrito el dominio directo de la nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones permitidas por la ley, a favor de los mismos particulares o corporaciones... siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada Estado, el cual no podrá exceder de 10 mil has...”(Medina 1990, citado por Sempe, 1992).

Dictamen de los Diputados Constituyentes

En el dictamen que recayó sobre este proyecto se hacía referencia a la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y a la influencia negativa en el orden económico de la concentración de la propiedad raíz en pocas manos. Así

mismo, se señalaba que la producción agrícola nacional no alcanzaba a satisfacer las necesidades del consumo.

Se decía también que la realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tenía que variar en cada localidad, debido a la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debía dejarse a las autoridades locales una vez fijadas las reglas generales que pudieran adaptarse indistintamente en toda la extensión de la república, las cuales debían ser, según los autores del dictamen, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación y fraccionamiento de la superficie excedente.

Texto Original del Artículo 27 de la Constitución de 1917

El texto original del artículo 27 tenía varias referencias a la pequeña propiedad.

En el tercer párrafo se incluyó la facultad de dictar “las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad. Así mismo, en el penúltimo párrafo se estableció la facultad para que, en el siguiente periodo constitucional, el Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expidieran leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

- a) En cada Estado o Territorio se fijaría la extensión máxima de tierra de que pudiera ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. Varios estados legislaron en esta materia estableciendo, en algunos casos, extensiones máximas muy reducidas.
- b) El excedente de la extensión fijada debería ser fraccionado por el propietario y las fracciones puestas a la venta.
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, éste se llevaría a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

El último párrafo del artículo 27, en su texto original señala que todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde 1876, que hubieran traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, facultando al ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando implicaran graves perjuicios al interés público.

Sobre esta declaratoria de nulidad, el diputado constituyente Medina hizo algunas reflexiones que resultan interesantes. En principio, consideró que era necesario revisar el pasado en lo que a la propiedad se refería, cuidando no llevar las cosas al extremo de declarar una nulidad total.

Proponía, para el futuro, establecer ciertas reglas prácticas que resolvieran las cuestiones del pasado, pero no con un principio como el de la nulidad. A su juicio, todos aquellos actos sujetos a la ley, en relación a los cuales se hubiere procedido bien o hubiese recaído una sentencia justa y legal, deberían considerarse válidos. Decía Medina: “Los principios revolucionarios que nosotros tenemos el derecho y la obligación de sostener, no implican una consideración tan absoluta de todo el pasado”.

Reforma de 1934

El artículo 27 constitucional fue objeto de adiciones y reformas en 1934. En el párrafo tercero ya no solo se hizo referencia a la pequeña propiedad, sino que se habló de la pequeña propiedad agrícola en explotación. En la fracción XV, adicionada, se estableció la inafectabilidad de ésta; y en la fracción XVII se recogieron las facultades del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para expedir leyes que fijarán la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes.

Reformas de 1947

La reforma 1947 a la propia fracción XV se refería a la pequeña propiedad ganadera, la que se definió por primera vez a nivel constitucional, llevando a la Carta Magna lo que en el Código Agrario se consideraba pequeña propiedad agrícola y ganadera. El propósito fue, de acuerdo al autor de la reforma, conseguir mayor permanencia del precepto.

Así, se estableció: “Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación”.

Se fijó también en el tercer párrafo de la fracción XV el cómputo de las equivalencias, mismo que se estableció de la siguiente manera: “Una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos”. Se consideraron así mismo como pequeña propiedad la superficies que no excedieran de doscientas hectáreas en terreno de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dedicaran al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial, o bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, quina, vainilla, cacao o árboles frutales”. Estos cultivos especiales ya estaban previstos en el Código Agrario, salvo la caña de azúcar que fue adición del autor de la iniciativa.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad ganadera, ésta aumento en relación a lo que preveía el Código Agrario de 1943, quedando fijada como la que no excediera de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fijara la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

En la reforma de 47 se previó también el cambio de calidad en las tierras por obras de riego o drenaje que las mejoraran, manteniendo su condición de inafectables.

Resultan interesantes algunas consideraciones contenidas en la iniciativa, particularmente las que muestran que la extensión de tierra que una persona puede cultivar, se halla en relación directa con los útiles e implementos de trabajo de que dispone, y, por consiguiente, con el desarrollo científico y económico de cada época.

Desde 1947 se hablaba de las máquinas modernas que permiten economizar el trabajo humano en grandes proporciones y de ampliar las superficies que puedan ser atendidas. Obviamente, el avance tecnológico de aquel año a la fecha, hubiera resultado inimaginable para los autores de la reforma; sin embargo, las consideraciones pueden ser totalmente válidas para justificar las reformas promovidas en 1992 (Sempe, 1992).

2.3. Motivos que justifican la reforma al artículo 27 Constitucional en 1992

México requiere una transformación que abra oportunidades, pero también que sea integral; que traiga consigo apoyos, recursos, inversiones en infraestructura y, sobre todo, solución a sus demandas, a los rezagos acumulados en muchas décadas y a las carteras vencidas. Esta es la realidad del campesino mexicano, la cual no deja lugar a dudas: existe mucha injusticia y pobreza en el campo. Por eso tenemos que cambiar, y de esta manera defender la vida colectiva de comunidades y ejidos, que son el centro de la vida cotidiana de millones de mexicanos. Dejar todo tal y como está no es defender el ejido, ni la comunidad, ni la pequeña propiedad; mantenerlo así sería tanto como permitir que los intereses creados dominen, que impidan la producción y limiten las oportunidades para una nueva etapa de mayor bienestar. Por eso para que la reforma campesina de nuestros días tenga éxito y sea profunda, tiene que partir de la acción de los propios campesinos y no provenir de decisiones tomadas desde los escritorios. Hay que facilitar que esto se logre, y la iniciativa así lo

propone. Hay que asegurar que sea un auténtico resultado de la libertad y de la democracia; los programas de apoyo al campo a eso van dirigidos.

La respuesta que se dé al campo tiene que ser integral. Ningún cambio de la ley por sí mismo, ningún proyecto de apoyo gubernamental aislado, ninguna invocación a propuestas del pasado hechas para un México que hoy ya se ha transformado pueden responder de frente al campesino y dar sustento a su esperanza de una vida mejor. Se necesita una visión que conjugue historia y tradiciones, que parta de realidades como las que viven los campesinos, que reúna recursos y los destine eficazmente a fomentar proyectos productivos. Para formular esta perspectiva de transformación integral del campo es necesario remarcar los puntos más relevantes de la iniciativa y precisar el compromiso del Estado mexicano con los ejidatarios (Salinas, 1992).

a) La reforma promueve justicia y libertad para el campo

La iniciativa de reforma tiene como propósito proporcionar justicia social efectiva por la vía del empleo, de la producción, de la capacitación y del reparto equitativo de los beneficios.

Otro de sus fines es restituir al campesino la libertad de decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela. Es por ello una propuesta a favor de la democracia.

Ampliar justicia y libertad es el objetivo de la reforma, tal como lo ha sido el de las luchas agrarias que nos precedieron. Se busca promover cambios que alienten mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que estos se beneficien de su trabajo con equidad, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y en una nación más próspera. Para lograr lo anterior, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; este se da en

gran parte por la obligación que existe de seguir repartiendo tierras y por la falta de formas estables de asociación. Los cambios deben, por ello, ofrecer mecanismos y crear formas de asociación que estimulen la mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y que abran un horizonte más amplio para el bienestar campesino. También deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que éstos tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

b) La reforma protege al ejido

La propiedad ejidal y comunal se eleva a rango constitucional. Hoy, el ejido y la comunidad no están protegidos por la Constitución; con la reforma lo estarán. Ya no serán sólo formas de tenencia, derechos limitados de uso definidos en la regulación agraria. Mediante la reforma, el ejido y la comunidad pertenecerán a ejidatarios y a comuneros. Esto quiere decir que se les otorgará el dominio sobre los recursos y la libertad para administrarlos. Pocos saben de quién son los ejidos y las comunidades. Algunos pensaban que del gobierno; otros que eran de los ejidatarios y comuneros, en realidad son de la nación, sin que la Constitución defina claramente las relaciones de propiedad. Con la reforma podremos dar una respuesta contundente: el ejido es de los campesinos y ellos deciden su destino.

Antes de esta iniciativa de reforma, la burocracia, sin consulta a los campesinos, podía concesionar el bosque con que se había dotado a estos últimos; tomaba decisiones sin convocar a la asamblea del ejido y su presencia era un requisito para dar validez a las decisiones ejidales, incluyendo las referidas a quienes lo representan. Con la reforma se vuelve a dar a los campesinos el poder para manejar con autonomía la tierra y sus recursos, pero ya no más en el desamparo. Aseguraremos que los propios ejidatarios, de manera consciente y democrática, decidan la forma de dominio de área parcelada. Se dará apoyo eficaz y directo para que la decisión que tomen no sea producto de la urgencia ni de la necesidad.

Es importante distinguir, y así lo hace la reforma, entre el área común del ejido y su área parcelada. El área común, territorio donde se asienta la comunidad, el pueblo y sus bienes comunes son base territorial para la existencia de una comunidad, de una forma de vida, de una convivencia familiar. La comunidad de los ejidatarios, su pueblo, el área donde está su escuela y también su siembra colectiva, es una unidad social con existencia histórica. Viene de tiempo atrás. La reforma propone que esta parte del ejido sea permanente, inalienable e inafectable, porque ahí se expresan las tradiciones y las formas de ser de los grupos ejidales. No podrán ser objeto de transacciones mercantiles porque lastimaría a la comunidad y amenazaría su identidad. La reforma lo impide.

El ejido, en su parte común e indivisible, permanece. Se le apoyará con servicios, con acciones de salud y de educación, con crédito para proyectos productivos, con estímulo para asociaciones equitativas y dando respuesta a las mujeres campesinas.

También reconocemos los derechos de los vecindados. En los pueblos asentados en lo ejidos viven campesinos que no son ejidatarios: Son sus descendientes y otros vecindados. Fincaron sus casas, trabajan con frecuencia en el ejido y forman parte de la comunidad ejidal. Sin embargo, su situación es precaria. No siempre puede hacer uso del territorio común, no poseen un solar para su casa ni participan en las decisiones de la comunidad. La propuesta permite reconocerles derechos, darles certidumbre y convertir en realidad jurídica lo que hoy en día es realidad social. Por su parte, la superficie parcelada en todas las regiones la mantienen los campesinos, pero también en algunas partes ya la están poniendo en renta o en venta al margen de la Ley. En ello no debemos ver la intención de violar el régimen jurídico sino la respuesta obligada para quien tiene que salir adelante y atender a su familia. La iniciativa da legalidad a la realidad, y la canaliza a la verdadera defensa de los derechos de los campesinos.

Hoy dos terceras partes de la propiedad ejidal repartida en el país corresponden a áreas comunes, y una tercera parte a zonas parcelarias. Al proponer esta reforma que el área común sea inalienable, se establece constitucionalmente que la propiedad social en México sea permanente. Por eso, el ejido no está en riesgo ni va a desaparecer. La reforma plantea que se respete la libertad del ejidatario para decidir sobre el dominio de la parte parcelaria, pero establece, y lo propone como ley reglamentaria, que los ejidatarios del núcleo ejidal sean quienes decidan por mayoría calificada, es decir de dos terceras partes, y además certificada por la autoridad para asegurar que estas decisiones sean libremente, sin influencia indebida ni abusos. Si los campesinos deciden seguir siendo ejidatarios, así será; si deciden cambiar, se respetará su decisión. El Estado no impone opción alguna, porque los ejidos no son del gobierno sino de los ejidatarios. Estos merecen su respeto y su apoyo. Desde hace varios años, en los hechos, ya se han tomado estas decisiones pero de manera ilegal. Reconozcamos y orientemos por medio de la ley lo que los campesinos ya hacen y deciden en la realidad.

c) La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos de cambio

Esta iniciativa propone más libertad para los campesinos, una libertad que no queda en postulado formal porque establece las condiciones materiales y la protección legal para asegurara el respeto al campesinado. La reforma toma como principio el que los campesinos decidan con libertad sobre el dominio pleno de la tierra, sobre su manejo y su administración. No queremos ni permitiremos que se les sustituya o se decida por ellos.

La iniciativa no propone ni el Estado promueve que se titulen las parcelas ejidales; ésta crea las condiciones para que los campesinos decidan. Algunos de buena fe han señalado que los caciques pueden imponer esta decisión; el gobierno actuará para impedirlo. Otros señalan que los campesinos no saben lo que quieren y por eso no debe dárseles libertad para decidir; yo estoy convencido de que el campesino tiene la capacidad, el conocimiento y la madurez para tomar sus propias decisiones y

no necesita de tutores que en muchos casos han sido sus explotadores, para actuar. Tengo confianza en lo campesinos, y el Estado pone hoy en marcha un programa de reactivación del campo para crear las condiciones materiales justas que permitan el campesinado decidir sin agobios y sin desesperación.

d) La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio

Al minifundio se le combate con asociaciones productivas que hagan viable y atractiva la inversión, con la aplicación de nuevas tecnologías y con el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, de industrialización y de exportación. El surco, la parcela muchas veces fraccionada, no lo permite y no proporciona bienestar. Por eso, la iniciativa promueve crear asociaciones y que participen las sociedades mercantiles en la producción agropecuaria. El campesino puede ser socio y no tiene que subordinarse ni ocultarse para serlo.

Para combatir toda pretensión de constituir latifundio, la iniciativa mantiene límites actuales de la pequeña propiedad, y exige fijar límites de extensión a las sociedades, que impidan concentraciones individuales de gran extensión. Demanda, igualmente, fijar la extensión máxima de la parcela de un ejidatario, así como la mínima, en el proceso de parcelación para evitar más fragmentaciones. El latifundio pertenece al pasado y no regresará.

En México, desde hace casi 10 años, no hay anonimato en lo referente a las acciones de las sociedades. Por eso es posible promover la participación de éstas mediante acciones en el campo sin que se utilicen para concentrar la tierra en una sola mano. Ellas pueden apoyar la necesaria capitalización, así como elevar la productividad de las tierras para beneficio de todos. Con la iniciativa de reforma, la Constitución define el requisito de que cada socio tiene que limitarse a la extensión permitida para las pequeñas propiedades, y exige que la ley reglamentaria fije el número mínimo de socios y la superficie máxima de la propiedad en las sociedades.

