

DECRETO por el que se aprueba el Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995-2000.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 9o., 22, 31, 32, 37 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 9o., 16, 17, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 40 de la Ley de Planeación, y 8o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asigna al Estado la responsabilidad de organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que mediante la participación de los diversos sectores, recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, plantea la necesidad de contar con políticas sectoriales que contengan programas específicos dirigidos a llevar beneficios concretos a la población, entre las que se encuentra la política agraria como parte sustantiva para el desarrollo social;

Que como resultado de la amplia expresión de todos los sectores involucrados, de sus planteamientos plurales, reflexivos y propositivos, se integró un diagnóstico de la situación agraria del país y se determinaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los apartados 2.3.6, 4.5.3 y 5.9, los lineamientos y estrategias que constituyen la Política del Sector Agrario;

Que de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las políticas sectoriales deben traducirse en acciones que otorguen solución a los problemas específicos en la materia, y en consecuencia se requiere de la ejecución de un programa sectorial agrario que sea congruente con las líneas de estrategia del desarrollo y consolide la política agraria del país;

Que el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, tiene como objetivos promover la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra; la certidumbre documental de los predios rústicos; avanzar en el desarrollo, bienestar y equidad para los campesinos de México; procurar justicia con respeto a los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de los ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio; propiciar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural; y ofrecer servicios institucionales de excelencia;

Que el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, formulado por la Secretaría de la Reforma Agraria para su ejecución promueve la consolidación de las funciones de coordinación sectorial, para que los programas del Sector Agrario se integren y operen esencialmente a través de sus órganos desconcentrados y entidades paraestatales por ella coordinadas;

Que en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Planeación y el artículo tercero del Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y con base en los compromisos establecidos en la Alianza para el Campo, la Secretaría de la Reforma Agraria ha elaborado el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, el cual previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sido sometido a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995-2000, el cual será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, y conforme a las disposiciones legales aplicables la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

ARTICULO SEGUNDO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas la celebración de acuerdos de coordinación para la ejecución de las acciones que en materia agraria realizará y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y conforme a los procedimientos, criterios y lineamientos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de la Reforma Agraria promoverá y coordinará la concertación e inducción de acciones con los sectores social y privado, así como las que lleven a cabo las entidades sectorizadas agrupadas en el Sector Agrario. De igual manera promoverá y coordinará las acciones que con dichos sectores realicen en el ámbito de ejecución de este Programa, otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, atendiendo a los criterios generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO CUARTO.- La Secretaría de la Reforma Agraria y entidades del Sector Agrario elaborarán sus correspondientes programas anuales los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las previsiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este Programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el contexto de la programación anual de gasto público.

ARTICULO QUINTO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará periódicamente, el avance del Programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en su caso, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas o proponer, las reformas a dicho Programa.

ARTICULO SEXTO.- Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTICULO SEPTIMO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en este Decreto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.-Se incorpora a la lista de programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el programa de mediano plazo denominado Programa Sectorial Agrario.

SEGUNDO.-El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de enero de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.-

Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Arturo Warman Gryj.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farrell Cubillas.- Rúbrica.

01-10-96 PROGRAMA Sectorial Agrario 1995-2000.

PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 1995-2000

CONTENIDO

PRESENTACION

I. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGRARIO

1. Antecedentes
2. Rezago agrario
3. Actividades jurídicas y administrativas
4. Procuración de justicia agraria
5. Ordenamiento y regularización de la propiedad rural
6. Desarrollo agrario
7. Modernización institucional
8. Entorno socioeconómico

II. OBJETIVOS SECTORIALES

1. Objetivo general
2. Objetivos específicos
- III. POLITICA AGRARIA
 1. Definiciones básicas
 2. Consolidación de la Reforma Agraria
 3. Certidumbre jurídica a la propiedad rural
 4. Justicia agraria oportuna y expedita
 5. Combate a la pobreza
 6. Desarrollo integral de los núcleos agrarios
 7. Modernización administrativa
- IV. ESTRATEGIAS
 1. Conceptos generales
 2. Coordinación sectorial e intersectorial
 3. Concertación social
 4. Desconcentración y descentralización
 5. Actualización del marco jurídico
 6. Excelencia en el servicio
- V. PROGRAMAS INSTITUCIONALES
 1. PROGRAMA PARA LA CONCLUSION DEL REZAGO AGRARIO
 2. PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACTUACION JURIDICA
 - 2.1 Actividades jurídicas
 - 2.2 Actividades administrativas
 3. PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA
 - 3.1 Asesoría jurídica y gestoría administrativa
 - 3.2 Conciliación y arbitraje
 - 3.3 Representación legal
 - 3.4 Atención a denuncias por incumplimiento a la ley
 - 3.5 Recomendaciones por violaciones a la legislación y a los derechos agrarios
 4. PROGRAMA DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL
 - 4.1 Culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
 - 4.2 Certificación de comunidades
 - 4.3 Regularización de la propiedad privada
 - 4.4 Colonias agrícolas y ganaderas
 - 4.5 Terrenos baldíos y nacionales
 - 4.6 Regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales
 - 4.7 Expropiación de bienes ejidales y comunales
 - 4.8 Excedentes a los límites de la propiedad rural
 - 4.9 Regularización de predios
 - 4.10 Catastro Rural
 5. PROGRAMA DE DESARROLLO AGRARIO
 - 5.1 Apoyo a Consejos Agrarios Estatales
 - 5.2 Capacitación agraria
 - 5.3 Organización agraria
 - 5.4 Investigación agraria
 - 5.5 Fondos para el desarrollo agrario
 - 5.6 Parcelas con destino específico
 - 5.7 Atención a regiones y grupos prioritarios
 6. PROGRAMA DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL
 - 6.1 Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria
 - 6.2 Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
 - 6.3 Reestructuración del Registro Agrario Nacional
 - 6.4 Reorganización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
 - 6.5 Consolidación de la Procuraduría Agraria

6.6 Reorganización del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

VI. EVALUACION DE LA GESTION

PRESENTACION

De acuerdo con lo estipulado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación y el 8 de la Ley Agraria se elaboró el presente Programa Sectorial Agrario, sujeto a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y conforme a los Lineamientos para la Formulación de los Programas de Mediano Plazo, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para la integración del Programa se tomaron en cuenta los análisis, propuestas, opiniones e iniciativas presentadas en el Foro Nacional de Consulta Popular sobre Reforma Agraria realizado en abril de 1995 a propósito de la integración del Plan Nacional de Desarrollo, las ponencias expuestas por organizaciones y centrales campesinas en la Mesa de Regulación Agraria de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, que sesionó en septiembre y octubre de 1995, las contribuciones de las entidades sectorizadas en la Secretaría de la Reforma Agraria y los objetivos de la Alianza para el Campo, presentada a la Nación, por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el pasado 31 de octubre.

El Plan Nacional señala, en cuanto a la pertinencia de las políticas sectoriales, que para traducir propósitos de amplia cobertura en beneficios concretos para la población, es indispensable contar con programas que tiendan a la solución de problemas específicos, sin menoscabo de las políticas generales. Por ello, la ejecución del Programa Sectorial Agrario destaca como una de las grandes líneas de estrategia para promover el desarrollo económico sostenido y sustentable del campo mexicano.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo orientan las acciones programáticas del Sector Agrario. Particularmente, hacia el fortalecimiento del nuevo federalismo, toda vez que la realización del Programa sucede, en lo fundamental, en estados y municipios. Los lineamientos estratégicos propuestos en este documento son esencialmente desconcentrar y descentralizar la operación a la estructura territorial del Sector Agrario. Los Consejos Agrarios Estatales como instancias plurales de concertación y diálogo, permitirán la formulación y realización de los programas agrarios del Sector, con esquemas de atención regional más cercanos a la demanda campesina en materia agraria.

El Programa Sectorial se propone consolidar la política agraria para que la propiedad de la tierra sea base del desarrollo y se traduzca en mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de la vida en el medio rural.

De manera específica, se orienta hacia la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra; la certidumbre documental de los predios rústicos; avanzar en la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos de México; procurar justicia con respeto a los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio; facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural; y ofrecer servicios institucionales de excelencia.

El Programa establece las políticas, estrategias y líneas de acción para conducir los esfuerzos de las instituciones del Sector Agrario, apoyar la coordinación de programas con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios e inducir y concertar la participación de los sectores social y privado.

Las acciones agrarias se relacionan prácticamente con todos los sectores y regiones del país. De manera principal con aspectos agropecuarios, ambientales, financieros y comerciales. Estas actividades abarcan también asuntos de migración, concentración y dispersión poblacional, atención a mujeres, indios y jornaleros agrícolas contempladas en el Programa Nacional de Población para el período 1995-2000. Así como reservas para el crecimiento de las ciudades previsto en el Programa de Desarrollo Urbano. Por eso, la estrecha vinculación con las políticas de desarrollo económico y social es requisito indispensable para el buen fin del Programa.

El Programa asume el mandato constitucional que obliga al Estado mexicano a regular la propiedad territorial de acuerdo con el interés público y el beneficio social. En la etapa actual, la Reforma Agraria debe incorporar instrumentos innovadores que conduzcan al fortalecimiento social y económico de los hombres y las mujeres del campo. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la rectoría estatal de los asuntos agrarios contribuye a la integridad territorial, a la

seguridad alimentaria del país y a la soberanía nacional. Es también factor de equilibrio entre las medidas que favorecen el crecimiento económico y la justicia social.

El combate a la pobreza requiere de una amplia y profunda política nacional de desarrollo social. La participación del Sector Agrario en este aspecto busca mejorar las condiciones agrarias y facilitar a los productores rurales su incorporación al desarrollo. En este sentido, se requiere revertir la tendencia a la sobredivisión parcelaria y compensar los efectos negativos del minifundio en la formación de riqueza y capitalización del campo.

La Secretaría y las entidades del Sector Agrario tienen la responsabilidad institucional de contribuir al desarrollo integral de los núcleos agrarios, aplicar los lineamientos contenidos en el Programa, promover el pleno ejercicio de los derechos y el cabal cumplimiento de las obligaciones que señala la Ley Agraria.

Las instituciones sectorizadas en su conjunto propician la igualdad de oportunidades en la superación individual y comunitaria, la mejoría en el nivel de vida, la generación de empleos, la capitalización de los núcleos agrarios, la distribución del ingreso y el acceso a los recursos productivos.

La modernización administrativa del Sector Agrario es requisito indispensable para actuar de manera armónica, acorde con las circunstancias contemporáneas y cumplir con el compromiso de la presente administración de ofrecer a los campesinos servicios de calidad, oportunos y eficaces.

La actualización de la normatividad que rige la operación de las entidades coordinadas, será una de las tareas primordiales para la consecución de los objetivos de la nueva etapa de la reforma agraria.

El Programa Sectorial Agrario 1995-2000 reúne e integra las aportaciones de la Secretaría y sus entidades sectorizadas. En sus programas institucionales, se establecen los lineamientos, tareas y compromisos a desarrollar en los próximos años. En este marco, la Secretaría de la Reforma Agraria transforma su función operativa para cumplir tareas rectoras y políticas del Sector, en tanto, las entidades sectorizadas asumen la ejecución de las directrices generales.

El Programa Sectorial Agrario está dividido en seis apartados. Del primero al cuarto contiene el diagnóstico, los objetivos, la política y las estrategias sectoriales. El quinto describe los programas institucionales, a saber: conclusión del rezago agrario, fortalecimiento de la actuación jurídica, procuración de justicia agraria, ordenamiento y regularización de la propiedad rural, desarrollo agrario y modernización institucional. Finalmente, el sexto capítulo da cuenta de las directrices para la evaluación de la gestión con el propósito de garantizar, en todos sus términos, el cabal cumplimiento del Programa Sectorial.

Enero de 1996.

I. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGRARIO

1. Antecedentes

En México se realizó una de las más profundas y exitosas reformas agrarias de este siglo. De una estructura de la propiedad rústica altamente concentrada a principios de la centuria, en la actualidad los ejidos, comunidades y propiedades privadas reúnen 177 millones de hectáreas, o sea, nueve de cada diez hectáreas del territorio nacional. La redistribución de la tierra significó una transformación de la propiedad territorial y de las formas de producción, así como un importante factor en la formación del mercado interno nacional.

La Reforma Agraria ha sido un proceso histórico desarrollado en fases, cada una de ellas con propósitos diferenciados. Del reparto de la tierra la Reforma Agraria pasó a la colonización del territorio, la ampliación de la frontera agrícola, la modernización tecnológica de la producción y a la organización de los productores. Igualmente, propició el surgimiento de sistemas crediticios, de seguro, de comercialización y abasto, que fueron determinantes para hacer viable el crecimiento con justicia y libertad para los productores rurales. Cada una de estas etapas generó cambios legislativos e institucionales para cumplir con eficacia sus propósitos.

La redistribución territorial representó una enorme tarea, no sólo por los casi 103 millones de hectáreas ejidales y comunales; sino también por los 74 millones de la propiedad privada, producto legítimo de la Revolución Mexicana. Alrededor del 90 por ciento de los casi 30 mil ejidos y comunidades que existen en el país cuenta con su documentación legal completa.

Los resultados de la Reforma Agraria son más que hectáreas repartidas. Terminó con el sistema latifundista de propiedad, entregó la tierra y contribuyó a crear las bases del desarrollo económico y social del Estado moderno mexicano. Con excepciones regionales, la tierra no constituye la principal demanda agraria ni su acumulación, al margen de la ley, es un problema estructural.

La demografía rural presenta circunstancias radicalmente distintas a las habidas al inicio del reparto. Destaca el fenómeno del envejecimiento de las dirigencias y los sujetos de derecho, frente a la relativa juventud de los individuos que con más frecuencia trabajan la tierra.

El proceso redistributivo de la tierra resolvió problemas de injusticia social e ineficiencia productiva, pero aún existen algunos asuntos pendientes. La Reforma Agraria no se agota en la solución de los asuntos rezagados. La actividad productiva en el campo requiere, además de tierra regularizada, normas para el acceso de los campesinos a recursos de apoyo a la producción, tecnológicos y de mercado.

La atención de grandes retos configura la etapa actual de la Reforma Agraria: ordenar la propiedad rural y facilitar su vínculo con los circuitos productivos, de inversión y comerciales, con el objeto de aumentar el crecimiento y mejorar el bienestar de los productores del campo.

2. Rezago agrario

Las acciones agrarias pendientes de resolver están claramente definidas en los artículos terceros transitorios del decreto que reforma al 27 constitucional y de la Ley Agraria. De conformidad con este marco jurídico, forman el rezago agrario 6,473 expedientes, relativos a dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y conflictos por límites; así como, solicitudes de segregación de presuntas propiedades particulares en bienes comunales.

3. Actividades jurídicas y administrativas

Existen otras actividades transitorias relativas a ejecutorias por juicios de amparo, mediante los cuales la justicia otorgó protección a quejosos. Estos asuntos ascienden aproximadamente a 3,600, de los cuales, la décima parte implica restitución de tierras a propietarios. En menos de 3 mil ejidos y comunidades los procedimientos instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) no han concluido o están sometidos a controversias jurídicas.

4. Procuración de justicia agraria

El proceso distributivo de la tierra generó casi 5 millones de productores agropecuarios y forestales que, al realizar sus actividades, ponen en juego derechos y obligaciones. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y sus antecedentes institucionales, hasta antes de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, participaron directamente en el ejercicio de estas relaciones jurídicas. Con la nueva normatividad, las instancias de impartición y procuración de justicia se separaron para dar transparencia y legalidad a la solución de las controversias agrarias.

Los conflictos agrarios, derivados de la indefinición de un derecho hoy pueden ser resueltos mediante la conciliación, como vía preferente, es decir, con justos arreglos entre las partes. De no suceder así, procede el arbitraje para la solución del asunto y en última instancia el juicio agrario.

Las comunidades indígenas, como resultado de omisiones y lagunas en la legislación y de insuficiencias en su atención, acumularon agravios y demandas parcialmente atendidas. La nueva legislación agraria corrige en parte estas deficiencias, sin embargo, es necesario consolidar los espacios institucionales adecuados para apoyar su tránsito al nuevo orden legal.

5. Ordenamiento y regularización de la propiedad rural

Al interior de los ejidos los derechos individuales, en la mayoría de los casos, están establecidos y reconocidos por el núcleo de población. No han sido formalizados en documentos con valor jurídico que amparen tanto las parcelas como los solares urbanos. Con el objeto de regularizar estos aspectos está operando el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). Casi el 70 por ciento de los ejidos existentes ya se ha incorporado y una tercera parte ha terminado el proceso y recibido los certificados y títulos correspondientes. Las comunidades, sujetas a tratamiento especial por la Ley Agraria y presionadas por el reconocimiento de propiedades particulares en su interior, serán incorporadas a la certificación con las adecuaciones pertinentes. En la propiedad privada la irregularidad jurídica es más aguda. Una cantidad significativa de propietarios rurales carece de títulos o sólo dispone de escrituras privadas cuyas especificaciones no permiten su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. De manera adicional, en las entidades federativas los registros padecen diversos grados de desactualización, lo que limita las transacciones en el agro. Como consecuencia de todo esto, las reformas al artículo 27 constitucional han beneficiado en menor grado a los propietarios rurales que al sector social.

La enajenación de terrenos nacionales a particulares y el otorgamiento de concesiones de colonias fueron esquemas de reparto de tierra, de carácter individual y colectivo, respectivamente. Durante el

proceso agrario mexicano se crearon 781 colonias agrícolas y ganaderas localizadas en 26 estados de la República, con 72,471 lotes declarados, que comprenden una superficie de casi 10 millones de hectáreas. Representan el 5.2 por ciento de la superficie nacional. Se han titulado 31,798 lotes y está pendiente el 57 por ciento.

La SRA enfrenta una demanda de regularización de terrenos nacionales expresada en, aproximadamente, 110 mil solicitudes de diversas épocas y, por lo mismo, sujetas a tratamientos particulares de acuerdo con las legislaciones aplicables en su momento. La resolución definitiva de estos casos implica determinar derechos de posesión, estado procesal y titulación gratuita u onerosa. Existen algunas anomalías en el tratamiento de los terrenos baldíos y nacionales y en la integración de expedientes. Particularmente en el deslinde, declaración, inventario y mecanismos de desincorporación. Para superar estas insuficiencias, se requiere que la reglamentación de los procedimientos de colonias agrícolas y ganaderas y de terrenos baldíos y nacionales, garantice el cumplimiento de los fines de la legislación actual.

El acelerado ritmo de crecimiento urbano crea una demanda de regularización de predios no atendida en su totalidad, no obstante el trabajo realizado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Sólo algunos municipios cuentan con la capacidad técnica para formular planes de desarrollo urbano y los elaborados han sido superados rápidamente. Se estima que en los próximos 5 años el crecimiento urbano absorberá unas 150 mil hectáreas de terrenos rústicos y que casi las dos terceras partes serán ejidales y comunales. De mantenerse las pautas de crecimiento de la población urbana, no adecuar los programas rectores y no contar con un esquema ágil de conversión ordenada del suelo rural a urbano, se corre el riesgo de que continúe y se acelere la ocupación anárquica de terrenos contiguos a las ciudades.

Existe cerca de un millón de lotes urbanos irregulares ubicados en ejidos y comunidades en todo el territorio nacional, con una extensión cercana a las 100 mil hectáreas.

El compromiso sectorial de combatir el acaparamiento de tierras es indeclinable. Para lo cual se cuenta, hoy con la normatividad para la investigación y enajenación de excedentes de los límites de la propiedad ejidal, comunal, privada y de sociedades mercantiles o civiles.

Los ejidos y comunidades comprendidos en los 78 distritos nacionales de riego tienen linderos definidos y por lo general indisputados, no obstante, requieren de regularización jurídica, al igual que diversos casos especiales y terrenos pendientes de incorporar al régimen ejidal.

La información técnica que respalda a la propiedad privada se caracteriza por la heterogeneidad y, en muchos casos, por la ausencia de ésta, situación que requiere ser normalizada para garantizar los términos y límites que la ley establece. Falta actualizar y generar la cartografía de los terrenos nacionales, de colonias agrícolas y ganaderas, de cuerpos de agua y de reservas ecológicas.

La irregularidad jurídica y registral es la fuente más frecuente de conflictos agrarios que suelen generar intranquilidad y zozobra, frenan la inversión e impiden la asociación productiva.

6. Desarrollo agrario

Los esfuerzos en materia de coordinación y concertación con gobiernos estatales y municipales, así como con agentes privados y sociales han sido insuficientes para sumar experiencias, voluntades, acciones y recursos para resolver problemas agrarios. Por su parte, la desarticulada investigación, capacitación e información agrarias ha frenado la consolidación de la organización socioeconómica ejidal y comunal.

El nuevo marco jurídico determina derechos y obligaciones a ejidatarios y comuneros, que son frecuentemente desconocidos por la mayoría y ejercidos por pocos, lo que demanda esfuerzos adicionales en materia de capacitación agraria.

Muchas de las figuras asociativas padecen problemas administrativos, contables, fiscales e incluso de desviación de recursos. Muestran severas limitaciones financieras para la comercialización y sobre todo para su desarrollo independiente y autogestivo.

Existen unas 10 mil empresas y unidades de producción: 6,400 Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer Campesina; 1,780 Sociedades de Producción Rural; 4,774 Sociedades de Solidaridad Social; 1,065 Uniones de Ejidos y 136 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, cuyas normas jurídicas y organizativas requieren actualizarse.

En el agro vive uno de cada tres mexicanos, proporción opuesta a la que privaba a principios del siglo. En números absolutos, la población rural actual duplica la existente en 1910. El Plan Nacional de

Desarrollo registra 4.9 millones de unidades de producción rural. Registro que supera en casi el 50 por ciento a las 3 millones de unidades registradas en 1970.