El latifundio encubierto mediante acciones no regresará, por que la ley establecerá como requisito a los socios poseer sólo la extensión que corresponde a la pequeña propiedad constitucional y que no haya menos socios que los que sean necesarios para amparar pequeñas propiedades con sus límites actuales. Para participar en sociedades mediante acciones que operen en el sector agropecuario, los inversionistas extranjeros deberán sujetarse, además, a los requisitos especiales que señale la ley. Esta también nos permitirá promover sociedades ejidales de responsabilidad limitada para el manejo de las áreas parcelarias, con el fin de conservar la integridad ejidal si así lo deciden. El debate enriquecerá la creación de nuevas opciones para los campesinos. La iniciativa también permite que los ejidatarios tomen la decisión de permanecer como hasta ahora.

Es importante que la ley reglamentaria contemple, de manera cuidadosa, el cambio del uso agropecuario de tierras destinadas en la actualidad en grandes extensiones a la ganadería. No deben confundirse las excepciones con la generalidad. Por lo común, las mejoras que se introduzcan al suelo y el cambio de su uso no producirán enormes extensiones. En los casos de excepción, la ley deberá especificar el mecanismo de concentración que modera esa transición. Queremos ampliar la frontera agrícola. Queremos mayor producción, más empleo y mayor densidad económica e intensidad en el aprovechamiento de la tierra. Pero esto no haremos permitiendo la creación de nuevas concentraciones de tierra con proporciones ofensivas. Demos a las excepciones su adecuada dimensión. El estado cuenta con los instrumentos para regularlas, y los fortalecerá.

Se mantendrán los límites de la pequeña propiedad y se dará solución a los casos de excedentes injustificados. Por eso, en la iniciativa de reforma quedan firmes la restitución, la venta de excedentes y, llegado el caso, la expropiación por causa de utilidad pública.

e) La reforma promueve la capitalización del campo

El campo necesita una capitalización profunda y sostenida para poder crecer, generar empleos y proporcionar bienestar. Existen muchas formas de asociación que, en la práctica, ya se dan, y que serán legales y equitativas si se aprueba esta reforma: desde la mediería, que da acceso a las tierras a centenares de miles de campesinos, hasta la más compleja agricultura por contrato. Es necesario que existan reglas claras que protejan los derechos de los trabajadores del campo. Tenemos que incrementar los recursos públicos y facilitar la inversión privada, y sobre todo, tenemos que abrir opciones claras y legalmente definidas.

La reforma dará certidumbre a la tenencia de la tierra. Esta será un elemento decisivo para alentar el financiamiento al campo; es decir, habrá más crédito, mayor inversión, más capitalización en el campo al no existir el temor de la afectación permanente. Para aprovechar estas oportunidades, se propone que se permita la existencia de sociedades mercantiles en el campo, con todas las restricciones ya señaladas en el punto anterior.

En el caso de los ejidos no esperaremos pasivamente a que el capital privado fluya; promoveremos formas de asociación entre ejidatarios y particulares. El estado, por su parte, actuará decididamente para canalizar recurso frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones. Por eso ponemos hoy en marcha el programa de reactivación del campo, de financiamiento al ejido y a las empresas sociales.

Al amparo de la ley, con el apoyo del gobierno y con la decisión de los ejidatarios, muchas de las opciones de asociación serán atractivas sin necesidad de cambiar la forma de propiedad de la superficie parcelaria ejidal. La gran diferencia radica en hacer públicas, transparentes y reguladas las oportunidades de asociación y de transacciones comerciales. La titulación es una decisión entre otras y no necesariamente la mejor en ciertos casos y en diferentes regiones, Muchos ejidatarios quieren seguir siéndolo; recibirían apoyo para que su decisión se

convierta en progreso. Otros desean cambiar; también deben encontrar respeto para que su decisión fructifique.

f) La reforma establece la rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios

Muchos campesinos han pasado años solicitando que se resuelvan sus peticiones; miles de expedientes permanecen sin dictaminar y sin resolver. Por eso se propone la creación de tribunales agrarios; ahí habrá justicia pronta y expedita. Pero no se dejará solo al campesino frente a éstos; precisamente una de las nuevas funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria será la de procurar justicia para los campesinos ante los tribunales. La Secretaría va a permanecer. Tiene todavía mucho trabajo por delante para dictaminar los expedientes que turnará a los tribunales con objeto de llevar a cabo la concentración y la conciliación en el campo, de promover la organización campesina y de abatir el rezago.

Por lo que respecta al reparto agrario conviene precisar que la reforma propone reconocer la realidad: hoy, la Constitución obliga al gobierno a dar tierra a todo aquel que la solicite. Este era un mandato correcto cuando había latifundios, tierra vacante y poca población. Por eso se pudo cumplir con esa obligación constitucional. Pero ahora la población ha crecido y la tierra no.

Hay la responsabilidad moral de mentir a los peticionarios diciéndoles que pronto les tocará recibir tierra, cuando todos sabemos que no hay posibilidad de cumplirle a los millones que la solicitan. Sin embargo las tierras de los narcotraficantes o las propiedades mayores a los límites establecidos en la ley se fraccionarán en beneficio de los campesinos como lo establece la iniciativa. No mentiremos ofreciendo lo que no hay, pero tampoco dejaremos de actuar contra quienes violan la ley.

Habrá más empleo en el campo y esto significa más trabajo asalariado, como ya ocurre en pequeñas propiedades y en ejidos; llegó el momento de reconocer esta

situación y de promover la sindicalización de los jornaleros agrícolas para asegurar un trato justo en su relación laboral.

En los seis puntos anteriores se precisan aspectos de la iniciativa y se propone incluirlos en la ley reglamentaria para detallar las definiciones generales de la Constitución. Pero he reiterado que el campo requiere de la reforma legal y también de reactivación y de recuperación económica y productiva. Es necesario ratificar que el Estado no abandona su responsabilidad con los campesinos. Hoy ponemos en marcha acciones de gran importancia para actuar simultáneamente con la iniciativa, para probar en los hechos el compromiso agrario del Estado mexicano y para dar respuestas a las sentidas demandas de los campesinos. Este es un despliegue nuevo y mayor de la acción estatal en beneficio del campo; es un programa para beneficio principalmente de ejidatarios, comuneros y avcindados, y para garantizar que no quedarán en desventaja frente a los pequeños propietarios.

En los hechos comprometeremos recursos presupuestales crecientes, más amplia cobertura del seguro y mayor subsidio transparente y con destino claro, la creación de un Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad y la solución al problema de la cartera vencida en el Banrural. Este ha sido el reclamo de los campesinos y la propuesta de los dirigentes agrarios que ahora cumple el estado mexicano.

g) Comprometeremos recursos presupuestales crecientes al campo

Cada año de mi administración crecerán, en términos reales, los recursos presupuestales para el campo. Las reformas no provocarán movimientos migratorios masivos a las grandes ciudades porque vamos a generar empleos en el medio rural, vinculándolo al campo y a la agroindustria. En las cadenas productivas generaremos oportunidades en los servicios y en los apoyos a la producción y, después de las cosechas, en los procesos de transformación. Queremos arraigar a la población en ciudades pequeñas y medianas, ofrecerles capacitación y abrir oportunidad para su desarrollo autónomo y digno.

Para ello actuaremos con todos los instrumentos al alcance del Estado. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1992 propondré destinar más de nueve billones de pesos para fortalecer la infraestructura, la tecnología, el crédito, los apoyos en insumos y los mecanismos de comercialización que aseguren un impulso extraordinario al campo y al bienestar de los campesinos. Este incremento del 20 % real, cinco veces mayor al crecimiento total que tendrá el gasto público.

Para inversión en infraestructura hidroagrícola se propondrá asignar más de un billón 700 mil millones de pesos, cifra superior en términos reales al 30 % respecto a la del presente año. La Secretaría de la Reforma Agraria contará con un incremento efectivo de más del 50 % para avanzar en la solución de los problemas del rezago agrario.

h) Seguro al ejidatario: Subsidia parte del costo y se amplía la cobertura

Con cargo al gobierno federal subsidiaremos el 30 % de la prima del seguro, lo cual representa un costo presupuestal del 200 mil millones de pesos. Esta medida permitirá elevar el valor asegurado por Agroasemex del 70 al 90 % de la cobertura, y atender a casi dos millones de hectáreas en comparación con las 900 mil atendidas en 1991.

i) Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad

Ante la sentida y justa demanda de apoyo al esfuerzo productivo de los mexicanos, propondré a la Cámara de Diputados destinar recursos dentro de Programa Nacional para las Empresas de Solidaridad, el cual tendrá como propósito fundamental crear empresas de campesinos y para los campesinos en el campo e impulsar proyectos productivos. Paralelamente a la disposición de este Fondo se consolidaran las obras de bienestar que ya se vienen realizando con las comunidades y los ejidos.

El Fondo para las Empresas de Solidaridad se orientará a apoyar las actividades agrícolas, agroindustriales, extractivas y microindustriales. Para ello, se constituirán empresas de Solidaridad como una forma de organización para producir que permita la unión de los campesinos ejidatarios y comuneros, de sus hijos y de los vecindados. El Fondo será también el instrumento para el desarrollo productivo de los campesinos, sobre todo de los de menos recursos, que con justicia exigen la solidaridad nacional para que se les restituya algo de lo que por tantos años ellos han proporcionado generosamente a todos los mexicanos. El fondo servirá para financiar proyectos y aportar capital de riesgo para la constitución de las empresas en solidaridad, y se iniciará con 500 mil millones de pesos. A esta propuesta del gobierno de la República se sumará el apoyo de las instituciones de fomento para el campo, y se invitará a los estados y a los municipios, con pleno respeto a la soberanía de los primeros y a la autonomía de los segundos, a incorporarse a este gran esfuerzo productivo.

También continuará operando el actual Fondo para la Producción que apoya el trabajo en dos millones de hectáreas. 190 mil cafecultores seguirán trabajando con el apoyo de Solidaridad; más de mil organizaciones indígenas seguirán contando con el respaldo de los fondos para las comunidades indígenas, y de igual forma, los pescadores ribereños, los pequeños mineros y los productores forestales seguirán teniendo el apoyo de Programa de Solidaridad.

En su conjunto, las actividades productivas del medio rural contarán con recursos federales por dos billones de pesos, a los que se sumarán las aportaciones de las instituciones financieras de desarrollo, las de los gobiernos estatales y municipales, y las de los propios productores, para iniciar un programa sin precedente en materia de producción y de empleos rurales. Por otra parte, se continuarán realizando las obras y proyectos para el medio rural, con lo cual será posible abatir los rezagos en los servicios, que por muchos años han padecido los campesinos. Solidaridad destinará a la atención de la salud, la educación, la vivienda y la alimentación de las comunidades otros dos billones 333 mil millones de pesos.

Así mismo, pondremos en marcha un programa de emergencia para el empleo rural. Lo haremos rehabilitando canales de riego, bordos y tierras. En especial canalizaremos recursos para la capacitación campesina.

j) Se resuelve la cartera vencida con el Banrural y se aumentan los financiamientos al campo

No permitiremos que el endeudamiento sea un motivo de temor que influya en la nueva libertad de los ejidatarios. Para muchos es imposible pagar; otros necesitan verdaderas facilidades. Por eso, a partir de hoy resolveremos el problema de la siguiente forma: se separa del Banrural la cartera vencida. La cartera de aquellos campesinos que han tenido el Programa Nacional de Solidaridad y que no puedan pagar pasará dicho Programa, que determinará la forma de finiquitarla mediante trabajo o colaboración, y financiará a esos ejidatarios; la de quienes requieran de un plazo largo o paguen pronto con descuento, se transferirá a un fideicomiso fuera del Banrural para proceder a su solución y así permitirles ser sujetos de crédito que puedan volver a disponer de financiamiento. Vamos a terminar con el círculo vicioso que han propiciado la deuda y la pobreza.

Al mismo tiempo incrementaremos a un billón de pesos las transferencias fiscales al Banrural, lo que, sumado a su capacitación financiera, permitirá elevar a más de cinco billones de pesos su capacidad de crédito. Esto significa un aumento de más del 50 %. El de avío crecerá 30 % y se duplicará el refaccionario (Salinas, 1991).

2.4. Modificaciones al artículo 27 Constitucional

En 1991 el Lic. Carlos Salinas de Gortari, envía al Congreso de la Unión las modificaciones al artículo 27 Constitucional, donde se brinda autonomía al ejido,

cambiando radicalmente el origen de su creación. El día 7 de enero de 1992 entra en vigor, siendo publicada en el diario oficial de la federación de fecha 6 de Enero de 1992. a continuación se mencionan las modificaciones (Cuadro 1).

Cuadro 1. Modificaciones al artículo 27 Constitucional

TEXTO ANTERIOR

Artículo 27. para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o ministrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los

TEXTO VIGENTE

Artículo 27. para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas cúrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego de pleno derecho al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en los sucesivos se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

III. pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, Poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijarán en cada caso;

III. con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas y forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de

estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad.

En este caso, toda propiedad accionaría individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera de dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

VI. Fuera de las corporaciones que se refieren las fracciones II, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las

o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán Tramitarse las mencionadas controversias.

condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcela se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

X. Los núcleos de la población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para construirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje

X. Se deroga.

de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores.

XI. Se deroga.

XII. Se deroga

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario

Dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los Dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización

XIII. Se deroga.

XIV. Se deroga.

correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego, o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no excedan del 3 por ciento anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada.

Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.

XVI. Se deroga

XVII. que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

XIX. Con base en esta constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos,

XIX.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Diputados o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria,

2.5. Surgimiento y evolución de la procuración de justicia agraria en México

Surgimiento

Procurar justicia a favor de los hombres del campo se remonta a la época de la conquista y la colonización, puede decirse que por sus propias características fueron los “indígenas” y sus tierras (las de común repartimiento) los que merecieron una atención especial en razón del sometimiento y abusos del conquistador en su contra (Gallardo, 2004).

Al respecto, pueden señalarse algunas disposiciones que refieren precisamente la existencia de la figura del defensor de los campesinos.

Ley VI. Que las tierras se partan con asistencia del Procurador del lugar.

El emperador D. Carlos á 26 de junio de 1523, y en Toledo á 24 de mayo de 1534.

Al repartimiento de las vecindades, caballerías y peonías de tierras, que hubieren dar a los vecinos: “Mandamos, que se halle presente el procurador de la Ciudad, ó Villa donde se ha de hacer.”

Ley XVII. Que no se admita á composición de tierras, que hubieren sido de los indios, o con título vicioso, y de los Fiscales, y Protectores sigan su justicia.