En los últimos cinco lustros el número de ejidos y comunidades aumentó en 30 por ciento, en tanto que ejidatarios y comuneros se incrementaron en dos terceras partes, al pasar de 2.2 a 3.5 millones. Estos datos contrastan con los que registró la población rural al pasar, de acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, de 20 millones en 1970 a 23.3 en 1990, o sea, únicamente el 17 por ciento. Se constata la existencia de un proceso de fragmentación de las unidades de producción, que se multiplican en un marco rígido de recursos o que se desarrolla lentamente, como lo ilustra el crecimiento de la superficie cosechada del 18.8 por ciento entre 1970 y 1990.

El Censo Agropecuario de 1991 reportó que dos terceras partes de las explotaciones disponían de menos de 5 hectáreas, con un promedio de 2.1, en tanto que cuatro de cada diez unidades, con más de 5 hectáreas, concentran el 95 por ciento de la superficie rústica, con un promedio de 57.5 que se eleva a 130 al considerar únicamente las de propiedad privada.

Tal estructura agraria es factor de estancamiento de la producción rural que induce a los campesinos con tierra a buscar opciones de ingreso. El trabajo jornalero y migratorio ha originado el traspaso de las actividades agropecuarias y las unidades familiares hacia las mujeres, originando nuevos grupos sociales y organizaciones emergentes que no se encuentran contemplados en la acción institucional. La descapitalización de los núcleos agrarios y de las unidades de producción es un asunto complejo, diverso y contrastante. En términos absolutos el campo pierde riqueza y capital, aunque algunos productores sean la excepción de esta constante, lo que obliga a la búsqueda de nuevas fórmulas de inversión de fondos y recursos para el desarrollo.

7. Modernización institucional

La reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria obligan al Gobierno Federal a dinamizar sus instituciones, políticas y programas agrarios para pasar de un Estado protector a uno regulador y de fomento que pueda brindar servicios y apoyos con mayor eficiencia. Se propicia la apertura de amplios espacios para la participación coordinada y concertada con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado.

Hasta 1992 el Presidente de la República era la máxima autoridad agraria, dotado de facultades jurisdiccionales extraordinarias. Las modificaciones al artículo 27 constitucional establecieron la base jurídica para la nueva institucionalidad agraria, bajo las siguientes consideraciones:

- A la Secretaría de la Reforma Agraria, cabeza del Sector Agrario, se le otorgan facultades que el Estado conserva para sí, como la de regular la propiedad rural y las propias de la coordinación sectorial.
- El Registro Agrario Nacional (RAN) se transforma en órgano desconcentrado de la SRA. Se constituye en la instancia responsable de llevar el control documental sobre la propiedad ejidal y comunal y se le dota de atribuciones para dar seguridad jurídica a los actos que realicen los núcleos agrarios y sus integrantes.
- Se crea la Procuraduría Agraria (PA) como institución de servicio social para la asistencia y representación jurídica de los sujetos agrarios.
- Se constituye el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) con tareas fundamentales para incidir en la capacitación y organización de los núcleos agrarios, con la obligación de fomentar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población campesina.

El nuevo marco jurídico agrario redefinió las atribuciones de la SRA y por tanto desde el 11 de julio de 1995 se cuenta con un nuevo Reglamento Interior. Para asegurar congruencia y racionalidad en las actividades y programas del Sector Agrario, es necesario actualizar la normatividad que rige la operación y funcionamiento de sus entidades sectorizadas. Esta base permitirá concretar el sustento jurídico de la transformación del Sector Agrario e instrumentar los mecanismos que hagan de la SRA una institución eminentemente normativa.

8. Entorno socioeconómico

La Reforma Agraria entregó tierras a los campesinos mexicanos y contribuyó a la modernización productiva. No obstante los avances económicos y sociales logrados en algunas regiones del país, el campo como sector económico, social y político, padece un acentuado atraso estructural y no se ha resuelto la pobreza de la población rural.

La gran diversidad productiva en el medio rural incluye todas las actividades agropecuarias y forestales, de recolección, extracción, manufactura de productos primarios, prestación de servicios y

venta de fuerza de trabajo. Las políticas agrarias y de desarrollo deben incluir esta riqueza en la atención y apoyo institucional que requieren todos los frentes de la vida rural.

Desde 1965 el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido, en promedio, inferior al crecimiento de la población total. El ingreso agregado del Sector Agropecuario se rezagó en comparación con el ingreso de los otros sectores económicos y acentuó la desigualdad de su distribución. El producto agropecuario, como proporción del Producto Interno Bruto Nacional, actualmente representa el 7.2 por ciento, que significa la mitad del que aportaba en 1960.

La economía nacional atraviesa por un proceso de reordenamiento, al que se agregan los efectos de una crisis agrícola que se prolonga desde los años sesenta. El restringido crecimiento de la producción generó el incremento de la dependencia alimentaria, así como el deterioro de los niveles de empleo e ingreso de la población del campo.

A la pobreza, como efecto principal de estas relaciones adversas, se agregan el rezago tecnológico, el deterioro ambiental, el descenso de la rentabilidad, la pérdida de la competitividad y la disminución de la inversión.

II. OBJETIVOS SECTORIALES

Objetivo general

Consolidar la nueva política agraria para que la propiedad de la tierra sea base del desarrollo agrario e influya, en forma determinante, en el incremento sostenido de la producción, productividad y rentabilidad en el medio rural y se traduzca en mayores ingresos, bienestar social y fortalecimiento de la calidad de la vida en comunidad.

Objetivos específicos

- Otorgar seguridad jurídica a todas las formas de propiedad de la tierra.
- Dar certidumbre documental a los predios rústicos.
- Avanzar en la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos de México.
- Procurar justicia agraria con respeto a los derechos agrarios.
- Mejorar las condiciones organizativas en las que se desarrollan las actividades sociales y económicas de los núcleos agrarios.
- Superar las limitaciones del minifundio.
- Facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural.
- Ofrecer servicios institucionales modernos y de excelencia a los sujetos agrarios.

III. POLITICA AGRARIA

1. Definiciones básicas

El Estado mexicano, por mandato constitucional, está obligado a regular la propiedad territorial - originalmente de la Nación- de acuerdo con el interés público y el beneficio social. Esta acción reguladora define la relación fundamental entre Estado y sociedad rural. Atendiendo a la complejidad de los problemas agrarios y las nuevas circunstancias del campo, en 1992 se reformó el marco jurídico, con un carácter incluyente, nacionalista y de largo plazo.

La Reforma Agraria, hoy día, debe incorporar instrumentos económicos y sociales innovadores para mantener vigente el propósito central de satisfacer los intereses sociales y nacionales, dándole atención prioritaria a grupos y regiones que padecen las más grandes desventajas.

El Plan Nacional de Desarrollo define a la política agraria como parte sustantiva de la de desarrollo social que se expresa a través de las entidades del Sector. En congruencia con el marco jurídico, tiene como compromiso el fortalecimiento social y económico de los productores del campo. Para el cumplimiento de estos propósitos se requieren instituciones fuertes, con capacidad de actuación y dispuestas a ofrecer respuestas eficientes y oportunas en el ámbito de su competencia.

La política agraria, como política de Estado, contribuye a la integridad territorial, a la seguridad alimentaria del país y a la soberanía nacional. Las acciones del Sector Agrario son el medio más extendido y directo que tienen las instituciones oficiales para vincularse con la sociedad rural y con todas las regiones del país. El aparato público, tradicionalmente, ha sido apoyo fundamental en la activación del agro nacional. La rectoría estatal de los asuntos agrarios es también enlace y equilibrio entre las medidas en favor del crecimiento económico y el desarrollo con justicia social.

La magnitud y urgencia de las tareas necesarias para revertir el atraso rural, así como la eficiencia que se requiere en la asignación de recursos limitados, convierten al Sector Agrario en factor estratégico en la planeación gubernamental y pieza importante en la construcción de la sociedad y nación mexicanas.

2. Consolidación de la Reforma Agraria

La Reforma Agraria agotó su función como proceso de reparto territorial, porque la tierra es un recurso limitado y porque ahora ya no es un mecanismo eficaz para la redistribución de la riqueza. El nuevo concepto de Reforma Agraria enfatiza la consolidación de los avances registrados en las últimas décadas y la regularización de todas las formas de tenencia de la tierra y los derechos, dentro de un marco democrático, de justicia y libertad. Consolidar es también finiquitar tareas inconclusas, como el rezago agrario. Se pretende asegurar que la circulación de los derechos y la propiedad se dé en términos de equidad, para evitar su acumulación en pocas manos y garantizar la participación de los sujetos más necesitados.

3. Certidumbre jurídica a la propiedad rural

La certeza jurídica tiene el propósito fundamental de lograr paz y tranquilidad social, mediante la solución institucional de los conflictos. Fortalecer la seguridad de la propiedad rural, en pleno y libre ejercicio de los derechos sobre la tierra, es un aspecto insoslayable de la política agraria.

Ante añejos problemas en la seguridad de la tenencia de la tierra, la falta de procesos adecuados para su regulación, la insuficiencia documental de derechos ejidales y títulos de propiedad y el deficiente funcionamiento de sistemas de registro, obligan a fortalecer la certidumbre jurídica y la correcta y oportuna aplicación de la ley. De esta manera, la tierra se revaloriza y la inversión productiva se alienta en beneficio de ejidatarios, comuneros y propietarios privados.

4. Justicia agraria oportuna y expedita

En la esfera de impartición de la justicia, la población con menos recursos es la más desprotegida, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales, la carencia de medios para pagar los gastos necesarios, la falta de conocimientos jurídicos, la ausencia de representación adecuada o la connivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales.

Procurar justicia exige señalar faltas procesales, precisar con claridad y exactitud las responsabilidades de los órganos jurisdiccionales, verificar la vocación e imparcialidad de sus responsables y denunciar actos de autoridad que vulneren derechos. Se requiere informar y capacitar a los sujetos agrarios sobre la existencia, ejercicio y defensa de sus derechos.

5. Combate a la pobreza

La pobreza constituye el principal problema en el campo y su combate requiere de una amplia y profunda política nacional de desarrollo social. La pobreza es la manifestación de la incapacidad para generar y distribuir recursos que permitan satisfacer las necesidades sociales. La contribución de la política nacional del Sector consiste en mejorar las condiciones agrarias y facilitarle a los productores rurales su incorporación al desarrollo.

La actuación para combatir la pobreza tiene dos vertientes principales: una de corto plazo que logre atenuar sus efectos y otra, de largo alcance, que atienda a los factores estructurales que la propician. La definición precisa y la certidumbre jurídica de los predios rústicos, por un lado, y la organización y capacitación campesinas, por el otro, constituyen bases sólidas para lograr un campo productivo que rinda frutos a sus propietarios.

Uno de los obstáculos a la producción es el minifundio, entendido no sólo como la progresiva fragmentación de la unidad productiva, sino como una variable adversa para el aprovechamiento racional de los recursos productivos. Se precisan medidas para revertir la tendencia a la minifundización y compensar sus efectos negativos para la formación de riqueza y capitalización del sector.

Para millones de mexicanos que viven en el campo, el desarrollo agropecuario, por sí solo, es insuficiente para alcanzar un nivel digno de vida. Es necesario generar empleos y alternativas productivas mediante la utilización de recursos distintos a la explotación directa de la tierra. Como opciones están la industrialización rural y los servicios.

6. Desarrollo integral de los núcleos agrarios

La dependencia y las entidades del Sector Agrario asumen la responsabilidad constitucional de contribuir al desarrollo de los núcleos agrarios, sobre la base de una obligación de servicio, eficiencia y honestidad. Se requiere diversificar las actividades económicas, facilitar la movilidad de la tierra, estimular la organización de los campesinos para combatir las desventajas del minifundio, capacitarlos para generar proyectos productivos y promover la canalización de recursos al sector rural.

El desarrollo integral de los núcleos agrarios implica conocer y ejercer los derechos y obligaciones contempladas en la Ley Agraria, propiciar y extender oportunidades de superación individual y

comunitaria, mejorar el nivel de vida, generar empleos y capitalizar a los núcleos, distribuir el ingreso, reducir las desigualdades regionales y facilitar la disponibilidad de todo tipo de recursos.

7. Modernización administrativa

Las condiciones socioeconómicas generales y el marco jurídico agrario vigente son referencias necesarias que repercuten en la administración pública. La dinámica de la vida rural está influida por la reestructuración y funcionalidad de las dependencias del Ejecutivo Federal que ocupan un lugar central en el fomento de las actividades del campo mexicano. La modernización del Sector Agrario es respuesta a las circunstancias contemporáneas y es un proceso que pretende ofrecer apoyos eficientes a los agentes del desarrollo agrario.

En este marco de necesidades y posibilidades, la Secretaría de la Reforma Agraria pasa de ser una institución operativa a cumplir funciones rectoras y políticas del Sector Agrario. Las entidades sectorizadas asumen la operación de las directrices generales.

IV. ESTRATEGIAS

1. Conceptos generales

La Reforma Agraria es instrumento de la política del Estado mexicano para ajustar las condiciones de la propiedad rural a las necesidades nacionales. La entrega de tierra a los campesinos cumplió con esta función durante más de medio siglo. Los propósitos generales de la nueva estrategia agraria son vigilar la armonía, certidumbre y equilibrio entre las distintas formas de propiedad rústica, manteniendo la prohibición del acaparamiento de la tierra y contribuir al desarrollo integral de los núcleos agrarios y de sus relaciones con la sociedad y la economía en su conjunto.

La agricultura comercial y el desarrollo urbano han impuesto transformaciones a la estructura agraria. La dinámica demográfica y las nuevas condiciones productivas han provocado, de hecho, modificaciones en la distribución parcelaria y una diferente circulación del usufructo. Los cambios en la tenencia de la tierra sucedidos con anterioridad al marco jurídico vigente, se realizaban al margen de la ley a través de la renta, mediería y venta de derechos. Orientar estas prácticas por conductos legales es parte central de los propósitos programáticos del Sector. Estas acciones se dirigen a configurar un nuevo piso agrario para el desarrollo rural.

Los organismos del Sector Agrario, con acciones de procuración y fomento a la organización y capacitación campesinas, atienden los desequilibrios que se presentan en los mecanismos de representación social. La dinámica demográfica rural generó nuevos actores en la sociedad ejidal y comunal, que no son necesariamente sujetos de derecho. El marco jurídico actual fortalece la capacidad de los núcleos agrarios para regular su vida interna y la actualización de sus estructuras de representación. Los programas institucionales promueven la atención a grupos emergentes en ejidos y comunidades, que aunque son determinantes en la economía agraria, no influyen en su liderazgo. La vinculación de la política agraria con el fortalecimiento y transparencia en los procesos de democracia interna de pueblos y núcleos agrarios, es garantía de paz y tranquilidad en el campo.

Para que la estructura y el funcionamiento del aparato público estén en congruencia con las transformaciones de la sociedad mexicana y con fundamento en la legislación, la Secretaría de la Reforma Agraria y las entidades que integran el Sector se encuentran en un profundo proceso de reestructuración. La tarea por realizar es considerable, exige una definición clara de prioridades y relaciones intersectoriales que atienda con prontitud y calidad la demanda de la sociedad rural conforme a los siguientes criterios programáticos:

- Tareas comprometidas: conclusión del rezago agrario en 1997. Fin del PROCEDE antes de que concluya la administración 1994-2000.
- Acciones inmediatas: fortalecimiento de la actuación jurídica y modernización institucional, entre otras.
- Acciones permanentes: desarrollo agrario, procuración de justicia agraria y ordenamiento y regularización de la propiedad rural.
- Programas integrados: expropiación de bienes ejidales y la desincorporación de terrenos nacionales, con la participación de diversas instancias.
- Programas que implican relaciones con otras instituciones: desarrollo agrario y ordenamiento y regularización de la propiedad rural.

Las relaciones de la sociedad rural con la tierra definen la estructura agraria a través del marco jurídico. Estas relaciones también se expresan en la cantidad y la calidad de la producción rural, la distribución de sus beneficios, la transformación de terrenos rústicos en urbanos y en otras actividades

de la población rural. El Programa Sectorial recoge esa diversidad mediante programas que permiten orientar esos fenómenos y establecer relaciones intersectoriales en los asuntos en los que el campo se vincula a otros ámbitos de la vida nacional.

El Programa Sectorial contiene las bases para una operación desconcentrada y particularizada por regiones. Específicamente, se vincula a las acciones emprendidas por la Secretaría de Desarrollo Social en cuanto a la atención prioritaria a 1,009 municipios, en 76 regiones de 31 estados de la República Mexicana. En estos ayuntamientos habitan aproximadamente 16 millones de personas, existe casi una tercera parte de la población indígena y concentran a más de la mitad de los ejidos y comunidades del país.

Importantes en esta estrategia son el programa de investigación agraria y la construcción de un Sistema Nacional de Información Agraria, como instrumentos de planeación del Sector y para el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales.

2. Coordinación sectorial e intersectorial

La disposición ordenada de tareas y responsabilidades del Sector Agrario es requisito obligado para el cumplimiento puntual de sus programas y acciones. Esta modalidad, se extiende a otras dependencias federales, con las que se mantienen estrechas relaciones de coordinación, particularmente, con instituciones agropecuarias, de desarrollo social y del medio ambiente. La concurrencia de funciones, atribuciones e intereses con las instancias estatales y municipales es necesaria sobre la base del respeto a su soberanía y al Pacto Federal.

Ejemplo de lo anterior, lo constituyen los programas agrarios relacionados con las siguientes dependencias.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR): ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario.

Los vínculos principales se establecen en el PROCEDE, en la regularización de la propiedad privada; así como en las acciones de capacitación, organización e investigación agrarias y atención a parcelas con destino específico y grupos prioritarios.

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario.

Las áreas en las que se dan contactos intersectoriales son regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales, expropiación de bienes ejidales y comunales, organización agraria, parcelas con destino específico, atención a grupos prioritarios, combate a la pobreza y desarrollo de los pueblos indígenas.

- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP): ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario.

Los puntos de convergencia se relacionan con distritos nacionales de riego, terrenos baldíos y nacionales y organización agraria.

- Tribunal Superior Agrario (TSA): conclusión del rezago agrario, procuración de justicia agraria y desarrollo agrario.

- Las Secretarías de Educación Pública, Gobernación y Comunicaciones y Transportes; Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional Indigenista tienen contacto permanente y dinámico con la SRA y sus entidades sectorizadas. Los vinculan aspectos tales como: regiones y grupos prioritarios, expropiaciones de bienes ejidales, construcción de infraestructura productiva y de comunicaciones y capacitación agraria.

3. Concertación social

Para la Secretaría de la Reforma Agraria y las entidades que forman el Sector, el establecimiento de relaciones de concertación con agrupaciones campesinas y de productores, con instituciones académicas y organismos no gubernamentales, representa una de las principales vías para realizar propósitos comunes y recoger sus aportaciones en materia agraria. Destaca su participación en la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) creada por el Presidente de la República en julio de 1995, de la que surge la posibilidad de conformar el Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario.

4. Desconcentración y descentralización

Las responsabilidades del Sector Agrario se reflejan en casi todo el territorio del país. Desconcentrar recursos y funciones es congruente con esta circunstancia y con el uso racional de su patrimonio.

Fortalecer la operación territorial es compatible con los postulados del nuevo federalismo que reclama

el desarrollo nacional. En esto se fundamenta la transferencia de funciones y el establecimiento de compromisos compartidos con instituciones estatales, municipales y sociales. Los principales instrumentos de esta estrategia son su participación en los Consejos Agrarios Estatales y la creación de los Centros de Desarrollo Agrario.

5. Actualización del marco jurídico

La modernización del proceso agrario mexicano implica actualizar la reforma al marco jurídico, realizada en 1992. Derivado de la experiencia reciente y de la aplicación de la ley, habrán de efectuarse reglamentaciones a la normatividad correspondiente.

De manera significativa se justifica el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que contempla la normatividad procedimental de excedentes de la propiedad rural, expropiaciones de bienes ejidales y comunales, deslinde de terrenos baldíos y su declaración como nacionales, los mecanismos de desincorporación y la regularización de las colonias agrícolas y ganaderas.

6. Excelencia en el servicio

El cumplimiento sistemático y eficiente de los propósitos y metas sectoriales exige una administración honesta, ágil y próxima a los intereses de los núcleos agrarios. La reestructuración de los órganos y mecanismos de evaluación técnica y administrativa responden a la reiterada demanda de las organizaciones campesinas y de la sociedad rural.

Para el control de gestión de las actividades sectoriales y como parte de la modernización administrativa, se precisan eficientes Comités Técnicos de Programación, Presupuestación y Evaluación.

V. PROGRAMAS INSTITUCIONALES

1. PROGRAMA PARA LA CONCLUSION DEL REZAGO AGRARIO

El concepto de rezago agrario se refiere, de manera exclusiva, a lo normado por los artículos transitorios tercero del Decreto que reforma al 27 constitucional y tercero de la Ley Agraria. Está constituido por los expedientes legalmente instaurados relativos a restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales.

La competencia de la Secretaría es atender el retraso en el desahogo procedimental de los expedientes referentes a las acciones agrarias que deben ser puestos en estado de resolución y turnarse al Tribunal Superior Agrario para su resolución correspondiente.

A principios de 1995 se identificaron 6,473 expedientes en trámite, total conformado por 426 acciones agrarias de dotación de tierras, 644 de ampliación de ejidos, 19 de dotación de aguas, 300 relativos a nuevos centros de población ejidal y 18 de restitución de tierras.

En materia de bienes comunales que no requieren afectación o entrega de tierras 251 asuntos son de reconocimiento y titulación de bienes comunales, 90 de conflictos por límites y 4,670 de segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en 27 comunidades tituladas. También hay 55 expedientes relativos a procedimientos de cancelación de certificados de inafectabilidad y nulidad de fraccionamientos simulados.