D. Felipe IV, en Zaragoza á 30 de junio de 1646.

Para favorecer y amparar á los indios, y que no reciban perjuicios: Mandamos, que las composiciones de tierra no sean de las que los Españoles hubieren adquirido de Indios contra nuestras Cédulas Reales, y Ordenanzas, ó poseyeren con título vicioso, por que en estas es nuestra voluntad, que los Fiscales Protectores, ó de las audiencias, si no hubiere Protectores Fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por las Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargaremos a los Virreyes, Presidentes y Audiencias, que les den toda asistencia para su entero cumplimiento”.

No obstante la expedición de Leyes y Ordenanzas que pretendieron la protección de los derechos de los naturales sobre sus tierras, no lograron su cometido, a grado tal que se prestó la pérdida de sus propiedades y el inicio de la hacienda. Todo ello, marcó la pauta para lo que a la postre se estableciera una de las acciones agrarias importantes, la restitución de tierras.

Evolución

Procuraduría de los Pobres

En marzo de 1847, don Ponciano Arriaga, entonces diputado local en el Estado de San Luis Potosí, propuso la creación de la Procuraduría de los Pobres, expidiéndose el decreto número 18, por el que se establecieron tres procuradores de pobres, cuya tarea era la defensa de las personas más desvalidas.

Pensamiento del Constituyente de 1917

En los albores del siglo XX, la problemática social y en particular la del campo, hacía necesario buscar la solución a dichos problemas, como lo sostenía en la máxima tribuna de la nación el diputado don Luis Cabrera y más tarde el Constituyente de Querétaro en 1917, estos últimos hicieron suyo el ideario del pensamiento revolucionario, plasmando en la Constitución los principios rectores de la política del reparto agrario ya considerada en la Ley del 6 de Enero de 1915 y los mecanismos para llevar a cabo su redistribución, el racional aprovechamiento de los recursos y, con ello propiciar el bienestar de los hombres del campo; todo esto permitió el surgimiento de la propiedad social que constituyen los ejidos y comunidades del país.

Procuraduría de Pueblos

Como resultado de la puesta en práctica de la política de reparto agrario, el Congreso de la Unión, con fecha 17 de abril de 1922, expidió la Ley por la que se creó la Procuraduría de Pueblos, cuya tarea consistía en patrocinar a los diversos pueblos o grupos de solicitantes de tierra a través de la restitución o dotación de tierras bosques y aguas. Dicha asistencia era de manera gratuita. El nombramiento

de los integrantes de dicha Procuraduría corría a cargo de la Comisión Nacional Agraria (creada mediante la ley del 6 de enero de 1915).

Congruente con las necesidades, la evolución de dicha institución y de las dependencias agrarias responsables de la aplicación de las leyes sobre la materia, en 1934 se creó el Departamento Agrario, que dio paso en la década de los cincuenta del siglo XX al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y éste, a su vez, en diciembre de 1974 a la Secretaría de la Reforma Agraria, todos con dependencias del Ejecutivo Federal, las cuales incluyeron en su estructura esta instancia de procuración de justicia agraria.

Procuraduría de Asuntos Agrarios

Ante la imperiosa necesidad de fortalecer esta materia, mediante decreto presidencial del 1º de julio de 1953, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios (publicándose un año más tarde su reglamento), ampliándose sus atribuciones en materia de conciliación para atender controversias y aspectos para la organización en cooperativas, así como para crear asociaciones para el mejoramiento de la población campesina.

Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria

Al publicarse en 1980 el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, se estableció la competencia de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, señalada en su numeral 21.

En los años 1983 y 1985 se buscó dar mayor amplitud constitucional y legal en esta materia, en el primero de los casos reformándose el Artículo 27 constitucional en el que se fijó la obligación del Estado mexicano para apoyar la asesoría legal de los campesinos (fracción XIX) y, el segundo, al establecer la Dirección General de Procuración Social Agraria.

Reforma Constitucional de 1992

Frente a una realidad insoslayable en el medio rural, en 1992 se reformó el Artículo 27 constitucional en materia agraria (decimocuarta reforma), fueron varias las vertientes abordadas; sin embargo, para efectos del presente tema puede afirmarse que ante el establecimiento de una nueva cultura e institucionalidad agraria, se analizó y concluyó con la necesidad de crear un órgano de procuración de justicia agraria que estuviera a la altura de la nueva realidad y, por ende, también de las necesidades de los hombre y mujeres del campo.

Cabe mencionar, que originalmente la fracción XIX del Artículo 27 constitucional únicamente contemplaba el establecimiento de los Tribunales Agrarios; no así de la Procuraduría Agraria. Pero al igual que con el Constituyente de Querétaro, al interior de la LV Legislatura existieron voces que se pronunciaron por la necesidad de crear una instancia que apoyara la problemática de los campesinos (sujetos agrarios) y, gracias a ello, se creó constitucionalmente la referida Procuraduría Agraria.

En tales circunstancias, en la fracción XIX, en lo conducente, se estableció lo siguiente: "...La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia..." (Gallardo, 2004)

La Procuraduría Agraria

El artículo 134 de la Ley Agraria considera a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (Gallardo, 2004).

Dicha institución, de acuerdo con lo preceptuado por el numeral 136 del ordenamiento legal invocado, tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros, sucesor

de ejidatario o comunero, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas), mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento interior, cuando así se lo solicite, o de oficio, en los casos en que así se contemple.

Para dar cumplimiento a las atribuciones legales y reglamentarias, son muy diversas las acciones que ha realizado la Procuraduría a partir de su creación, las que se inscriben propiamente a partir de la expedición de su primer Reglamento Interior, que data del 30 de marzo de 1992. Entre ellas se encuentran:

- I.- Coadyuvar y en su caso representar a las personas, en asuntos y ante autoridades agrarias.
- II.- Asesorar sobre consultas jurídicas planteadas que tengan que ver con la aplicación de esta ley.
- III.- Promover y procurar la conciliación de intereses.
- IV.- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias, a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.
- V.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- VI.- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- VII.- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.
- VIII.- Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente.
- IX.- Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda.

X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia (Gallardo, 2004).

2.6. Límites socioeconómicos para las reformas del artículo 27 Constitucional

El propósito del presente artículo es dar cuenta de los avances y los retos de la política agraria, sintetizando la experiencia institucional acumulada en este periodo de transición y aportando una visión prospectiva de las políticas públicas para el desarrollo agrario en el futuro, tanto inmediato como mediano, del campo mexicano (Robledo, 2000).

Los límites del desarrollo agrario

Desde mediados de la década de los sesenta, la producción agropecuaria entró en una profunda crisis. Una de sus principales expresiones fue un crecimiento irregular e insuficiente: en promedio, inferior al incremento demográfico y muy por debajo del de los demás sectores de la economía nacional. La caída de la productividad, la baja formación de capital y los crecientes déficit en la balanza comercial fueron otros de los indicadores que configuraron la crisis estructural del campo mexicano en los años sesenta y ochenta.

Aunque el estado aumentaba su intervención mediante sus múltiples agencias en el campo, los crecientes subsidios y programas fueron insuficientes para contener el efecto acumulativo de la crisis estructural, cuyas expresiones consideraban la caída de los ingresos reales de los productores y de la inversión y la productividad, el alto crecimiento poblacional, el déficit alimentario, el aumento del desempleo y la migración laboral, entre otros aspectos.

A principios de la década de los noventa, la existencia de una transformación profunda del campo era compartida por todos los actores del sector, aunque no se coincidiera en las propuestas para llevarla a cabo. Se estableció un consenso respecto de la inviabilidad de sostener el “modelo de desarrollo rural” fincado en una creciente intervención del Estado, y se cuestionó su sustento jurídico e institucional. Se llegó al límite de las capacidades institucionales del Estado para promover soluciones de fondo a los problemas de corto y largo plazos en el desarrollo rural (Robledo, 2000).

Los límites del modelo de desarrollo rural 1970-1992

Límites jurídicos

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 mantenía la obligación del poder Ejecutivo de aceptar y tramitar ilimitadamente solicitudes de dotación y ampliación de tierras, así como establecer nuevos centros de población ejidal. Al mismo tiempo el marco jurídico garantizaba la protección a la pequeña propiedad constitucional.

Aunque la inexistencia de propiedades afectables era generalizada, el Poder ejecutivo tenía que abrir expedientes y realizar los complejos trámites para negar las solicitudes y buscar otras alternativas, como los nuevos centros de población ejidal. Los expedientes que culminaban negativamente eran mucho más frecuentes que los que recibían respuesta positiva. Cuando esto sucedía, las tierras tenían que ser adquiridas comercialmente, porque no eran jurídicamente afectables.

La calidad de las tierras dotadas era con frecuencia mala, y las unidades de dotación eran cada vez más pequeñas, inferiores a las que la propia ley establecía. El reparto agrario permanente ya no cumplía con sus propósitos como promotor de la justicia social.

Jurídica y socialmente, el reparto de la tierra había concluido, pero permanecía la obligación del Estado de seguir aceptando nuevas solicitudes de dotación. Se provocaba frustración entre los solicitantes que no lograban una resolución expedita a viejas y nuevas solicitudes. Los propietarios que eran o podían ser señalados en los procedimientos agrarios como afectables vivían en la incertidumbre. El estado mexicano se debilitaba en la contradicción entre mantener el reparto y la carencia de tierras para satisfacerlo.

La norma jurídica para la regulación de la propiedad y la tenencia se violaba con frecuencia, impunemente, ya que no había posibilidades de imponer y garantizar su cumplimiento en forma expedita. Las tierras ejidales se vendían o arrendaban pese a la prohibición legal. La propiedad particular se simulaba para evitar su señalamiento como tierra afectable, aun cuando no rebasaba los límites constitucionales. Las expropiaciones, única vía para desincorporar el régimen ejidal, se utilizaron más allá de la estricta utilidad pública, y en sustitución de instrumentos inexistentes o ineficientes para la regularización y ordenamiento de la propiedad.

Eran frecuentes las violaciones, simulaciones y encubrimientos que abrían espacio a la manipulación y la corrupción. El costo de la informalidad y la ilegalidad recaía, mayormente, en los ejidatarios, que se veían presionados por las sanciones legales contra diversos tratos agrarios, los cuales ocurrían en la práctica, pero en condiciones desfavorables para los titulares de derecho. Para los particulares, el riesgo estaba en la falta de seguridad y los elevados costos sociales y económicos para llevar a cabo negocios en el campo. Para todos, el efecto era desaliento a la inversión y la capitalización.

El ordenamiento jurídico era rígido y no correspondía ni con las prácticas y tratos agrarios tradicionales ni con las transformaciones técnicas y organizativas de la producción agropecuaria. La sucesión de derechos, de acuerdo con la costumbre, propiciaba el continuo fraccionamiento de las unidades de dotación. El minifundio

quedaba consagrado como una forma permanente, ya que la ley obligaba a la sustitución de los titulares cuando faltaban, impidiendo la compactación; pese a ello, creció la desigualdad dentro de los ejidos. La ganadería extensiva se alentaba en virtud de que las mejores técnicas volvían afectable al predio que pudiera mantener más de 500 cabezas de ganado mayor.

El acceso al crédito y la asistencia técnica, así como las decisiones sobre qué y cómo producir, dependían, frecuentemente, de las prioridades de múltiples agencias estatales. El aprovechamiento de los recursos no agropecuarios, como bosques, minería no metálica, atractivos turísticos, entre otros, dependían de decisiones y autorizaciones administrativas que poco beneficiaban al ejido. El ejido y los ejidatarios no eran, de hecho, propietarios de la tierra sino usufructuarios; la propiedad, en última instancia, estaba en manos de la nación.

Había inseguridad y precariedad en todas las formas de la propiedad: se presentaba y alentaba conflictos entre las formas constitucionales de la propiedad y dentro de ella. La incertidumbre y la imprecisión de los derechos de propiedad eran generalizadas (Robledo, 2000).

Límite económico

El crecimiento de la producción agropecuaria era insuficiente y lento. Entre 1970 y 1992 el valor de esta producción creció menos que la población y menos de la mitad de los otros sectores económicos. A pesar de la fuerte inversión estatal, el producto agropecuario tendía a descender. Se perdió la autosuficiencia alimentaria y se hizo indispensable importar proporciones importantes de los alimentos básicos.

La inversión privada prácticamente se suspendió, debido a la inseguridad y la baja rentabilidad de la actividad agropecuaria. La inversión pública llegó a representar más de 80 por ciento de la formación de capital fijo en la actividad agropecuaria. Aun

así resultaba insuficiente y era cada vez más insostenible, por lo cual descendía constantemente. En tales condiciones, el campo se descapitalizó.

La descapitalización de la producción agropecuaria se reflejó en la baja productividad y en el atraso técnico, así como en el estancamiento y la reversión tecnológica de los sistemas productivos. Subsidios crecientes a través del crédito y los precios de garantía resultaron insuficientes para propiciar la inversión y la formación de capital. Por otra parte, la mayoría de los productores rurales, los minifundistas de autoconsumo, no tenían acceso a los subsidios públicos, que se concentraban en la agricultura comercial. La inversión pública en infraestructura hidroagrícola y de comunicación se redujo. La descapitalización provocó rezago y desigualdad creciente en relación con otros sectores económicos y aún dentro del sector agropecuario. La pobreza rural creció en forma constante (Robledo, 2000).

Límite social

En 1990, 23.3 millones de mexicanos, 28.7 por ciento del total nacional, vivían en localidades rurales. La población económicamente activa en el sector primario era de 5.7 millones de personas, y de ellas, 5 millones se dedicaban a la producción agropecuaria. Aunque la población vinculada con la producción agropecuaria representaba 28.7 por ciento del total, sólo aportaba 6.8 del producto interno bruto nacional (dato de 1993). El ingreso per capita promedio de este sector era una tercera parte del que se obtenía en otros sectores.

Según estimaciones recientes, en el campo mexicano hay 2.5 millones de hogares, poco más de la mitad de los 4.9 millones existentes, en pobreza crítica. Estas cifras indican que la pobreza rural representa 60 por ciento de la pobreza total del país.

Este problema se vincula con una estructura agraria inadecuada: amplia dispersión de la población rural, minifundismo y envejecimiento de los titulares de derechos agrarios. El número de localidades con menos de 2 mil 500 habitantes casi se

cuadruplicó entre 1979 y 1990; sólo en éste último año surgieron más de 150 mil nuevas localidades. La dispersión y fragmentación de la población rural dificulta e impide el acceso de la población rural a los servicios sociales. La mayoría de los ejidatarios y comuneros poseen propiedades de menos de cinco hectáreas, y más de la mitad se encuentra en la tercera edad, lo que impone límites al cambio tecnológico y la productividad.