El rezago agrario se concentra en Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Veracruz, Sinaloa, Chiapas y Distrito Federal, que registran el 90 por ciento del total.

En el otro extremo, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán reúnen menos del 2 por ciento de dicho rezago.

La superación del rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimientos es uno de los compromisos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Objetivos

- Dar prioridad a la conclusión del rezago agrario como parte fundamental de la política agraria de la presente administración.
- Otorgar seguridad jurídica a los campesinos demandantes y poseedores de tierras, a través del pleno reconocimiento de sus derechos.

Metas

En el primer trienio del actual período presidencial transferir al Tribunal Superior Agrario los 6,473 expedientes del rezago agrario, para su resolución definitiva.

Líneas de acción

- Garantizar la adecuada y ágil dictaminación de expedientes, priorizando los que deben atenderse en cumplimiento de ejecutorias.
- Observar, en la integración de los expedientes, las formalidades procedimentales respetando la garantía de audiencia, con el fin de reducir los errores u omisiones que pudieran conducir a juicios de amparo que obstaculizan la conclusión definitiva de los expedientes en trámite.
- Diseñar y elaborar manuales de procedimientos apegados a los criterios jurídicos para el examen y transferencia de expedientes al TSA.
- Coordinar jurídica y técnicamente las distintas instancias operativas de la SRA, a través de reuniones estatales y regionales que garanticen la uniformidad en los criterios de integración de expedientes.
- Establecer un tratamiento diferenciado a los expedientes de tierras y aguas de los de segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales.
- Establecer el Comité para la Conclusión del Rezago Agrario, como instrumento institucional que evalúe periódicamente el avance en la transferencia de expedientes al TSA y, en su caso, tome las medidas pertinentes que garanticen el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en este Programa.

2. PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACTUACION JURIDICA

Este Programa incluye la sustanciación expedita de los juicios de amparo, el cumplimiento de las ejecutorias dictadas en dichos juicios y de los incidentes de inejecución.

La actuación jurídica debe cumplir, en tiempo y forma, las obligaciones derivadas de resoluciones del Poder Judicial con carácter obligatorio y concluir los procedimientos administrativos resueltos durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

2.1 Actividades jurídicas

La actual administración de la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con una carga de trabajo derivada de su actuación jurídica histórica, adicional a la que cotidianamente se sigue presentando. Es importante reconocer que la capacidad de actuación de la SRA ha tenido deficiencias en términos de calidad y oportunidad de respuesta.

Llama la atención la cantidad de ejecutorias en juicios de amparo pendientes de cumplimentar, cuyo trámite congrega a diversas áreas sustantivas de la Secretaría, señaladas como autoridad responsable. Para mediados del segundo semestre de 1995 en la SRA se han acumulado cerca de 2 mil juicios de amparo, más de 3,600 ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial Federal que conceden el amparo a los quejosos, 53 quejas y 14 recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca y Chiapas se concentra poco más del 65 por ciento de las ejecutorias por cumplir, de las que obligan a restituir la tierra a los quejosos y de aquellas en que la obligación es ineludible por existir incidentes de inejecución.

Por contraste, en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Querétaro y Yucatán la situación de las ejecutorias pendientes de cumplimentar no llegan al 3 por ciento del total, situación explicable porque el rezago agrario está prácticamente concluido.

Objetivos

- Garantizar capacidad de respuesta jurídica en la sustanciación de juicios en los que la Secretaría es parte.
- Cumplimentar en sus términos todas las ejecutorias derivadas de los juicios de amparo, en que la SRA es autoridad responsable.

Metas

En el período 1996-1997 se pretende dar cumplimiento a 2,800 ejecutorias y sustanciar 4,265 juicios de amparo, civiles, penales, laborales, administrativos y agrarios. La carga de trabajo para el resto del sexenio estará en función de las notificaciones que en materia de juicios se reciban.

Líneas de acción

- Actualizar y precisar la información sobre el estado procesal de cada uno de los asuntos que se atienden.

- Operar un sistema de seguimiento para mantener actualizada la información y el estado de trámite de los expedientes.
- Establecer prioridades en la atención de los asuntos, considerando la existencia de incidentes de inejecución, expedientes relacionados con el rezago agrario, acciones agrarias que cuentan con resolución presidencial y los asuntos sujetos a término.
- Fortalecer la actuación jurídica a través de un programa de capacitación y actualización en materia agraria y de amparo.
- Elaborar manuales de procedimientos y guías de trabajo de las distintas áreas y establecer un enlace jurídico con las unidades administrativas de la SRA para la atención de los asuntos jurídicos que les competen.

2.2 Actividades administrativas

Existen procesos agrarios finiquitados mediante resolución presidencial con acciones pendientes que estrictamente no forman parte del rezago agrario. Sin embargo, deben ser concluidos en términos de la legislación aplicable.

Estas tareas, calificadas como actividades administrativas transitorias, se refieren a ejecuciones de resoluciones presidenciales y elaboración o rehabilitación de planos definitivos.

La SRA tiene un programa que permite concluir con actividades pendientes y otorgar seguridad en la tenencia de la tierra a los núcleos agrarios y darle definitividad a asuntos resueltos durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Se tienen identificadas 184 resoluciones presidenciales sin ejecutar, que comprenden alrededor de 570 mil hectáreas. Está pendiente la elaboración y rehabilitación de 6,400 planos definitivos.

En los estados de Nuevo León, Durango, Sinaloa, Guerrero y Tamaulipas se localizan 418 mil hectáreas relativas a la ejecución de resoluciones presidenciales, lo que significa 80 por ciento del total pendiente.

En Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz se requiere elaborar o en su caso rehabilitar 3,500 planos definitivos, más del 50 por ciento de la meta global nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo establece el compromiso de otorgar certeza jurídica a los sujetos agrarios sobre sus tierras, lo que permitirá incrementar la productividad a través de las políticas regionales de apoyo al sector agrícola.

Objetivos

- Culminar, dentro de las posibilidades jurídicas y materiales, los procedimientos administrativos pendientes, relativos a diversas acciones agrarias con la ejecución de las resoluciones presidenciales pronunciadas con anterioridad a 1992.
- Regularizar la situación documental de núcleos agrarios.

Metas

Durante el período 1996-2000 se pretenden ejecutar 184 resoluciones presidenciales y elaborar o rehabilitar unos 6,400 planos definitivos.

Líneas de acción

- Revisar sistemáticamente las resoluciones presidenciales emitidas para determinar el total de pendientes de ejecutar y las causas o factores que han impedido su ejecución.
- Emitir de inmediato las correspondientes órdenes de ejecución.
- Establecer mecanismos operativos que favorezcan la coordinación jurídica y técnica con las distintas instancias administrativas, operativas y sustantivas de la SRA.
- Definir compromisos, estrategias y prioridades para la conclusión de estas actividades mediante la realización de reuniones regionales y estatales con las Coordinaciones Agrarias.

3. PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA

La legislación agraria plantea nuevas relaciones estructurales entre los tres órdenes de gobierno y los sujetos agrarios, en las que predominan los criterios de concertación, coordinación y de autonomía de ejidos y comunidades para decidir el destino de sus tierras, la forma de organizarse y ejercer libremente sus derechos.

Procuración de justicia agraria se traduce en asesoría, conciliación de intereses, representación de los campesinos ante los tribunales agrarios, vigilancia del cumplimiento de la ley para garantizar que la nueva legalidad se traduzca en beneficios al ejido, la comunidad y sus integrantes. Las instituciones han sido creadas para apoyar y brindar seguridad jurídica a los actos de los sujetos agrarios.

3.1 Asesoría jurídica y gestoría administrativa

La procuración social agraria es una función que el Estado ha realizado desde hace más de 30 años. En 1953, por decreto presidencial, se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios. Posteriormente se creó la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas y, después, la Dirección General de Procuración Social Agraria.

En la actualidad y por virtud de las reformas al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, le corresponde a la Procuraduría Agraria asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos.

La asesoría jurídica, además del intercambio verbal o aclaraciones, significa el desahogo por escrito de las consultas sobre el ejercicio de derechos agrarios individuales o colectivos y sobre la asociación de sujetos agrarios con terceros, para garantizar el correcto ejercicio de sus derechos o bien para defenderse de actos contrarios a la ley. Comprende asesoría para la presentación de demandas, para comparecer en audiencias, ofrecer y desahogar pruebas e interponer recursos ante los tribunales competentes.

En caso de la aportación de tierras ejidales o comunales a una sociedad propietaria, la Procuraduría Agraria está facultada para opinar sobre la certeza de la realización de la inversión, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan.

Mediante la gestoría administrativa la PA apoya y orienta a los sujetos agrarios para la obtención de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones para la explotación de sus recursos, así como para la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante las autoridades administrativas y judiciales.

Objetivos

- Otorgar asesoría jurídica y administrativa integral a los sujetos agrarios que les permita tomar decisiones apegadas a derecho.

Metas

Otorgar asesoría jurídica en aproximadamente 18 mil asuntos por año, es decir, más de 90 mil en el período 1996-2000.

Atención de las solicitudes de los núcleos agrarios, relativos al rezago agrario y a las actividades administrativas transitorias.

Líneas de acción

- Consolidar la estructura territorial de la PA, para cubrir los requerimientos que se presentan a nivel estatal y local.
- Operar el Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE) para retroalimentar la atención integral de los problemas agrarios, así como el análisis de propuestas de solución que formulen organizaciones campesinas.
- Fijar y normar criterios jurídicos de interpretación de la legislación agraria.
- Uniformar la aplicación de disposiciones jurídicas y de procedimientos para agilizar el apoyo a los sujetos agrarios.

3.2 Conciliación y arbitraje

La Procuraduría Agraria promueve la conciliación como la vía preferente para la solución de controversias, a través de convenios ajustados a derecho entre sujetos agrarios en conflicto.

La problemática agraria también es atendida mediante el juicio arbitral, en el que la PA funge como árbitro cuando las partes así lo acuerdan. La conciliación y el arbitraje se sustentan en los diversos medios probatorios contemplados en la legislación. La indefinición en la tenencia de la tierra es la causante del 85 por ciento de los conflictos surgidos en los núcleos agrarios.

En su afán por ejercer el derecho a la posesión de la tierra, ejidatarios, comuneros y propietarios privados, entran en conflicto de diferentes maneras, acusándose de violentar la ley. Estas inconformidades son práctica común en los núcleos agrarios y, por ello, la Ley Agraria prevé la conciliación de intereses antes del juicio agrario y aun dentro del mismo.

Los acuerdos de la Mesa de Regulación Agraria de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario contemplan la atención de controversias agrarias mediante el diálogo y la concertación, con equidad, justicia y apego a la ley.

Objetivos

- Resolver, en forma definitiva, controversias entre sujetos agrarios que impiden activar económica y socialmente el campo, por la vía de la conciliación y el arbitraje, evitando llegar al juicio agrario.