Uno de cada cuatro hogares rurales es encabezado por mujeres, mientras que éstas representan sólo una quinta parte de los sujetos agrarios, y una proporción alta con tendencia a aumentar, de los pobres rurales corresponde a los indígenas, lo cual agrega una dimensión étnica y de género a la pobreza. El crecimiento demográfico de los pobres rurales supera sensiblemente los promedios nacionales. La pobreza rural es un fenómeno complejo que conforma un círculo vicioso difícil de romper (Robledo, 2000).

Límite ecológico

La degradación ecológica del campo mexicano es creciente y a alcanzado niveles alarmantes. La deforestación supera las 600 mil hectáreas por año y tiene como causa principal las actividades agrícolas y ganaderas. La ampliación de la ganadería extensiva es el factor de mayor peso en la destrucción de selvas y bosques. Más de las tres cuartas partes de la tierra utilizada con propósito agropecuario muestra evidencia de erosión, la contaminación de las aguas por agroquímicos y otros residuos tóxicos alcanza niveles preocupantes.

La degradación ambiental se vincula con incentivos negativos de la estructura agraria. Por ejemplo, la precariedad, inseguridad e indefinición en los derechos de propiedad derivan en la llamada *agricultura minera*, extractiva y depredadora de los recursos naturales. La agricultura y la ganadería *minera* están relacionadas, así mismo, con los sistemas extensivos, el minifundio y otros factores componentes de la crisis del modelo de desarrollo rural.

Límite político

Con base en una extensa red de entidades públicas, fideicomisos y empresas paraestatales, el gobierno mexicano se convirtió en el casi único inversionista rural, el principal proveedor de insumos y crédito, así como el mayor comprador de productos básicos y el más importante intermediario de las principales cadenas agroindustriales del país, por lo cual asumió el papel de primer actor en la economía rural. La participación de los campesinos, especialmente ejidatarios y comuneros, en los mercados rurales dependía de la intermediación de múltiples organismos públicos.

En el ámbito agrario, el Presidente de la República y la Secretaría de la Reforma Agraria tenían facultades para intervenir y controlar la vida interna de los ejidos y comunidades, lo cual condujo a políticas paternalistas y populistas, que no solo restringieron los ámbitos democráticos de la vida rural, sino que fueron cada vez más incapaces de encontrar soluciones a los problemas de la pobreza y el rezago.

Por otra parte, la capacidad del gobierno para inducir la organización social para instrumentar programas de fomento estaba agotada como política pública. Las decisiones administrativas definían la actividad y bienestar de cientos de miles de productores rurales (Robledo, 2000).

2.7. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)

2.7.1. Definición y objetivos

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social.

El objetivo principal del Programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten (SRA,2004).

El PROCEDE es un programa excepcional por los niveles de coordinación que exige. Las instituciones directamente responsables de su ejecución son: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN), las cuales para darle operatividad requieren de un grado de integración muy especial y además de la concurrencia de otras dependencias de los tres ámbitos de gobierno, de profesionistas privados como los fedatarios públicos y de manera fundamental, de los campesinos.

El PROCEDE ha sido y será hasta su culminación, un *Programa de apoyo a la iniciativa campesina, voluntario y gratuito*, que atiende a solicitud de parte, bajo la premisa de estricto respeto a la voluntad de los núcleos agrarios y cuya operación se sustenta igualmente en la organización y participación activa de los ejidatarios y comuneros, que se logra a través de sus asambleas, en las que con la presencia de un fedatario público y con apego al marco jurídico-técnico establecido, deciden libremente la delimitación, destino y asignación de sus tierras.

Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE es el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

El PROCEDE fue puesto en marcha a finales de 1992 y la experiencia adquirida del Programa, aunada a la naturaleza particular de los núcleos que se incorporan a él, ha permitido y demandado un perfeccionamiento constante, una revisión rigurosa y crítica de lo hecho para lograr una operación mejor hacia el futuro; esto ha sido posible gracias a las vivencias y aportaciones del personal que integra las estructuras operativas y a las alternativas que los núcleos agrarios han convenido

para dar solución definitiva a problemas que caracterizaban la tenencia de la tierra, entre ellos o con pequeños propietarios.

Por la naturaleza y magnitud de las acciones de carácter social y técnico, como de certificación y titulación que se tienen que realizar, el PROCEDE es un programa inédito a nivel mundial, para el cual no existe antecedente alguno por lo que representa la regularización de la tenencia de una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional.

El PROCEDE significa un reto que desde su inicio ha demandado elementos fundamentales como son: la coordinación interinstitucional, la definición de una metodología acorde a su naturaleza y objetivos, así como de una inversión del Gobierno Federal que ha posibilitado la conformación de una infraestructura adecuada y la capacitación intensiva y constante de los recursos humanos que intervienen en el desarrollo del Programa.

Los trabajos del PROCEDE no sólo cristalizan en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el PROCEDE ha contribuido a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismos que se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

Sabiendo con precisión lo que a cada campesino le pertenece, se propicia una mayor presencia de inversiones en el sector agropecuario, así como en otras actividades ligadas a los núcleos agrarios, como son las forestales, turísticas, de desarrollo urbano, etc.; más aún, los documentos del PROCEDE facilitan celebrar libremente contratos de asociación, renta, aparcería o mediería. Por ello, el Programa incide en el desarrollo económico del sector rural.

Al garantizar la propiedad social, se promueve entre los campesinos acciones orientadas al cuidado, conservación y mantenimiento de lo que legalmente es suyo: se alienta la explotación racional de los recursos naturales; adicionalmente, fomenta el reconocimiento y respeto mutuo de la propiedad ajena.

La certificación y titulación de la propiedad social coadyuva al desarrollo de políticas públicas articuladas a una base de tenencia de la tierra plenamente definida, tal es el caso de programas de apoyo como el PROCAMPO, cuya operación ya se vincula a la base informativa generada por el PROCEDE.

En este contexto, la perspectiva del Programa adquiere mayor relevancia al formar parte de las estrategias que el Ejecutivo Federal planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, para la consolidación del Estado de Derecho y combatir con base en una mayor justicia social y libertad, los niveles de pobreza que existen en el agro.

Así mismo, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, establece que el PROCEDE constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social y estimular la asociación productiva, determinando el compromiso de que a fines del año 2002 se hayan certificado o estén en proceso de certificación todos los núcleos agrarios que voluntariamente participen en el PROCEDE (SRA, 2005).

2.7.2. Marco normativo

La reforma al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las decisiones que más les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Dicho marco sustenta al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, y responde a las necesidades específicas del trabajo coordinado que deben realizar los núcleos agrarios y las instituciones que participan en la regularización de la propiedad social.

2.7.3. Funciones de cada institución

La ejecución del PROCEDE se lleva a cabo con la esencial y destacada participación de los integrantes de los núcleos agrarios, en un marco operativo de coordinación interinstitucional que permite a cada una de las dependencias corresponsables, ejecutar las tareas que le son propias:

La **Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)**, como cabeza del Sector, es responsable de la coordinación del Programa, del diseño de las políticas generales, de la integración documental básica y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y coadyuva a la solución de los conflictos.

La **Procuraduría Agraria (PA)**, apoya la organización interna, la resolución de conflictos y la promoción de la ejecución del PROCEDE en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad.

El **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**, tiene a cargo la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras de los núcleos agrarios, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones.

El **Registro Agrario Nacional (RAN)**, es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

Adicionalmente existen otras dependencias que coadyuvan a la ejecución del PROCEDE, como la **SEDESOL**, la **SAGARPA**, la **SEMARNAT** y la **SCT**, entre otras.

2.7.4. Universo de trabajo y avance

Nacional

Existen en el país 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, que en conjunto suman 29,942, núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros se estima poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional (Figura 1).



PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES

UNIVERSO Y CONCENTRACION DE NUCLEOS AGRARIOS

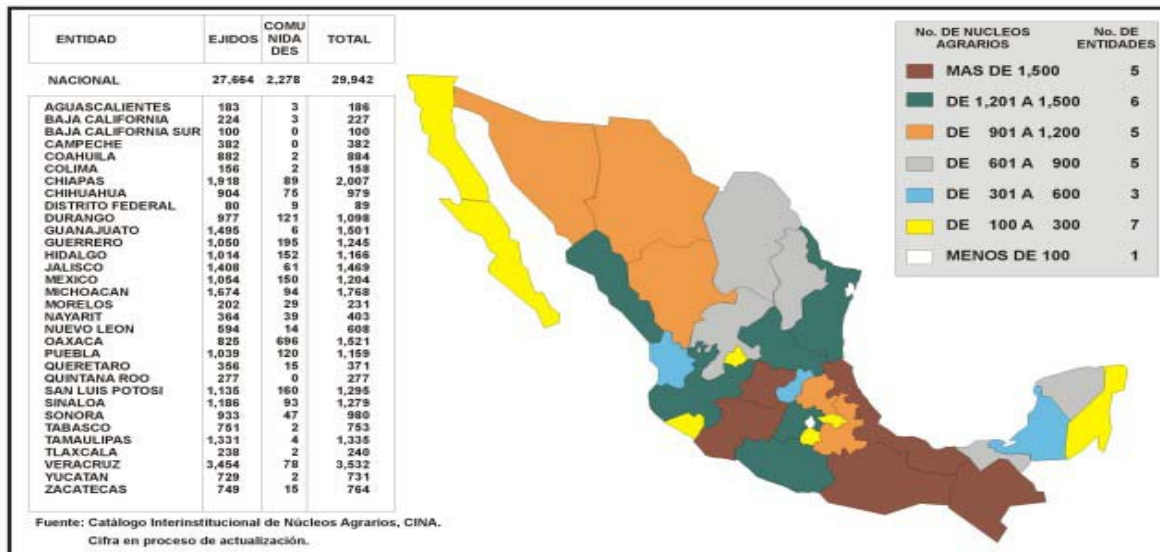


Figura 1.- Universo y concentración de núcleos agrarios.

La participación activa de los ejidatarios y comuneros, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución de Programa y al apoyo de

los gobiernos de los estados, ha permitido avances significativos en el desarrollo del PROCEDE, de manera tal que al 30 de septiembre del 2005:

- Las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los órganos ejidales, así como el acopio de información complementaria, ha permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al programa en los 29,942 núcleos agrarios, que equivalen al 100 % del total nacional.
- Por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 28,020 núcleos agrarios (94 %).
- A partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras, 26,044 núcleos agrarios (87 %) han realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos como de las parcelas y solares.
- Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en 25,866 núcleos agrarios (86 %).
- Se ha concluido los trabajos técnicos de medición en 25,619 núcleos agrarios (86 %), tarea que ha significado la cobertura territorial de 83.1 millones de hectáreas que representan el 80 % de la superficie ejidal y comunal, y en lo particular la medición de 7'475,454 parcelas y solares.
- Los trabajos operativos realizados, han permitido que 25,318 núcleos agrarios (85 %) hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- Finalmente, se ha culminado la regularización de 25,052 núcleos agrarios (equivalentes al 84 %), del total nacional, para los cuales se han expedido 7'943,596 certificados y títulos (4'387,727 certificados parcelarios, 1'616,601 certificados de uso común y 1'939,268 títulos de solares) que benefician a 3'606,077 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 70.8 millones de hectáreas (SRA, 2005).

Estatal

En el estado de Guanajuato existen 1,539 ejidos y 6 comunidades, que en conjunto suman 1,545, núcleos agrarios.

La participación activa de los ejidatarios y comuneros, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución de Programa y al apoyo de los gobiernos de los estados, ha permitido avances significativos en el desarrollo del PROCEDE, de manera tal que a la fecha:

- Las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los órganos ejidales, así como el acopio de información complementaria, ha permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al programa en los 1,522 núcleos agrarios, que equivalen al 99 % del total estatal.
- Por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 1,447 núcleos agrarios (94 %).
- A partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras, 1,386 núcleos agrarios (91 %) han realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos como de las parcelas y solares.
- Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en 1,386 núcleos agrarios (91 %).
- Se ha concluido los trabajos técnicos de medición en 1,378 núcleos agrarios (90 %), y en la medición de 395,888 parcelas y solares.
- Los trabajos operativos realizados, han permitido que 1,373 núcleos agrarios (90 %) hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- Finalmente, se ha culminado la regularización de 1,365 núcleos agrarios (equivalentes al 89 %), del total estatal, para los cuales se han expedido 395,888 certificados y títulos que benefician a 167,778 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 868,569 hectáreas (SISEC, 2005).

Municipal

En el municipio de Abasolo existen en 53 ejidos y 0 comunidades.

La participación activa de los ejidatarios, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución de Programa y al apoyo de los gobiernos de los estados, ha permitido la culminación del programa PROCEDE, de manera tal que a la fecha:

- Las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los órganos ejidales, así como el acopio de información complementaria, ha permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al programa en los 53 núcleos agrarios, que equivalen al 100 % del total municipal.
- Por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 53 núcleos agrarios (100 %).
- A partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras, 53 núcleos agrarios (100 %) han realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos como de las parcelas y solares.
- Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en los 53 núcleos agrarios 100 %).
- Se ha concluido los trabajos técnicos de medición en 53 núcleos agrarios (100%), tarea que ha significado la cobertura del total de la superficie ejidal.
- Los trabajos operativos realizados, han permitido que 53 núcleos agrarios (100 %) hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- Finalmente, se ha culminado la regularización de 53 núcleos agrarios (equivalentes al 100 %), del total municipal, certificando y/o titulado toda la superficie (SISEC, 2005).

Algunas características y consecuencias básicas del PROCEDE

Del marco jurídico y normativo que rige al *Procede*, de los objetivos explícitos que se propone, así como del esquema de operación en que se desarrolla, se desprenden algunas características y consecuencias básicas del Programa, entre las que destacan el que sea gratuito, voluntario, interinstitucional y descentralizado, con participación plena de los ejidatarios; a su vez fortalece la permanencia del ejido; contribuye a conformar el patrimonio de los beneficiarios; también es promotor de la autonomía de los ejidatarios, coadyuvante en la resolución de conflictos y generador de información precisa (Rodríguez, 2004).

Características del Programa

A continuación se exponen brevemente cada una de las características antes mencionadas:

- **Gratuito.** Para que las reformas constitucionales dirigidas al campo lleguen por igual a todos los tipos de ejidos y sus pobladores puedan beneficiarse de manera equitativa de la certeza jurídica que ofrece el Programa, éste no tiene costo alguno para los beneficiarios y se les aplica el mismo procedimiento y técnica de medición a cada uno de los núcleos.

Respecto de lo anterior, el *Procede* se planteó un trabajo igualitario para cada uno de los ejidos, no haciendo distinción entre los diferentes niveles de producción y productividad que existen entre ellos. Esta consideración no era compartida por todos; al menos de manera informal, representantes del Banco Mundial llegaron a insinuar la conveniencia de establecer métodos de medición con costos diferenciados por hectárea medida, en función de dividir a los ejidos en rentables y no rentables. Obviamente a estos últimos se les aplicarían métodos de medición supuestamente más económicos, pero seguramente menos precisos.