- Concluir conflictos agrarios relativos a la incertidumbre e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Metas

En los años 1996-2000, atender 25 mil asuntos anualmente, es decir, un total de 125 mil, previendo una probable disminución como consecuencia de los trabajos del PROCEDE.

Líneas de acción

- Atender en forma expedita las controversias agrarias, a través de la conciliación y, en su caso, el arbitraje dando preferencia al trato personal y directo al campesino y sus organizaciones.
- Atender en sus lugares de origen los conflictos agrarios.
- Fortalecer la coordinación de la estructura regional particularmente con gobiernos estatales y municipales, con los Tribunales Agrarios y los sectores social y privado.

3.3 Representación legal

La representación legal se refiere a la defensa de los sujetos agrarios en los conflictos que se relacionan con la aplicación de la Ley Agraria y la afectación de sus derechos ante los Tribunales Agrarios y cualquier otro órgano jurisdiccional.

El principal indicador es el juicio agrario que tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias derivadas de la aplicación de la Ley Agraria.

Las principales causas que originan la representación legal son las controversias entre los miembros de núcleos agrarios, entre éstos y sus órganos de representación, en la constitución y funcionamiento de parcelas con destino específico, conflictos de límites, sucesión de derechos agrarios y querellas por la posesión y restitución de tierras.

Objetivos

- Fortalecer la representación de sujetos agrarios procurando la igualdad de las partes en el juicio agrario.
- Atender, prioritariamente, asuntos que por su naturaleza pudieran convertirse en problemas importantes de carácter sociopolítico.

Metas

En el período 1996-2000 se atenderán anualmente 8,200 solicitudes en promedio.

Líneas de acción

- Promover la coordinación entre las instituciones del Sector y los Tribunales Agrarios para puntualizar criterios jurídicos aplicables al juicio agrario.
- Combatir las violaciones a la legislación cometidas por servidores públicos en la tramitación de procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

3.4 Atención a denuncias por incumplimiento a la ley

Las denuncias por violaciones a la ley son manifestaciones de descontento presentadas en forma verbal o escrita por los sujetos agrarios, por todo acto contrario a las disposiciones reguladas en la normatividad agraria.

Estas acciones comprenden las quejas y denuncias propiamente dichas, la atención de asuntos de carácter agrario enviados por diversas dependencias públicas y la práctica de auditorías solicitadas por ejidos y comunidades.

Objetivos

- Vigilar el cumplimiento de la legislación agraria y, en caso de violaciones, actuar de oficio o a petición de parte en defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Metas

Entre 1996 y el año 2000 se proyecta la atención de 24,760 quejas y contribuir a la realización de alrededor de 560 auditorías a fondos comunes de ejidos y comunidades a solicitud de los núcleos agrarios.

Líneas de acción

- Establecer mecanismos para el desahogo de las denuncias, de manera pronta y expedita.
- Realizar supervisiones de campo a las delegaciones estatales y residencias de la Procuraduría Agraria.

3.5 Recomendaciones por violaciones a la legislación y a los derechos agrarios

La PA tiene competencia para vigilar el cumplimiento de obligaciones de servidores públicos. Al existir un acto de autoridad carente de fundamento y motivación está facultada para emitir

Recomendaciones a las autoridades agrarias, instándolas al cumplimiento de las funciones que les imponen las leyes.

El sentido de las Recomendaciones es señalar omisiones, irregularidades o falta de base jurídica en la actuación de autoridades en materia agraria, con el fin de que reconsideren su actuación y con ello se evite la violación de los derechos de los sujetos agrarios. Las violaciones a la normatividad agraria, por parte de autoridades, tiene como consecuencia la creación de problemas de índole social, político y económico que, generalmente, son fuente de conflicto y agravamiento de la problemática agraria.

Objetivos

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores agrarios en ejercicio de sus funciones.
- Cuidar que los actos de las autoridades agrarias se apeguen al marco legal y se respeten los derechos de los campesinos.

Metas

Durante los años 1996-2000 se atenderían unos 320 asuntos, calculados conforme a las estadísticas de los últimos años.

Líneas de acción

- Investigar quejas o denuncias recibidas y conocer detalladamente los asuntos correspondientes.
- Emitir Recomendaciones que propongan a las autoridades respectivas cómo realizar determinadas actuaciones para resolver la problemática expuesta por los promoventes y, en consecuencia, se repare el derecho violado.
- Realizar el seguimiento de las Recomendaciones emitidas y, de ser necesario, denunciar ante la autoridad que corresponda.

4. PROGRAMA DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL

El Poder Ejecutivo está comprometido en la solución de las controversias en materia de tenencia de la tierra, actuar preventivamente y limitar su proliferación, puesto que la ley le confiere al Sector Agrario facultades íntimamente relacionadas con el papel regulador del Estado sobre la propiedad rural.

El programa para el ordenamiento y regularización de todas las formas de tenencia de la propiedad rústica es un mecanismo para el ejercicio de la libertad y el cumplimiento de la ley. Dar seguridad jurídica a ejidatarios, comuneros, propietarios privados, nacionaleros, colonos, así como proteger todas las formas de tenencia de la tierra, es condición para el desarrollo rural integral.

Los programas institucionales no suplen la voluntad de los sujetos agrarios. Están basados en el ejercicio de sus derechos, promueven el ordenamiento territorial para superar viejos conflictos y establecen nuevas bases para mantener la certidumbre y transparencia en la tenencia de la tierra.

4.1 Culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal a través de la entrega gratuita de certificados tanto parcelarios como de derechos sobre tierras de uso común, según el caso, así como de títulos de solares urbanos en favor de los sujetos de derecho que expresa y voluntariamente lo soliciten.

El PROCEDE comprende la regularización de las parcelas escolar, de la juventud y la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados.

En el desarrollo del PROCEDE intervienen, por una parte, la asamblea de cada núcleo agrario y, por otra, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que constituyen el Comité Interinstitucional presidido por el titular de la SRA.

El PROCEDE se inició en 1993 y para mediados de 1995 se habían certificado 8,181 núcleos agrarios, que suman casi el 15 por ciento del total de la superficie ejidal nacional. Se han entregado 1.6 millones de documentos.

Derivado de los trabajos del PROCEDE se ha detectado que algunos ejidos extienden sus linderos más allá de lo que establece el plano definitivo. Por la indefinición del derecho de propiedad está pendiente la regularización de esos casos.

El PROCEDE constituye un instrumento básico del Plan Nacional de Desarrollo para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad ejidal y estimular la asociación productiva.

Objetivos

- Promover la aplicación del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria.
- Regularizar y otorgar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra ejidal.
- Reconocer jurídicamente la tenencia de la tierra a sus legítimos poseedores.
- Impulsar la inversión productiva y el desarrollo equilibrado de las regiones del país y el bienestar de los grupos sociales.
- Contribuir al mejoramiento de la convivencia social y propiciar la consolidación y desarrollo del patrimonio familiar de la población campesina.

Metas

El compromiso sexenal es concluir el PROCEDE en los más de 27 mil ejidos.

Líneas de acción

- Promover la coordinación permanente entre las instituciones corresponsables del PROCEDE y la participación de las organizaciones campesinas en las campañas de comunicación y sensibilización a los núcleos agrarios.
- Establecer mecanismos acordes al marco legal que fortalezcan y faciliten los trabajos del PROCEDE.
- Mejorar la generación y control de documentos, sistemas de información, procedimientos internos, esquemas de organización y precisar los aspectos que influyen en la planeación, realización y evaluación de actividades.
- Determinar el régimen de propiedad de las superficies excedentes en los ejidos y definir el procedimiento jurídico para su regularización.

4.2 Certificación de comunidades

La comunidad es parte de la estructura agraria mexicana. Esta forma de propiedad contempla a pueblos indios y a otros grupos que no se reconocen como tales.

Las comunidades reúnen a 12 millones de personas caracterizadas por conservar su organización social y tradiciones, por poseer profundos vínculos con la tierra y por estar entre los estratos de mayor pobreza y marginación.

Es compromiso ineludible del Gobierno de la República darle certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra de todas las comunidades del país. Con ese propósito operará un programa que corresponda a sus condiciones especiales. En todo caso, habrán de respetarse usos y costumbres, particularmente las de los pueblos indios. La regularización, además, deberá sujetarse a ordenamientos legales específicos. Este programa responde a múltiples solicitudes planteadas por grupos indígenas.

Objetivos

- Propiciar el desarrollo equilibrado de los pueblos indios del país y el mejoramiento de su nivel de vida.
- Regularizar la tenencia de las tierras comunales.
- Otorgar certeza y seguridad jurídica a los sujetos de derecho de las comunidades.

Metas

En el período 1996-2000, regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades que se incorporen voluntariamente.

Líneas de acción

- Elaborar la normatividad que sustente al programa, abarque aspectos tales como facultades de la asamblea para determinar, con apego a su naturaleza de inalienables, inembargables e imprescriptibles, el destino de las tierras y reconozca los derechos de los sujetos agrarios.
- Establecer, a nivel nacional, el Comité Operativo del Programa y los correspondientes Comités Estatales, donde participen representaciones de las comunidades.
- Mantener la coordinación institucional con la Secretaría de Desarrollo Social para lograr que las acciones de regularización sean un insumo necesario para el logro de los objetivos de los Programas de Superación de la Pobreza y de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Diseñar instrumentos de captación de información general para la regularización de la tierra comunal, como cuestionarios, diagnósticos y fichas técnicas.

4.3 Regularización de la propiedad privada

Como fundamento indispensable del interés público, del desarrollo social y del ejercicio del derecho de propiedad, el artículo 27 constitucional establece la regulación de todas las formas de propiedad rústica.

El ordenamiento de la propiedad privada constituye un sistema complejo por la diversidad del régimen jurídico en los estados y el Distrito Federal. Por tal razón, apoyar y estimular la regularización de la propiedad privada implica esfuerzos compartidos y acciones coordinadas del Sector Agrario, del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas.

La regularización de la propiedad privada consiste en las acciones judiciales y administrativas orientadas a que los poseedores legítimos cuenten con la documentación que los acredite como propietarios de terrenos que detentan o a que tienen derecho.

La irregularidad jurídica en la propiedad privada rural se presenta, de manera muy recurrente, en prácticamente todo el territorio nacional. Se origina, por un lado, en el desconocimiento de las acciones judiciales o administrativas para la obtención de un título que legitime la propiedad de los terrenos. Por otro, en la falta de recursos económicos de los poseedores y de los tres órdenes de gobierno para llevarlas a cabo.

Esta irregularidad provoca que las transacciones inmobiliarias sean muy inseguras y desalienten la inversión en el ámbito rural. De igual forma, deriva en fuente de conflictos agrarios que generan intranquilidad y violencia.

La regularización evita simulaciones en perjuicio de acreedores y fraudes en la venta de predios por individuos que, sin serlo, se ostentan como dueños; facilita el acceso al crédito y a programas de desarrollo y estimula la asociación productiva.

Los alcances de un programa de esta naturaleza están en función de los convenios que suscriba la administración pública federal con los gobiernos estatales y las organizaciones de propietarios rurales.