- **Voluntario.** Uno de los postulados de la nueva Ley Agraria establece que dentro del marco jurídico, la máxima autoridad del núcleo son los propios ejidatarios constituidos en asamblea ejidal, por lo cual los ejidos tienen libertad absoluta para decidir su incorporación o su rechazo al Programa. El mismo

núcleo puede suspender o cancelar su participación en el *Procede* posteriormente a su aceptación.

Como se estableció en el apartado de avance y cobertura, 959 ejidos han rechazado el Programa, la negativa se explica por varias causas, entre las que destacan la politización de que ha sido objeto el Programa en algunos ejidos, la desorganización de los núcleos para lograr el quórum, aunado al desinterés de sus miembros así como a la desconfianza a los programas institucionales.

Cabe mencionar que, dado el efecto demostración, éste número de 959 ejidos tiende a modificarse porque, conforme avanza el *Procede*, algunos núcleos que lo rechazaron en un primer momento, posteriormente lo solicitan, debido a que se percataron con los vecinos sobre las ventajas y beneficios del Programa.

- **Interinstitucional.** Los responsables del *Procede* son la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El carácter interinstitucional del Programa le otorga una importante seguridad al mismo, debido a que ninguna institución es juez y parte, entre ellas se tienen que coordinar y garantizar la calidad de los trabajos.

La primera, como cabeza del sector agrario, tiene un conjunto de responsabilidades en el Programa, desde definir los aspectos generales de planeación y de estrategia hasta apoyar directamente en los trabajos operativos estatales, por medio de las representaciones agrarias.

Entre otras actividades, la PA contribuye difundiendo el Programa y, sobre todo, ofreciendo capacitación y asesoría a los núcleos agrarios para que los trabajos de regularización se efectúen en el marco de la Ley Agraria. El RAN participa inscribiendo los resultados de la medición y expidiendo los certificados y títulos que resulten del Programa. Las actividades del RAN otorgan seguridad jurídica y certidumbre, tanto a los sujetos agrarios en lo individual como al núcleo agrario en general.

El responsable de los trabajos de medición de los ejidos es el RAN, para lo cual se apoya, mediante un convenio, en la experiencia e infraestructura técnica, organizativa y operativa que el INEGI ha mostrado en otros trabajos de magnitud nacional.

Así mismo, por la dimensión del Programa y el ámbito en el que se desarrolla, hay participación de otras instituciones que inciden en las cuestiones agrarias como son: la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y el Instituto Nacional Indigenista, entre otras.

- **Descentralizado.** La normatividad del Programa y la planeación general dependen de las oficinas centrales; la funcionalidad y operación del mismo descansa en las representaciones estatales, las cuales se apoyan y coordinan con los gobiernos de los estados y municipios. La ejecución se realiza en todas sus etapas en los propios ejidos, de tal modo que el personal de la PA y del INEGI, en la mayoría de los casos, reside en los núcleos agrarios mientras se llevan a cabo los trabajos del Programa.
- **Participación plena de los ejidatarios.** Para la concreción del Programa es condición indispensable que los beneficiarios realicen ciertas actividades básicas. Los ejidatarios deciden la anuencia al *Procede* e intervienen en los trabajos de medición mediante una Comisión Auxiliar que nombra la propia asamblea ejidal. También determinan, dentro del marco de la ley, el destino que se les dará a las tierras ejidales: las parceladas, las de uso común y las de asentamiento humano. Además, los ejidatarios tienen que reconocer los linderos al interior y al exterior del ejido, así como asignar los derechos respectivos (Rodríguez, 1998)

Las consecuencias del Programa

Los efectos que pueden desprenderse del Programa son, entre otros:

- **Fortalecer la permanencia del ejido.** La reforma al Artículo 27 constitucional y su respectiva Ley le otorgaron personalidad jurídica a los núcleos agrarios y

reconocieron como propietarios de las tierras a los ejidatarios, los cuales asignan los derechos a través de la Asamblea general, que es el órgano de máxima autoridad, en ella sus integrantes participan con igualdad de derechos. En este marco, los trabajos del *Procede* están dirigidos a consolidar la permanencia del núcleo y definir los derechos de propiedad de los sujetos mediante los respectivos certificados y títulos.

Algunos críticos afirman sin sustento que el *Procede* promueve el mercado de tierras, este asunto que se remarca fuera de contexto y se magnifica, requiere precisarse y dimensionarse. En efecto, la ley Agraria permite la venta de tierras —este tipo de ventas es independiente del dominio pleno— entre ejidatarios y vecindados, o sea entre los sujetos de derecho del mismo núcleo.

Si se trata de cerca el asunto, se tiene que estas ventas de tierras no modifican el carácter ejidal de las mismas y no generan concentración o acaparamiento. La Ley Agraria establece que ningún ejidatario puede poseer un porcentaje mayor a 5 % de las tierras de su ejido o tener una superficie mayor de lo permitido a la pequeña propiedad. Además en un estudio realizado recientemente, se encontró que las ventas de parcelas entre sujetos de derecho del mismo núcleo certificado no alcanzan 3 % a casi seis años del *Procede*.

Algo que frecuentemente se olvida, es que la tierra como uno de los factores de la producción, para buena parte de los campesinos ejidatarios no representa una mera mercancía, sino que ésta tiene un fuerte contenido social, que está ligada a elementos antropológicos como la costumbre y la cultura. En este sentido, el ejido como forma de propiedad de la tierra tiende más a permanecer que a desaparecer.

- **La legitimidad.** Para que el *Procede* inicie y concluya sus trabajos requiere la realización de tres asambleas, las cuales están normadas, con base en el marco jurídico y el Procedimiento General Operativo; en este último documento se especifica el periodo que se requiere para convocar a cada una

de las asambleas, así como el quórum que debe reunirse dependiendo del asunto que se vaya a tratar y de referirse a la primera o ulterior convocatoria.

Una de las asambleas se refiere a la anuencia o rechazo del Programa, la otra trata sobre la lista preliminar de los sujetos, de la delimitación, destino y asignación de las tierras, así como de los trabajos previos a la medición. En la última se pone a consideración de los ejidatarios la conclusión del Programa en su conjunto y, en particular, los resultados de la medición y la asignación de la tierra.

La aceptación de los ejidatarios a los trabajos del *Procede* es indiscutible; en un estudio realizado resultó que en las 10 mil 430 asambleas de delimitación, destino y asignación de las tierras realizadas al 31 de diciembre de 1996, asistieron 535 mil ejidatarios, de los cuales 526 mil, o sea 98 % de éstos, otorgaron su aprobación a los resultados del Programa. Analizándolo por asamblea, resulta que son 9 mil 960, equivalente a poco más de 95 % de las asambleas registradas; 100 % de los asistentes otorgó su voto aprobatorio a los acuerdos que de ella emanaron.

- **Fomenta la organización.** El conjunto de asambleas, los trabajos colectivos y el consenso que se requiere para la respectiva asignación de derechos de los núcleos, contribuyen a fomentar la organización de los mismos. No se trata de establecer que la regularización de las tierras del núcleo conduce automáticamente a la organización de sus miembros, lo que sí es posible afirmar, es que el *Procede* genera las bases y facilita a los integrantes ejidales lograr una mejor organización para la producción a diferentes niveles.
- **Contribuye a formar el patrimonio de los ejidatarios.** Al regularizarse las tierras ejidales se reconoce social y jurídicamente lo que pertenece a los beneficiarios. En ese momento se concreta el patrimonio como un activo personal que se valoriza por el simple acto de certificarse. En la mayoría de los casos este patrimonio personal adquiere el carácter de familiar.

A diferencia de las anteriores legislaciones agrarias, el fomento al patrimonio familiar se ve ampliado a partir de que las mujeres pueden ser sujetas de

derechos sin ninguna restricción. Los resultados que arroja el *Procede* permiten afirmar que este género ha incrementado significativamente su presencia como sujeto de derecho. Estimaciones conservadoras indican que con el nuevo marco normativo, las beneficiadas han pasado de 3 a 20 por ciento.

Otro aspecto que refuerza notoriamente el patrimonio de los beneficiarios es el referente a la imposibilidad o dificultad de los ejidatarios de edad avanzada para realizar labores de campo, los cuales no deben ser pocos, ya que más de 20 % tienen una edad superior a los 65 años. Estos pueden mantener la propiedad de la tierra y obtener un ingreso pactando actividades como la aparcería, la mediería, el arrendamiento, etcétera. Actividades que antes solamente se ejercían mediante permiso previo.

- **Promotor de la autonomía de los ejidatarios.** El proceso de regularización contraviene el interés de los caciques al nulificar uno de los hilos conductores de mayor resistencia que han alimentado sus posiciones. Mediante el control sobre la tierra que habían llegado a ejercer los caciques, subordinaban la voluntad ejidal y condicionaban sus derechos a la misma. Al liberarse el ejidatario de esta situación, lo posibilita a que se desligue de las fuerzas locales que tradicionalmente han medrado a su costa y han sujetado sus derechos políticos y sociales. Además, este hecho lo independiza de decisiones administrativas gubernamentales o de la voluntad de terceros.
- **Coadyuvante en la resolución de conflictos.** El Programa no se diseñó para resolver conflictos, pero con frecuencia éste ha resultado un elemento dinámico que coadyuva en la resolución de los mismos. En algunos problemas añejos, para los cuales no había motivación para conciliar diferencias, al incorporarse al *Procede* se han visto en la necesidad de delimitar de manera precisa y definitiva las colindancias.

Para algunos críticos el Programa puede ser el detonador en la reactivación de viejos conflictos de linderos. Sin embargo, lo que el *Procede* ofrece son instrumentos técnicos e instancias legales para resolver las controversias que,

aún cuando se encuentren en estado latente, en cualquier momento se pueden activar, con resultados en algunos casos fatales. En este sentido el Programa ha resultado muy útil para finiquitar viejos conflictos de linderos.

Con el objeto de mantener la estabilidad social, el Programa ha previsto identificar, a través de diagnósticos, los ejidos altamente conflictivos. El resultado es que se ha detectado un número reducido de núcleos, en los cuales, aunque importantes por lo complejo y delicado de la situación que priva en ellos, el *Procede* no interviene hasta que se solucionen las controversias.

Como parte de este punto destaca que 12 % de los beneficiarios de parcelas son poseionarios. Esto equivale a que, por cada ocho ejidatarios, se reconoció a un poseionario de tierra que formalmente no pertenecía al ejido (Rodríguez, 2004).

Dificultades o puntos críticos

Durante el desarrollo de este documento se han resaltado las virtudes del *Procede*: sin embargo, resulta conveniente mencionar los puntos críticos y problemáticos del mismo que, dicho sea de paso, generalmente enfrentan los programas de esta dimensión y trascendencia. Por su naturaleza, las dificultades del *Procede* se han agrupado en dos: las institucionales o de organización y la problemática ejidal.

Las institucionales o de organización

El propósito de regularizar las tierras ejidales del país en un plazo relativamente corto motivó a las instituciones responsables a establecer metas significativamente ambiciosas, las cuales no sólo rebasaban sus capacidades humanas, materiales y presupuestales, sino también los tiempos que los propios órganos ejidales requerían para identificar, en el contexto de la nueva legislación agraria, los diferentes aspectos del Programa. La participación indirecta de los ejidatarios en los trabajos y la necesidad de lograr consensos a satisfacción de prácticamente todos los miembros de los núcleos, ha ocupado más tiempo del inicialmente programado.

Las metas tuvieron que ajustarse a las capacidades operativas, en función de los recursos disponibles y fundamentalmente de los tiempos necesarios para la

maduración del *Procede* al interior de los ejidos. De manera específica, se pueden señalar dentro de las principales causas de los obstáculos institucionales o de organización, las siguientes:

a) Lo inédito del Procede y la magnitud del mismo. La superficie a cubrir por el *Procede* equivale a poco más del territorio conjunto de dos Países de Europa, como pueden ser Francia e Italia, magnitud que se complica si además se considera: una marcada complejidad topográfica; las insuficientes vías de comunicación y la dificultad de acceso a ciertos núcleos con los respectivos equipos de medición; la diversidad y condiciones climatológicas extremas, las cuales, en ocasiones, generan retraso o suspensión de los trabajos.

b) El tiempo ocupado por los ejidatarios y la Comisión Auxiliar. Las actividades realizadas por los ejidatarios tomaron más tiempo de lo previsto. Particularmente aquellas realizadas por la Comisión Auxiliar, por ejemplo: la capacitación, la preparación del padrón de los posibles sujetos de derecho; el recorrido y el premarcaje; el levantamiento de las actas de conformidad de los colindantes, y la elaboración del croquis respectivo.

La realización de buena parte de las actividades mencionadas deben considerar los tiempos disponibles de los ejidatarios, los cuales están ligados al ciclo agrícola y a su correspondiente carga de trabajo para cumplir con sus faenas de productores. Además, se debe contabilizar el tiempo que reclama la concertación, mecanismo indispensable que tienen que poner en práctica los ejidatarios para alcanzar los consensos necesarios en el proceso de destino y asignación de las tierras.

c) La asistencia de los ejidatarios a las asambleas. En algunas ocasiones los miembros de los núcleos agrarios, por la inercia de la costumbre, no acuden en el número requerido a las asambleas en la primera convocatoria. Esta situación sobre todo impacta en la asamblea inicial de anuencia.

d) El fraccionamiento de tierras parceladas. El proceso de parcelamiento que se gestó al interior de los ejidos en el transcurso de los años, condujo a que en un buen número de ellos la parcela de los ejidatarios como unidad jurídica se ubique en más de un espacio geográfico no colindante entre sí, debido, entre otras razones, a que la

superficie ejidal puede comprender tierras de diferente calidad y a los ejidatarios les pueden tocar fracciones distantes entre sí.

Este fenómeno, que incrementa la carga de trabajo operativa y de medición, se explica fundamentalmente por la desigual calidad de la tierra ejidal y la consecuente distribución equitativa de la misma, así como por el método de roza, tumba y quema. A la fecha, se registra que, en promedio, cada ejidatario tiene dividida su parcela en dos fracciones o espacios territoriales y, de manera general, el promedio es de 2.4 documentos por beneficiario.

e) La ausencia de los ejidatarios. En ocasiones los trabajos del *Procede* no pueden avanzar en la medida de lo deseable porque un gran número de ejidatarios emigran en busca de empleo. Sin embargo, un indicador que no precisa cualitativamente el fenómeno, sí señala su importancia y magnitud, que el promedio nacional de los ejidatarios que se encuentran ausentes de sus núcleos durante el acto formal de regularización de sus tierras es de 20 por ciento.

Cabe destacar que la emigración no significa por ningún motivo que los ausentes sean despojados de su parcela. En unos casos, el ejidatario está al pendiente de manera directa del proceso de certificación, pero por diversos motivos no acude a las asambleas; en otros, los ejidatarios emigran con el conocimiento del propio núcleo ejidal, dejando su parcela al cuidado de un familiar.

f) La aplicación de la Ley Agraria. Como producto de las modificaciones al Artículo 27 constitucional y de la respectiva Ley Agraria, surgieron la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional con un quehacer radicalmente diferente al que tradicionalmente venían practicando las instituciones del sector. Ello implicó conformar un órgano administrativo bajo una nueva visión y modo de operar.

La difusión de la Ley Agraria es una tarea que requiere de permanentes esfuerzos para que los núcleos agrarios, como propietarios de sus tierras, conozcan cuáles son sus derechos así como sus obligaciones. En este sentido el *Procede*, como cualquier otro programa de gobierno que incida en la tenencia de la tierra, tendrá que promover la nueva normatividad jurídica hasta que los ejidatarios la asimilen y dejen

a un lado las costumbres y reglas que, en lo fundamental, imperaron por setenta años.

g) La medición. En relación con el proceso de medición de las tierras ejidales, destaca que un buen número de los actuales levantamientos cartográficos presentan resultados diferentes en la superficie o en la forma del perímetro respecto a lo que señala la documentación básica que se generó cuando se dotó el núcleo agrario.

Las diferencias se presentan en principio bajo dos situaciones: cuando los linderos o mojoneras entre los productos cartográficos del INEGI y la carpeta básica son los mismos, y cuando los linderos son diferentes entre los mencionados productos. Para el primer caso las diferencias se explican por el tipo de método disponible para la medición, en la época correspondiente en que se dotó la tierra o por la deficiente calidad en su aplicación y su respectivo cálculo.

En lo que se refiere al segundo caso las diferencias se explican en términos generales por: 1) la invasión de tierras ejidales por terceros, 2) la posesión de los ejidatarios de tierras que no les pertenecen legalmente, 3) una inadecuada ejecución y/o elaboración incorrecta del plano definitivo y 4) la modificación o pérdida de las mojoneras o de la identificación de los linderos, por los cambios en los rasgos físicos.

Para superar estos casos, uno de los requisitos indispensables que establece el procedimiento es que los colindantes deben acordar sus linderos mediante actas de conformidad, siempre respetando en campo lo señalado por la documentación fuente que dio origen al núcleo.

El actual proceso de medición se realiza con una tecnología que proporciona de manera precisa las coordenadas en que se ubica el ejido, las parcelas y los solares. Las coordenadas se encuentran referidas a un marco geodésico que permite identificar de manera exacta los límites y las colindancias de las tierras ejidales y, por ende, calcular la superficie.

h) El registro y la expedición de documentos. Por su parte, el RAN se ha enfrentado a la no fácil tarea de desarrollar y aplicar procedimientos registrales y de expedición de documentos de manera masiva en un periodo relativamente corto. En

este sentido, el RAN ha sancionado la certeza jurídica y la seguridad social en más de 4.7 millones de documentos.

i) La coordinación interinstitucional. Las instituciones responsables del Programa desplegaron importantes esfuerzos de coordinación para que los ritmos y esquemas de trabajo internos que privaron en cada una de ellas se afinaran en tiempo y forma a la cadena de actividades conjuntas del *Procede* y a la lógica operativa del mismo. El Programa reclama una importante cantidad de recursos humanos interinstitucionales, los cuales deben operar de manera coordinada, situación que implica superar una complejidad de factores (Rodríguez, 1998).

La problemática ejidal

Hasta el 30 de septiembre de 1998, de los 27 mil 144 ejidos donde se iniciaron las acciones del PROCEDE, en 7 mil 629 que representan 28 %, los trabajos se encuentran detenidos o retrasados por diversas causas, las cuales en su mayoría se presentan al interior de los ejidos.

Las 20 causas generales que explican la problemática ejidal del PROCEDE en los 7 mil 629 núcleos agrarios, se han detectado a través de los diagnósticos, esta cantidad de ejidos tienen 11 mil 444 asuntos que representan cuando menos una problemática. Esto equivale a decir que un núcleo puede tener más de una situación adversa que dificulte su regularización.

Las cinco causas principales que impiden su regularización son: conflictos por límites 2 mil 301; por conflictos político-sociales 993; 959 ejidos han rechazado el Programa; 552 por desinterés, inasistencia o porque no existen órganos de representación y 449 por la indefinición o desconocimiento de los límites ejidales. Cabe mencionar que buena parte de los ejidos que en un principio rechazaron el Programa, modifican su punto de vista. Parte importante de la explicación parece encontrarse en la regla de demostración y emulación que les proporcionan los núcleos vecinos ya regularizados.

Es indudable que en el futuro la mayoría de los trabajos del PROCEDE se llevarán a cabo en ejidos más grandes en superficie y en sujetos, los cuales, cuando menos, tienen alguna problemática a resolver de las 11 mil 444 señaladas "... los ejidos por certificar tienen cada vez más problemas en la delimitación de derechos de propiedad y tienen menos incentivos a la regularización. Además, los ejidos pendientes de certificar son más extensos y, no obstante su menor presión demográfica sobre la tierra, la constitución de nuevas parcelas o disputa por las existentes lleva a pensar que los ejidos por certificar presentan mayor potencialidad de conflicto". Además es posible inferir que en buena parte de los ejidos pendientes de certificados estén marcados por la pobreza extrema.

3. MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Macrolocalización del estado de Guanajuato

El Estado de Guanajuato cuenta con una superficie de 30,460 km², que representan 1.54 % del territorio nacional, y se encuentra ubicado al centro de la República Mexicana entre los paralelos 19° 55' y 21° 52' de latitud norte, es decir, al norte de la línea del Ecuador, y entre los meridianos 99° 39' y 102° 5' de longitud oeste. Colinda con los estados de San Luis Potosí al norte, Querétaro al este, Michoacán al Sur y Jalisco al Oeste (Figura 2). Está formado por 46 municipios. Debido a su posición geográfica, goza de gran variedad de climas que se pueden clasificar en tres tipos: semiseco, templado y semicálido. La temperatura varía de los 11 a los 24°C, la altura es de 2000 msnm y la precipitación media en los meses de junio a septiembre varía de los 600 a 700 milímetros. Existen dos cuencas hidrológicas que irrigan el Estado, la del Lerma-Santiago, que irriga el 84 % de su superficie, y la del Pánuco-Tamesí (guanajuato.gob. 2005).

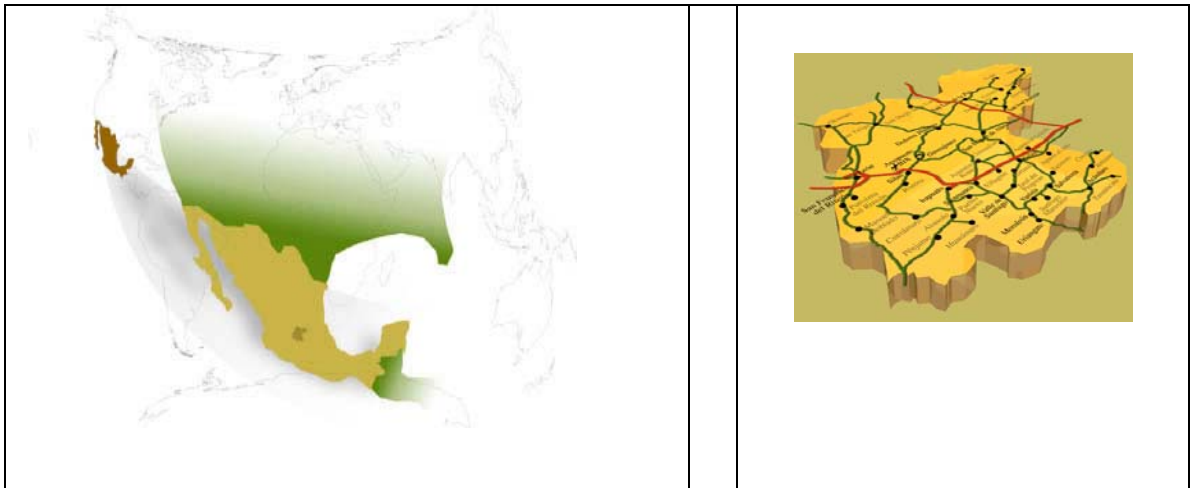


Figura 2.- Localización del Estado de Guanajuato.

3.2. Microlocalización del municipio de Abasolo

El Municipio de Abasolo se encuentra localizado a los $101^{\circ}31'48''$ de Longitud Oeste del Meridiano de Greenwich, y a los $20^{\circ}26'59''$ de Latitud Norte. La altura sobre el nivel del mar es de mil 760 metros. Se localiza al sureste del Estado de Guanajuato, en la región cultural conocida como El Bajío. Con una extensión territorial de cincuenta y nueve mil 242.80 hectáreas, lo que equivale el 1.99% de la superficie total del Estado. Limita al Norte con los Municipios de Pueblo Nuevo y Valle de Santiago; al Sureste con el de Huanímaro y el Estado de Michoacán y al Oeste con los Municipios de Pénjamo y Cuerámara. Las corrientes de agua más importantes son: el Río Lerma, el Río Turbio afluente del Lerma, que señala los límites con el Municipio de Pénjamo; además se encuentran los Arroyos de: El Zapote, La Tinaja y Cuitzeo. Cuenta también con varios manantiales de aguas termales; Ortográficamente la mayor parte de la extensión del territorio municipal es plana, representada en una gran planicie con poca variación en los niveles. Presentan dos tipos de climas: El semicálido - subhúmedo y templado subhúmedo, con lluvias en verano. La temperatura máxima registrada durante los últimos 3 años ha sido de 38°C en el mes de mayo, y la mínima en alrededor de 5°C durante enero, las precipitaciones fluviales, son de 639.3 mm anuales. Tipos de suelo son vertizol pélico, phaozem haplico, phaozem calcárico con textura

media y fina. Terrenos aptos para la agricultura y ganadería, su característica principal es una capa superficial obscura (phaozem), suave y rica en materia orgánica y nutrientes. De la superficie total del Municipio, cincuenta y nueve mil 242 hectáreas, el 80.9% de las mismas o sea 47 mil 926 hectáreas, son laborables. El 17.6% es superficie destinada para agostaderos y el restante 2.5% es superficie destinada a otros usos. De la superficie de uso agrícola, el 38% son tierras de riego y el restante 62% son de cultivos de temporal. La flora está constituida por bosques de mezquite, selva baja caducifolia y especies forrajeras como zacatón, navajita, pata de gallo, flechilla, tempranero, tres barbas, navajita filiforme y glandular, banderita, colorado, búfalo, falsa grama, cola de zorra, lanudo y lobero (guanajuato.gob 2005).

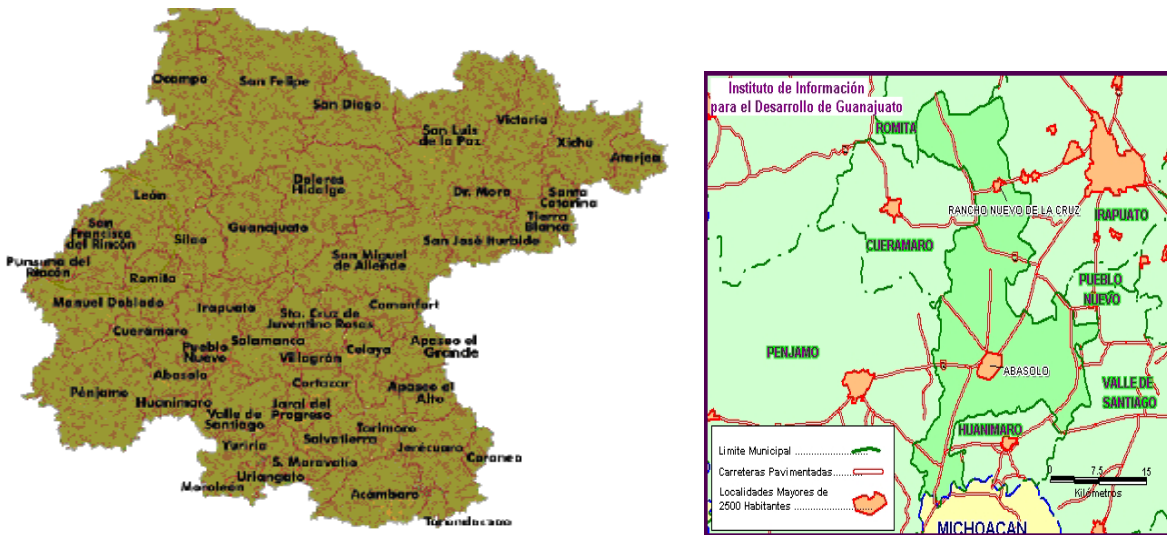


Figura 3.- Localización del municipio de Abasolo.

Perfil sociodemográfico

Evolución Demográfica

El Municipio cuenta con una población total de setenta y nueve mil 93 habitantes, según el censo del INEGI del año 2000. Durante los últimos 20 años la población del Municipio de Abasolo ha sufrido un fuerte aumento, pasando de ser una

población de cuarenta y seis mil 365 habitantes en 1980, a setenta y nueve mil 93 habitantes en el 2000, es decir, durante estos años la población del Municipio aumentó en un 70.5%.

Comunicaciones

El Municipio cuenta con una red de 60.8 kilómetros de caminos municipales, que en su totalidad son caminos rurales revestidos. Cuenta con una red ferroviaria que lo cruza completamente, cuyo origen es Irapuato y cuyo destino es la Ciudad de la Piedad en Michoacán. Asimismo, se localizan dos estaciones que son la denominada Abasolo y la Joaquín.

Actividad económica

De 1980 al 2000, la Población Económicamente Activa (PEA) del Municipio de Abasolo aumentó en un 39.3%, mostrando una tasa de crecimiento promedio anual en ese mismo periodo de tan solo 1.96%, cifra que es inferior a la tasa promedio de crecimiento poblacional que fue de 3.5% anual.

De acuerdo a los censos económicos del 2000, la superficie sembrada en el Municipio de Abasolo correspondiente al año agrícola 1999-2000 fue de cuarenta y un mil 660 hectáreas, cifra que representa el 4.01% de la superficie total del Municipio.