Objetivos

- Promover la regularización de propiedades privadas rústicas e incorporar a la legalidad inmobiliaria los derechos de propiedad, mediante títulos formales y su inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad de las diferentes entidades federativas.
- Crear las condiciones necesarias para que propietarios privados, que sean poseedores irregulares, accedan a programas de apoyo estatal, proyectos de inversión y otras formas de financiamiento.

Líneas de acción

- Definir criterios, normas y estrategias respecto del ordenamiento jurídico de la propiedad privada y asignar atribuciones en razón de competencias federales, estatales y municipales.
- Promover la coordinación entre las instituciones del Sector Agrario y las entidades federativas para procurar la regularización de la propiedad privada.
- Establecer mecanismos de concertación con organizaciones y de propietarios rurales para atender demandas sobre regularización de predios particulares.
- Propiciar la actualización permanente de los Registros Públicos de la Propiedad en todas las entidades federativas.

4.4 Colonias agrícolas y ganaderas

En su origen, la colonización tuvo la finalidad de poblar determinadas regiones del territorio nacional, previa declaración de utilidad pública y, posteriormente, se asumió como una de las formas para redistribuir la tierra.

Las colonias agrícolas y ganaderas se asemejan a la propiedad privada, ya que los propietarios de lotes están facultados para realizar actos de traslado de dominio y, de manera simultánea, se parecen a la propiedad social, por contar con sistemas de convivencia y autoridades internas.

En el país hay 781 colonias, con 72,471 lotes declarados. Sólo el 43 por ciento está regularizado.

El artículo octavo transitorio del decreto que publica la Ley Agraria otorga la facultad a la Asamblea General de Colonos para continuar en su carácter de colonia o bien optar por el dominio pleno de sus tierras.

De la problemática diversa que presentan las colonias agrícolas y ganaderas destacan la carencia de planos generales de zonas urbanas, creciente fraccionamiento de predios, controversias por indefinición de linderos entre colonos, deficiencias en los padrones, inobservancia del Reglamento General de Colonias, irregularidad en los Consejos de Administración y la ausencia de reglamentos internos.

Objetivos

- Otorgar seguridad jurídica con la regularización de lotes urbanos, agrícolas y ganaderos de las colonias del país.
- Asesorar a las colonias que decidan mantenerse bajo este régimen de propiedad.
- Apoyar la desincorporación de las colonias que se decidan por el dominio pleno.

Metas

En los próximos cinco años se regularizarán alrededor de 41 mil lotes urbanos, agrícolas y ganaderos, incluyendo su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Asesorar a las colonias agrícolas y ganaderas en la actualización de sus padrones y Consejos de Administración.

Promover asambleas de colonos para informar sobre las disposiciones de la Ley Agraria relativas a la adopción del dominio pleno.

Líneas de acción

- Elaborar la normatividad para la regularización de las colonias agrícolas y ganaderas.
- Establecer convenios de concertación con los colegios de notarios de las entidades federativas para que las escrituras extendidas, en los casos de enajenación, transmisión o cesión de derechos, se apeguen a la normatividad agraria y se inscriban en el Registro Agrario Nacional.
- Evaluar el nivel de organización de las colonias.
- Realizar los trabajos técnicos para la identificación de lotes, con la colaboración del RAN.
- Unificar criterios de actuación entre las Coordinaciones Agrarias de la SRA para el procedimiento de regularización de lotes de colonias.
- Instrumentar proyectos especiales de apoyo a la regularización de las colonias agrícolas y ganaderas y, en su caso, asuman el dominio pleno.

4.5 Terrenos baldíos y nacionales

Los terrenos nacionales han sido conceptuados en la Ley Agraria como aquellos deslindados y medidos, así como los que recobre la Nación por virtud de la nulidad de los títulos que se hubieran otorgado. La Ley Agraria define a los baldíos como terrenos que no han salido del dominio de la Nación por título legalmente expedido y que no han sido deslindados y medidos.

La Ley General de Bienes Nacionales los considera de dominio privado de la federación, inembargables e imprescriptibles, susceptibles de enajenación a particulares, siempre y cuando no sean requeridos para satisfacer necesidades de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales.

Existen casi 110 mil solicitudes de regularización de terrenos nacionales. Derivado de lo cual hay algunas instauradas antes de 1963, cuando la legislación permitía la enajenación a particulares. Otras de 1963 a 1992, cuando los terrenos nacionales sólo podían ser afectados para satisfacer necesidades agrarias y, otras más, de 1992 a la fecha, en las que no se ha cumplido la normatividad dispuesta por la Ley Agraria, que establece la prioridad de asignarlos a dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal.

Uno de los compromisos, por parte de la SRA en la Mesa de Regulación Agraria de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, consistió en iniciar de inmediato una revisión exhaustiva de estas solicitudes.

Se encuentran en estudio y análisis alrededor de 75 mil casos y en proceso de titulación 34,016. De estos últimos, 3,095 son de superficies declaradas no tituladas que engloban alrededor de 600 mil hectáreas. Los 30,921 restantes son expedientes con validación y dictamen técnico.

Hay 575 expedientes integrados que involucran cerca de 14 millones de hectáreas comprendidas en posibles declaratorias globales pendientes de validación; a partir de ello, se determinarán los susceptibles de titular.

Objetivos

- Regularizar de oficio, o a petición de parte, la situación jurídica y administrativa de los terrenos baldíos y nacionales.
- Integrar el inventario de los terrenos nacionales.

Metas

La meta programada para el período 1996 - 2000 consiste en la emisión de 30 mil títulos que permitirán la regularización de 3.5 millones de hectáreas.

Atender las solicitudes de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, así como de particulares, para la desincorporación de terrenos nacionales.

Actualizar en forma permanente el inventario de los terrenos nacionales.

Atender, conforme a la normatividad aplicable, las solicitudes de deslinde, declaración o titulación de terrenos nacionales.

Líneas de acción

- Elaborar los manuales de procedimientos para la declaración y desincorporación de terrenos nacionales.
- Simplificar los trámites administrativos para la regularización y titulación de terrenos nacionales.
- Emitir los lineamientos para la operación del Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Establecer mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para efectos de la administración de los terrenos nacionales dentro de su competencia.
- Realizar el análisis técnico y jurídico de las 575 declaratorias globales y dictaminar las solicitudes de regularización.
- Ejecutar, con la colaboración del Registro Agrario Nacional, los trabajos técnicos para la integración de expedientes.
- Verificar las inscripciones en el Registro Agrario Nacional de terrenos baldíos y nacionales, así como de los títulos emitidos.

4.6 Regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales

A partir de los años setenta, el desarrollo urbano del país comenzó a mostrar distorsiones, restricciones y desequilibrios que favorecieron el crecimiento desordenado de las ciudades. Este fenómeno se caracterizó por la falta de una estrategia integral y eficaz.

Las irregularidades en la tenencia de la tierra ejidal y comunal provocaron la especulación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano y afecta intereses de ejidatarios y comuneros.

En más de veinte años se han regularizado 1.5 millones de lotes a igual número de familias con 1,192 decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales.

Se estima que existe otro millón de predios en 900 núcleos agrarios que deben ser regularizados por la vía de la expropiación.

De acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, entre 1995 al año 2000 el crecimiento urbano demandará aproximadamente 150 mil hectáreas de terrenos rústicos, de las que 105 mil serán ejidales y comunales.

El Gobierno Federal desarrolla programas de incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano y la vivienda. El propósito es asesorar a ejidos, comunidades y a los sectores público y privado sobre acciones y procedimientos legales para aportar dichas tierras a sociedades civiles o mercantiles y ejecutar proyectos de desarrollo urbano.

Estos programas estatales, municipales e incluso de ciudades importantes, consideran acciones preventivas, surgidas a partir de planes y programas de desarrollo urbano vigentes y, de carácter correctivo, sobre asentamientos humanos irregulares a través de la delimitación y regularización de las zonas urbanas.

La expropiación es otra alternativa para la regularización. Aunque dilatada, resulta óptima para asentamientos humanos irregulares no campesinos ya consolidados en zonas conurbadas. Se considera como la última opción para regularizar tierras urbanas y ejecutar nuevos proyectos donde el suelo aún no se ha ocupado.

Instituciones del Sector Agrario -como la CORETT- participan con los ejidatarios en la realización de trabajos de infraestructura urbana, cuyo valor a precio de mercado es reconocido como acción común o preferente. El FIFONAFE aporta recursos financieros para la urbanización de las primeras cuatro o cinco manzanas del proyecto de desarrollo. La PA promueve la participación de los gobiernos de los estados y municipios, para obtener las facilidades en los trámites y permisos de urbanización y fraccionamiento.

Objetivos

- Promover, de acuerdo con la competencia de las entidades del Sector Agrario, el ordenamiento del desarrollo urbano en las tierras ejidales y comunales.
- Fomentar la participación de los núcleos agrarios para que sean actores en la creación de reservas de crecimiento y del ordenamiento territorial.

- Impulsar en los ejidos y comunidades, próximos a las manchas urbanas, proyectos de desarrollo inmobiliario.
- Frenar la ocupación anárquica y evitar la especulación y venta ilegal de la tierra ejidal y comunal.

Metas

En el período de 1996 al año 2000, regularizar y entregar alrededor de un millón de escrituras de propiedad a igual número de familias cuyas viviendas urbanas se encuentran asentadas en bienes ejidales o comunales.

Atender con prioridad proyectos de desarrollo inmobiliario propuestos a ejidos y comunidades por terceros, en los que participen como socios ejidos, comunidades, gobiernos de los estados y municipios e inversionistas.

Líneas de acción

- Crear un mecanismo simplificado para acelerar el procedimiento de regularización de asentamientos humanos en tierras ejidales y comunales.
- Establecer coordinación estrecha entre los tres órdenes de gobierno con la participación, especialmente, de las Secretarías de Desarrollo Social y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, las instituciones del Sector Agrario y el área normativa del desarrollo urbano de los estados y municipios participantes, para integrar un programa que plantee soluciones de fondo.
- Crear grupos operativos en los estados, integrados por las instituciones antes mencionadas que vigilen y dirijan el crecimiento urbano.
- Promover la capitalización de los ejidos y comunidades con tierras aptas para proyectos productivos e inmobiliarios.

4.7 Expropiación de bienes ejidales y comunales

Como la superficie ejidal y comunal equivale al 54 por ciento del territorio nacional, es previsible que una gran cantidad de obras de infraestructura, industriales y de otro tipo tenga que realizarse en terrenos de propiedad social, por lo que deberá recurrirse a la expropiación correspondiente.

La expropiación es el acto de autoridad que priva legalmente del derecho de propiedad a los núcleos ejidales o comunales. El procedimiento se inicia a solicitud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal en la que se deben especificar las causas de utilidad pública y culmina con la publicación de un decreto. Implica el pago de la indemnización correspondiente previo a la ejecución del decreto.

La problemática central en materia de expropiaciones se refiere a la lentitud de los trámites, los bajos montos indemnizatorios, los pagos tardíos y el incumplimiento de la causa de utilidad pública.

En la SRA se encuentran instaurados, en diverso estado procesal 1,947 expedientes expropiatorios. Para concluir el procedimiento se requiere el interés jurídico de la entidad solicitante, la recepción oportuna de los dictámenes valuatorios, de los refrendos de los proyectos de decretos y el pago de la indemnización.

El 50 por ciento de los expedientes en trámite corresponden a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de Tierra y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Entre 1959 y 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 6,867 decretos de expropiación, afectando 496,281 hectáreas, con un valor indemnizatorio histórico de 1,490 millones de nuevos pesos. Se adeudan 506 millones, cuyos valores no están actualizados.

Objetivos

- Poner a disposición, por causa de utilidad pública, los terrenos de propiedad ejidal o comunal, mediante el pago indemnizatorio.
- Regularizar ocupaciones previas a la publicación del Decreto Expropiatorio y al pago de la indemnización que afectan los derechos de propiedad de núcleos agrarios.

Metas

En el período 1996-2000, se dictaminarán 1,750 expedientes.

Líneas de acción

- Consolidar los convenios de coordinación entre las instituciones del Sector Agrario con atribuciones en la materia y las dependencias vinculadas de la administración pública federal.
- Acelerar el procedimiento expropiatorio.
- Analizar y superar las causas que impiden la ejecución de los decretos expropiatorios.

- Promover el pago de un precio justo al núcleo afectado.
- Priorizar las expropiaciones solicitadas por la CORETT para regularizar los asentamientos humanos; por la SEMARNAP para obras hidráulicas, por los gobiernos de estados y municipios, para la constitución de reservas territoriales y por la SCT, para infraestructura vial y de comunicaciones.
- Supervisar el cumplimiento de las causas de utilidad pública y, en su caso, demandar la reversión.

4.8 Excedentes a los límites de la propiedad rural

El artículo 27 constitucional prohíbe en forma expresa los latifundios en México y establece los límites de la pequeña propiedad individual agrícola, ganadera o forestal. Se consideran excedentes aquellas superficies de tierras rústicas mayores a las permitidas por la ley que están en propiedad de una persona física o moral.

Este artículo y la Ley Agraria señalan que dentro de un mismo ejido ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios en una superficie mayor al 5 por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad individual.

Las sociedades mercantiles no podrán, en ningún caso, tener en propiedad tierras rústicas en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites establecidos, ni tener menor número de socios en tantas veces se rebasen los límites de la pequeña propiedad individual.

Las irregularidades que se presentan en los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas impiden detectar los excedentes de los propietarios de predios rústicos.

Derivado de los acuerdos de la Mesa de Regulación Agraria de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario existe el compromiso, por parte de las instituciones del Sector, de combatir los excedentes a los límites de la propiedad rural de manera decidida y con sustento en la legislación agraria vigente.

Objetivos

- Evitar el acaparamiento de tierras rústicas por parte de propietarios privados, ejidatarios, comuneros, colonos y sociedades mercantiles.
- Garantizar el cumplimiento del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, en materia de límites de propiedad de tierras rústicas.

Metas

Para el período 1996-2000, se investigará, en coordinación con las entidades federativas e instancias competentes, los excedentes de tierras de ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y sociedades propietarias de tierras.

Líneas de acción

- Instaurar los procedimientos de enajenación de excedentes de tierras ejidales donde exista presunción de violaciones a la ley.
- Investigar en el Registro Agrario Nacional, Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas y los colegios de notarios, los actos de traslado de dominio de propiedades rústicas.
- Establecer con los gobiernos estatales y municipales, el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas, los mecanismos de coordinación para vigilar que se cumpla la normatividad en materia de excedentes de la propiedad rural.
- Promover ante las legislaturas locales de los gobiernos de las entidades federativas la oportuna expedición de leyes relativas a enajenación de excedentes de propiedad privada.
- Intensificar la verificación de las superficies de los lotes agrícolas y ganaderos en las colonias, para garantizar el cumplimiento de la normatividad en la materia.

4.9 Regularización de predios

La Secretaría de la Reforma Agraria, con recursos federales y en algunos casos estatales, puso en posesión precaria, a solicitantes de tierras, predios que requieren ser regularizados.

La adquisición de predios rústicos, en ocasiones, se realiza como consecuencia de una ejecutoria del Poder Judicial de la Federación que ordena restituir la propiedad al quejoso, dejando insubsistente el acto reclamado. Para resarcir la garantía violada y no desalojar a los campesinos que detentan los terrenos, la SRA cumple, de manera subsidiaria, con la adquisición del predio. La superficie se incorpora al régimen ejidal con fundamento en la normatividad jurídica invocada.

La compra de predios también se realiza por la revocación de un mandamiento gubernamental positivo y ejecutado, por resolución presidencial o jurisdiccional, siempre y cuando los beneficiarios de ese fallo permanezcan en posesión de la tierra. En estos casos la SRA tiene la obligación de adquirirlo según el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En los distritos nacionales de riego no se presentan controversias mayores, pero su perfeccionamiento jurídico requiere de trabajos técnicos complejos y costosos. Es preciso atenderlos dentro de un programa específico para que puedan incorporarse al PROCEDE y circule la tierra en términos de la legislación vigente.

Existen casos especiales que no forman parte del rezago agrario, pero que requieren de regularización, como son los predios rústicos asegurados por las autoridades judiciales y los que han sido entregados en forma precaria a campesinos.

Objetivos

- Regularizar, en el marco de la legislación vigente, posesiones precarias de grupos campesinos demandantes de tierras.
- Dar seguridad en la tenencia de la tierra y optimizar el aprovechamiento de los recursos de que disponen los distritos de riego.

Metas

En el período 1996-1997, regularizar las posesiones de campesinos con tierras adquiridas por la SRA para satisfacer necesidades agrarias.

Atender los 726 ejidos localizados en 26 distritos nacionales de riego.

Líneas de acción

- Regularizar, en favor de grupos campesinos las posesiones precarias mediante la transmisión de la propiedad a individuos y, si lo desean, se constituyan en ejido, en términos de la Ley Agraria.
- Promover la regularización en los distritos nacionales de riego de los derechos agrarios individuales y colectivos.
- Atender, prioritariamente, los distritos de riego ubicados en los estados de Sinaloa, Sonora, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz.

4.10 Catastro Rural

El Sistema de Catastro Rural Nacional es el inventario de la propiedad rústica en sus diversas modalidades, cuyo objetivo es lograr la identificación y correlación de sus titulares, poseedores o usufructuarios, mediante el archivo y registro de la información a través de instrumentos informáticos, cartográficos y documentales. Para garantizar su vigencia y como reflejo de la realidad de la propiedad rural, es necesario realizar un proceso de actualización permanente.

El Registro Agrario Nacional es el responsable de ejecutar los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos para el ordenamiento y regularización de la propiedad rural.

El universo de trabajo consiste en la inscripción de los planos producto de la certificación de unos 27 mil ejidos, de más de 2 mil comunidades, la regularización de alrededor de 72 mil lotes en colonias agrícolas y ganaderas, localización y deslinde de aproximadamente 142 mil terrenos baldíos y nacionales y la ejecución de 700 decretos expropiatorios.

Objetivos

- Continuar con el proceso de actualización permanente del Catastro Rural Nacional y modernizar su infraestructura técnica y sistema de datos.
- Utilizar el Catastro Rural Nacional como instrumento de planeación de las acciones de los sectores público, social y privado.

Metas

Durante los próximos cinco años, la meta consiste en inscribir los planos generados por la regularización de ejidos y comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos baldíos y nacionales, ejecución de decretos presidenciales expropiatorios, cuerpos de agua y parques nacionales.

Se integrarán los planos que generen los trabajos de regularización de los predios de propiedad privada.

Líneas de acción

- Fortalecer los trabajos para la culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
- Llevar a cabo un programa especial para las comunidades de acuerdo con sus características específicas.

- Instrumentar programas que uniformen la información catastral relacionada con la regularización de la propiedad privada, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y áreas expropiadas en ejidos y comunidades.
- Utilizar metodologías de revisión y dictaminación técnica de los materiales cartográficos que amparan los resultados del PROCEDE.
- Instrumentar un sistema de registro y control de las modificaciones a la tenencia de la tierra derivadas de la aplicación de la ley.
- Mantener el flujo de información con las autoridades y dependencias que realizan tareas de carácter catastral.
- Definir, con los gobiernos estatales, la normatividad técnica para la regularización de la propiedad privada.

5. PROGRAMA DE DESARROLLO AGRARIO

El desarrollo agrario incluye el fomento de las condiciones productivas, de la justicia social, el fortalecimiento de la igualdad de oportunidades para los sujetos agrarios, el impulso al bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida.

El desarrollo agrario como conjunto de acciones programáticas rebasa el ámbito del reparto de la tierra y se orienta hacia la promoción de la organización y capacitación campesinas, la modernización y los apoyos a la producción; es decir, implica fomentar un desarrollo sustentable y autosostenido.

De acuerdo con las nuevas condiciones que presenta el campo mexicano, los programas del Sector Agrario se proponen promover la circulación de la tierra con fines productivos, a través de instrumentos financieros y recursos hipotecarios.

Uno de los mecanismos fundamentales para la planeación y la descentralización operativa son los Consejos Agrarios Estatales. El Programa de desarrollo recoge la diversidad regional y social y enfatiza la atención a grupos y regiones específicas: mujeres campesinas, jóvenes, pueblos indios y jornaleros agrícolas.

5.1 Apoyo a Consejos Agrarios Estatales

El Plan Nacional de Desarrollo propone la integración regional a través de una política global, nacional y federalista. Señala también que las instituciones deberán acercarse a la vida de los pueblos y alentar su incorporación a la actividad social y económica, vía la desconcentración de funciones a estados y municipios.

Para alcanzar estos propósitos están concebidos los Consejos Agrarios Estatales, como espacios de diálogo, concertación y solución de la problemática agraria. Los Consejos son instancias plurales surgidas por iniciativa de los gobernadores de las entidades federativas para servir en la formulación de programas y realizar acciones en beneficio de los sujetos del campo. No sustituyen las funciones de las instituciones, sino facilitan su coordinación, ya que vinculan actividades y recursos de los tres órdenes de gobierno con los sectores social y privado.

Los Consejos Agrarios Estatales se fundamentan legalmente en los artículos 25, 26 y 27 constitucionales, 6 y 8 de la Ley Agraria y 33 y 37 de la Ley de Planeación.

Objetivos

- Apoyar la constitución y consolidación de instancias de atención regional y estatal de la demanda campesina en materia agraria.
- Promover programas integrales de ordenamiento, regularización de la propiedad rural, producción y bienestar.

Metas

Conformar un sistema de atención y seguimiento de los Consejos Agrarios Estatales.

Líneas de acción

- Coordinar con los gobiernos estatales su constitución y operación.
- Elaborar propuestas de normatividad y funcionamiento de los programas de trabajo y evaluar