La participación agrícola ha aumentado en los últimos años, principalmente en el último periodo dando un salto importante principalmente en los cultivos de temporal. Siendo el Sorgo, el Maíz Grano, el Trigo Grano, el Brócoli y la Alfalfa los principales productos agrícolas, de acuerdo a la superficie sembrada de cada uno de ellos en el ciclo 1999-2000.

Desde 1992 a la fecha, la cría de ganado porcino ha sido la actividad ganadera preponderante del Municipio, sin embargo es en los últimos años en los que ha tomado un auge mucho mayor, al grado de que actualmente Abasolo se ubica en

el segundo lugar en el ámbito estatal entre los productores de ganado porcino (solo superado por Pénjamo), su producción representa el 9.26% de la producción del Estado.

Se compara el valor a precios corrientes de 1999, de la producción de carne en canal del Municipio de Abasolo con respecto al total Estatal. Así vemos como la importancia de este Municipio radica en la producción de carne porcina, dado que representa el 9.2% del total de los ingresos generados por la misma en el Estado. Por último, respecto a la producción de productos pecuarios, vemos como el valor de la producción de leche como porcentaje del total Estatal, ha disminuido en los últimos años. Caso contrario a la tendencia que han mostrado tanto la producción de huevo como de Miel en los que su participación porcentual al total estatal ha presentado leves mejorías. Sin embargo, en ninguno de estos tres productos el Municipio se destaca en el ámbito estatal.

3.3. Metodología

Fase de previa. Para elaborar el anteproyecto se realizó la búsqueda de información en diferentes fuentes como: libros, tesis, folletos, Internet, etc., y se elaboró el cuestionario.

Fase de campo. Para la realización de esta fase se aplicaron cuestionarios a cada uno de los Presidentes del Comisariado ejidal de los 53 ejidos que integran el total del municipio de Abasolo, con los cuales se obtuvo información socioeconómica de cada uno de los ejidos, así como el impacto que a generado el PROCEDE en la zona (Cuadro 1 A).

El cuestionario se aplicó durante las reuniones efectuadas con los comisariados ejidales en las oficinas de Procuraduría Agraria y en las asambleas ejidales. Cabe señalar que este se integró por diez reactivos, que contenían información relativa al ejido y los posibles beneficio que le ha traído el pertenecer al programa PROCEDE; sobre los cultivos predominantes en el ejido; lugares y formas de la

comercialización de la producción, otras fuente de ingresos; y si tiene alguna sugerencia para el programa (Cuadro 1 B).

Fase de gabinete. En esta etapa se capturó la información empleando el paquete EXCEL, para sintetizar y analizar los datos obtenidos, así como la interpretación de resultados.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

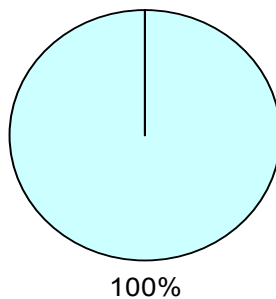
4.1. Resultados del cuestionario

Como resultado de las entrevistas aplicadas a los presidentes del comisariado ejidal, se obtuvo lo siguiente:

4.1.1. Incorporación del ejido al PROCEDE

El 100 % (53) de los entrevistados conocen el programa de Certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE); El 100 % de los ejidos pertenecen al programa PROCEDE, (Figura 4).

Figura 4. Ejidos incorporados al PROCEDE



4.1.2. Beneficios del PROCEDE en el ejido

Los entrevistados del municipio de Abasolo, 53 consideran que el PROCEDE, sí ha traído beneficios al ejido, como es la solución de conflictos antiguos y actuales; identificar y reconocer con un plano la superficie que tiene cada ejidatario; así como el reconocimiento de personas que se encontraban en posesión de algún terreno y no contaban con documento alguno para acreditar la titularidad, expedición de títulos de solar urbano a los a vecinados poseedores de solares, entre otras (Figura 5).

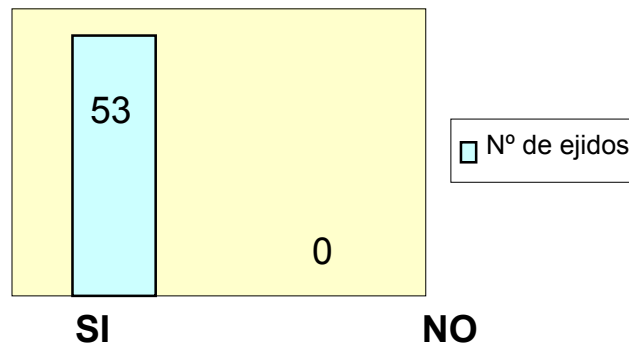


Figura 5. Beneficios al Ejido

4.1.3. Beneficios en el manejo de su parcela

En cuanto al manejo de la parcela, la mayoría de los ejidatarios señalan la conveniencia en trabajarla por ellos mismos; sin embargo, encontramos ejidos donde se combinan algunas actividades, dominando la renta y venta de parcelas, generalmente esta situación se presenta cuando el ejidatario titular ya falleció y la parcela se encuentra en manos del sucesor, es decir que esta práctica no es común cuando vive el ejidatario que es quien recibió la tierra (Figura 6).

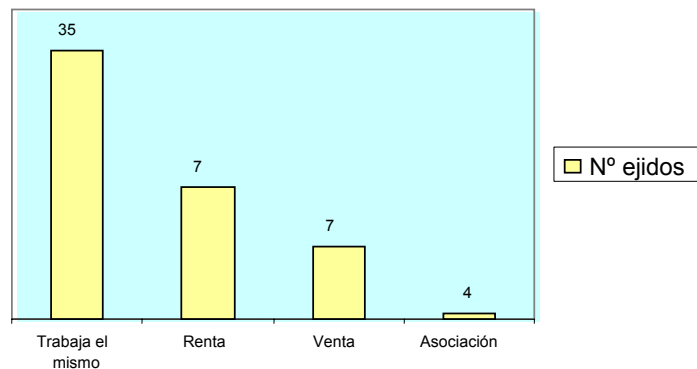


Figura 6. Beneficio en manejo de parcela

4.1.4. Actividad a la que se dedicaban

Con base en los resultados de las encuestas, se observa que la actividad a la que se dedicaban antes del PROCEDE y en la actualidad, es la agricultura, con un 95% como actividad principal; sin embargo, también encontramos ganaderos (5%) que debido a que la calidad de la tierra dotada, solo es apta para esta actividad (Figura 7).

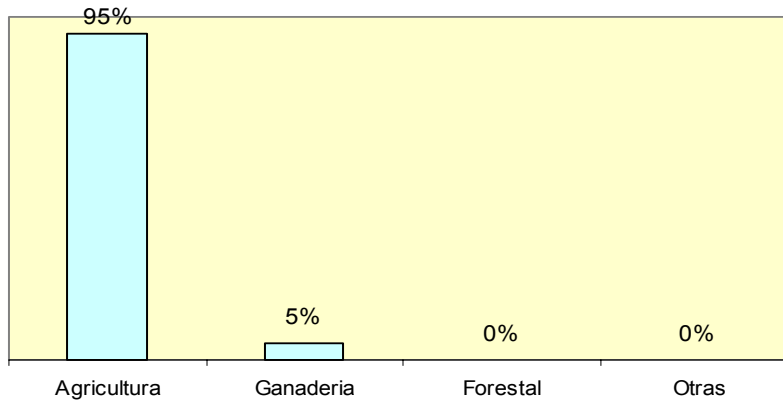


Figura 7. Actividades antes del programa

4.1.5. Cultivos predominantes

Los cultivos predominantes en la región son básicos, principalmente sorgo y trigo. De los 53 entrevistados todos se dedican a la producción de básicos, sin embargo encontramos que en algunos de ellos en 8 ejidos, algunos ejidatarios se dedican al cultivo de hortalizas (Figura 8).

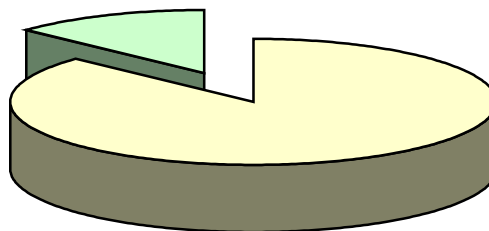


Figura 8. Cultivos en el ejido

4.1.6. Venta de Productos

Con base en los resultados de las encuestas se observa que en la mayoría de los ejidos predomina la venta directa de sus productos a los acaparadores, presentándose además la combinación de estas y el autoconsumo 47 ejidos venta a los acaparadores, 6 a dejan un porcentaje para autoconsumo (Figura 9).

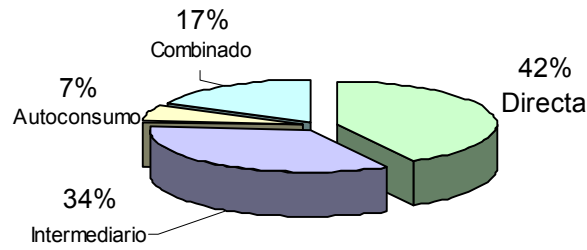


Figura 9. Venta de productos

4.1.7. Destino de las ganancias

48 ejidos coinciden en reinvertir las ganancias cuando se obtienen de la venta del producto de sus parcelas, destinándolo a la compra de los insumos necesarios para el siguiente ciclo productivo. Manifestando además, que la siembra ya no es muy rentable, pues los costos de producción son más elevados que las utilidades obtenidas al comercializar sus productos. En 5 algunos de sus ejidatarios no reinvierten sus ganancias (Figura 10).

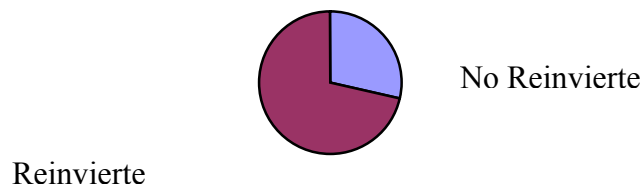


Figura 10. Destino de las ganancias

4.1.8. Otras fuentes de ingresos

De acuerdo a los datos obtenidos por las encuestas, se puede inferir que la mayoría de los ejidatarios no tienen otra fuente de ingresos, pero existe un elevado porcentaje de ejidatarios que si reciben otros ingresos de familiares de Estados Unidos que los apoyan en la adquisición de insumos para la siembra de sus parcelas (Figura 11).

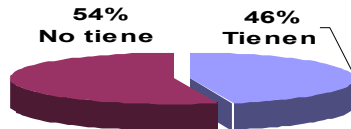


Figura 11. Fuentes de ingresos

4.1.9. Financiamiento

Del total de ejidos del municipios, 47 no solicitan ningún tipo de financiamiento ante la banca oficial o privada para la siembra de sus parcelas, aunque estos son necesarios pero, los interés son muy elevados, no cuentan con aval, no hay instituciones que presten sin garantías o existe cierto desconocimiento sobre a quien acudir para solicitar estos préstamos y el trámite a seguir; sin embargo, en 6 ejidos si solicitan financiamiento algunos ejidatarios con la banca privada para la compra de sus insumos, sin embargo se observa que en los 53 ejidos si hacen uso de algún financiamiento con las casas comercializadoras de insumos para la agricultura, dejando en garantía el apoyo que se da a través de PROCAMPO (Figura 12).

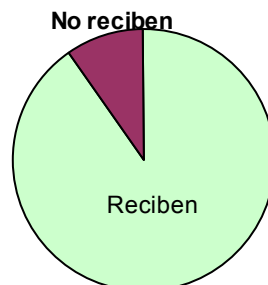


Figura 12. Financiamiento

4.2. Procedimiento general operativo

El “Procedimiento General Operativo del PROCEDE”, comprende un conjunto de actividades que deben llevarse a cabo para la certificación de los derechos ejidales y la titulación de los solares en los núcleos de población ejidal. Precisa en los diferentes ámbitos de operación y en cada etapa, las actividades que tienen que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional; así mismo, señala las actividades que en apego a la Ley son facultad de los núcleos ejidales a través de sus asambleas, puntualizando para cada actividad los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización (Figura 13).



Figura 13. Procedimiento General Operativo

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente está estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, 5 etapas que se desarrollan al interior de los ejidos y las 2 últimas que corresponden a la formalización de los acuerdos de la Asamblea y la certificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho.

A continuación se detallan brevemente las actividades que se realizan en cada una de las etapas:

Etapa I. Programación de cobertura

En esta etapa las instituciones participantes, SRA/PA/INEGI/RAN, a través de los Comités Estatales definen y establecen la capacidad interinstitucional que existe en cada entidad para atender a los núcleos agrarios, realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.

Etapa II. Validación documental y de incorporación al programa

La SRA hace entrega de la documentación necesaria, Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; elaborando la Procuraduría Agraria el diagnóstico ejidal y poder definir interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación del ejido al Programa.

Etapa III. Coordinación y concertación

La Procuraduría Agraria realiza la promoción del PROCEDE ante los órganos de representación en los ejidos con diagnóstico favorable; y de aceptar, se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.

Etapa IV. Asamblea de Información y Anuencia

La PA y el INEGI en una Asamblea Ejidal cuyo quórum debe ser del 50 % más uno de los ejidatarios, informan a ésta sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el PROCEDE. De aprobar la Asamblea su incorporación al programa, formaliza su solicitud al respecto al RAN y designa una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios de preferencia los que conozcan mejor los linderos y colindancias del ejido para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras al interior.

Etapa V. Trabajos de la Comisión Auxiliar /PA / INEGI

Los integrantes de la Comisión Auxiliar, la PA y el INEGI, delimitan de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboran un croquis de las tierras al interior del ejido, levantan las constancias de conformidad de colindantes e integran los expedientes individuales de los sujetos de derecho.

Etapa VI. Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar

Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, se lleva a cabo la asamblea en la que se presentan para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal: el croquis que define la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.

Etapa VII. Trabajos de medición y generación de productos cartográficos

Aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI lleva a cabo la medición y el levantamiento de cédulas de información de los atributos de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares. Los datos de medición son procesados y validados y se editan e imprimen los productos cartográficos de las mediciones realizadas.

Etapa VIII. Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras

Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del PROCEDE se exhiben durante un lapso de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, que en términos de Ley debe ser convocada con 30 días de anticipación, en la cual con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo del 75 %, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción al RAN.

Etapa IX. Inscripción de actas y planos y expedición de certificados y títulos

La PA entrega el Expediente Final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos y de proceder, se expiden los certificados y títulos, previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

Etapa X. Entrega de documentos a beneficiados

La culminación de los trabajos del PROCEDE se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hace entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.

En la Figura 14 se describe por etapas la logística seguida para la obtención de los certificados y títulos de propiedad.

Dada la trascendencia misma del Programa, como un instrumento del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, cuya operación y resultados coadyuvan al fortalecimiento del federalismo, la entrega física de los documentos a los beneficiados del PROCEDE se realiza en actos públicos que resaltan la participación de las autoridades federales y estatales y la coordinación interinstitucional.

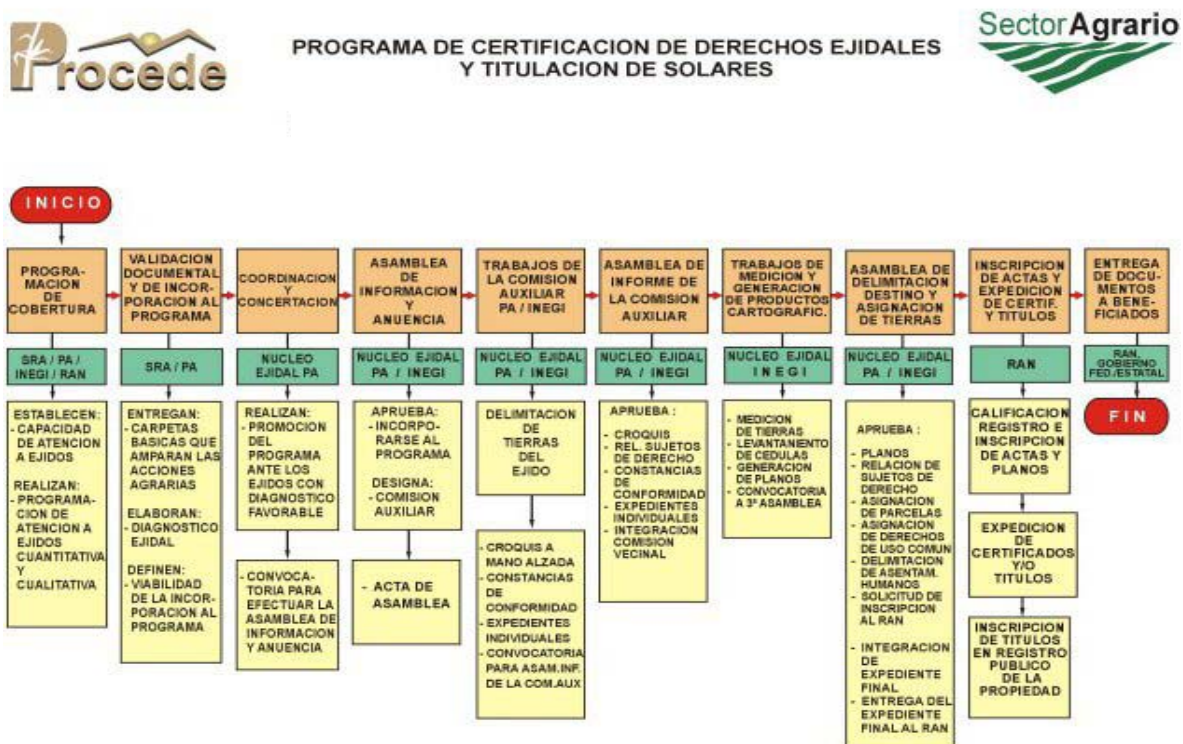


Figura 14.- Etapas del procedimiento general operativo (SRA/PA/INEGI/RAN).5.

CONCLUSIONES

- El del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) a traído beneficios económicos y sociales a los ejidatarios del municipio de Abasolo, Gto., lo que les ha dado certeza y seguridad jurídica sobre la tierra.
- Al tener los ejidatarios la propiedad de la tierra les ha permitido establecer alianzas estratégicas que complementen su actividad productiva con otros productores que aporten capital, o bien, que se manejen bajo el esquema de economías de escala.
- La Procuraduría Agraria, en relación a la regularización de la tenencia de la tierra, permitió la certificación de un 100 % de la superficie total ejidal en el municipio.

6. RECOMENDACIONES

- Los sujetos de derecho se apeguen estrictamente a la Ley para evitar conflictos al interior del núcleo.
- En caso de que en una enajenación el comprador no pertenezca al núcleo ejidal, se retiren los derechos de propiedad y sancione a quien se la otorgó.
- Cuando se comprueba el acaparamiento de tierras por un núcleo familiar este se disuelva y se sancione a los miembros de la familia que se prestan a esta practica ilegal, como es el caso del latifundio.

7. LITERATURA CITADA

- BERNAL M., H. 2001. *La territorialidad y el futuro de nuestra institución: perspectiva desde la etapa final del PROCEDE*. Estudios Agrarios No. 18. Septiembre – diciembre. 25 P.
- CAMPOS H., S. 2003. *Visión y perspectivas de los mecanismos de acreditación de derechos en tierras ejidales y comunales*. Certamen de investigación agraria. 209 P.
- CAMPOS Roberto G., Chirino Carlos R. López Kramsky. 2003. *Antinomias y rumbos de la reforma agraria*. Certamen de Investigación Agrario. 207 P.
- GALLARDO Z., R. 2004. *La Procuración de Justicia Agraria en México*. Estudios Agrarios, Años 10, Número 27, Nueva época, septiembre-diciembre. Pp. 103-124
- LEMUS G., R. 1991. *Derecho agrario mexicano*. Ed. Porrúa, México, D.F. Pp. 25-70.
- ROBLEDO R., E. 2000. *La Política Agraria en México a ocho años de las Reformas al Artículo 27 Constitucional*. Plaza y Valdes Editores. México D.F. Pp.17-31.
- SALINAS de G., C. 1992. *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, Discurso, Gaceta de Solidaridad, México 1991. Estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, los días 6 y 28 de enero. 6P.
- ZEPEDA L., G. R.1998. *Cuatro años de PROCEDE: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México*. Estudios Agrarios Año 4, Número 9, octubre 1997-Abril 1998. 25 P.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (SRA). 2005. Publicaciones.

www.sra.mx (Consultada mayo 2006).

PROCURADURIA AGRARIA (PA).2006. *Publicaciones y Reporte SISEC*

www.pa.gob.mx (Consultada abril 2006.)

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. 2006. *Publicaciones*

www.guanajuato.gob.mx (Consultada abril 2007.)

8. A N E X O

CUADRO 1A
RELACION DE NÚCLEOS EJIDALES Y ORGANOS DE REPRESENTACION

PAGINA 1

FECHA DE IMPRESION: 12/04/2007

MUNICIPIO: ABASOLO			MUNICIPIO: ABASOLO			MUNICIPIO: ABASOLO				
NÚCLEO AGRARIO	FECHA DE		COMISARIADO EJIDAL	NÚCLEO AGRARIO	FECHA DE		COMISARIADO EJIDAL			
	ELABORACION	VALIDACION			ELABORACION	VALIDACION				
26	ABASOLO	27/04/2005	27/04/2005	ROBALDO PONCE ESCOBAR	27	SAN FRANCISCO DE JERÓN	21/02/2005	21/02/2005	RAMIRO LARREA PARRASO	
28	ALVARO DE ALVAREZ	22/06/2006	22/06/2006	ABASOLO ORTEGUEZ PERRO	28	SAN JERÓN	02/11/2005	02/11/2005	CELESTE CLARRA TELEFON	
29	ALTO DE CHANATA	14/10/2004	14/10/2004	CONDESAZ LARA SANTIAGO	29	SAN JOSÉ DEL ALFO DE SONDAGE	11/08/2004	11/08/2004	WENDEL ARROYO ESCOBAR	
30	BUDAPESTA DE YACA	25/07/2006	25/07/2006	PEQUEÑA ANTONIA MARTÍNEZ	30	SAN NICOLÁS DE APLA	10/08/2004	10/08/2004	ERIKALDO LINDE J. CÁDIZ	
31	CAJONITO	28/07/2005	28/07/2005	SAVINO FILADELFO HERNANDEZ	31	SAN NICOLÁS DE LOS ROSALES	01/02/2005	01/02/2005	ROSALES FERRER	
32	CHANATA	26/10/2006	26/10/2006	WENDEL WENDEL ARROYO	32	SAN PABLO	25/10/2005	25/10/2005	WENDEL APLA SONDAGE	
33	COPIAR	02/09/2004	02/09/2004	CARLOS HERNANDEZ PEREZ	33	SANTA ROSA	22/04/2004	22/04/2004	FLORES HERNANDEZ J. LUIS	
37	EL CENTRAL	17/03/2005	17/03/2005	ROBALDO ROSA PLATE	37	TERRA DE ESCOBETE	25/02/2005	25/02/2005	FELIX MELLADO SALAZAR	
38	EL ESPINO DE APLA	07/10/2004	07/10/2004	CYRILUS CYRILUS LARA	42	TERRAZA	25/04/2005	25/04/2005	CYRILUS ESCOBAR LARA	
39	EL HAYAL	12/07/2005	12/07/2005	MARCA LUIS ELIAS	39	TERRA DE MARIANO	28/07/2005	28/07/2005	WENDEL CONDESAZ SANTIAGO	
34	EL TILDE	04/02/2004	04/02/2004	ALFONSO SALAZAR JOSE LUIS	5	TERRA DE PERALTA	28/07/2005	28/07/2005	WENDEL SALAZAR J. JOSE	
35	EL YACA	01/08/2004	01/08/2004	CONDESAZ WENDEL ESCOBAR	EJIDOS DEL MUNICIPIO:			55	ORGANOS FUNCION:	12
37	GRANDE DE LA SIERRA	24/02/2004	24/02/2004	FLORES RAMIRO RAMIRO						
32	HERNANDEZ	14/10/2005	14/10/2005	CIENFUELOS RAMIRO HERNANDEZ						
38	INDUSTRIAL POPULAR	02/07/2006	02/07/2006	BARTOLAS HERNANDEZ RAMIRO ESCOBAR						
31	JAJAJAJ	14/06/2005	14/06/2005	CYRILUS CYRILUS LARA						
35	LA CLAY	10/06/2004	10/06/2004	CARLOS HERNANDEZ PEREZ						
27	LA CLAY	01/02/2005	01/02/2005	WENDEL WENDEL ARROYO						
7	LA ESPERANZA	01/02/2005	01/02/2005	ELIUD LARA BELTRAN						
36	LA JOTA DE CHANATA	27/07/2005	27/07/2005	MARCA CASTELLO LARREA						
39	LA LUTERANO	26/01/2005	26/01/2005	ROBALDO APLA SANTIAGO						
33	LA SALA	06/04/1999	06/04/1999	MARTINEZ WENDEL JOSE PEREZ						
36	LARRO DE PERALTA	02/11/2005	02/11/2005	WENDEL WENDEL ARROYO						
38	LOS MONTAÑAS	20/10/2005	20/10/2005	RAUL CARLOS L. LUIS						
41	LOS ESPINOS	05/06/2005	05/06/2005	RAUL MARTINEZ ROBERTO						
38	LOS PERALTA	22/09/2004	22/09/2004	ELIZABETH RAMIRO PEREZ						
38	LOS PERALTA	04/02/1999	04/02/1999	BARCELONA WENDEL PERALTA						
14	MARTE	27/07/2005	27/07/2005	MAGALEN ANTONIA JOSE						
38	MELLADO SAN TOMAS DE MELLADO	10/08/2004	10/08/2004	FLORES FELIX PEREZ						
39	CAJON DE AGUA DE CHANATA	26/11/2004	26/11/2004	RAMIRO TRUJILLO NICOLAS						
7	PARO DE PERALTA	11/04/2005	11/04/2005	CARLOS HERNANDEZ						
6	PERALTA	06/06/2005	06/06/2005	WILLIAM PERALTA PERALTA						
8	PERALTA MARIANO	14/06/2004	14/06/2004	CATALINA GUERRA JOSE						
1	TERRA DE LA FORTUNA	21/02/2005	21/02/2005	ALFONSO ORTEGUEZ PERRO						
41	PERALTA DE LA SIERRA SAN LA SIERRA	17/05/2005	17/05/2005	HERNANDEZ CYRILUS WENDEL						
51	GRANDE NUEVO DE LA CLAY	12/08/2005	12/08/2005	HERNANDEZ RAMIRO ROBERTO						
39	GRANDE DE MARTINEZ	02/11/2005	02/11/2005	MARTINEZ RAMIRO PERALTA						
9	GRANDE DE MARTINEZ	17/08/2004	17/08/2004	CONDESAZ NICOLAS						
11	GRANDE DE MARTINEZ	02/07/2004	02/07/2004	RAMIRO RAMIRO PERALTA						
14	GRANDE DE MARTINEZ	16/04/2007	16/04/2007	LARA WENDEL L. LUIS						
40	GRANDE DE MARTINEZ PARA MARIANO	10/08/2005	10/08/2005	CELESTE LARA PERRO						
34	GRANDE DE MARTINEZ PARA MARIANO	06/10/2004	06/10/2004	WENDEL WENDEL ARROYO						

Cuadro 1 B. Cuestionario a Comisariados Ejidales del municipio de Abasolo, Gto.

Nombre del ejido: _____, Municipio: _____
Acciones agrarias: _____
Fecha Res. Pres: _____, Sup. Dotada: _____
Fecha Pos. Desl: _____, No de beneficiarios: _____
Fecha Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de tierras (ADDATE): _____
Número de Ejidatarios reconocidos una vez concluido el PROCEDE: _____
Fecha de aplicación: _____

1.- ¿El ejido se encuentra incorporado a PROCEDE?

a) Si () b) No () ¿Por qué? _____

En caso que la respuesta sea afirmativa continuar

2- ¿Considera que el PROCEDE ha traído algún beneficio al ejido?

Sí () ¿Cuál? _____ b) No () ¿Por qué? _____

3.- ¿Ha obtenido algún beneficio en el manejo de sus parcelas?

a) Renta () b) Asociación () c) Trabaja el mismo () d) Venta ()

4.- Actividades a que se dedicaban antes de PROCEDE.

a) Agricultura () b) Ganadería () c) Forestal () d) Otro () Especifique _____

5.- Cultivos predominantes en el ejido.

a) Básicos () b) Hortalizas () c) Ornamentales () d) Otros Especifique _____

6.- Lo que produce lo vende de manera:

a) Directa () b) Intermediario () c) Autoconsumo () d) Ambos () Especifique _____

7.- ¿Las ganancias que obtiene las reinvierte?

a) Sí () b) No () ¿Por qué? _____

8.- ¿Tiene alguna otra fuente de ingresos?

a) Sí () Especifique _____ (Albañil, d) No ()
jornalero, comerciante, etc.)

9.- ¿Ha obtenido algún financiamiento?

a) Sí () De quien _____ b) No, () ¿Por qué? _____

10.- Sugerencias al Programa. _____

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN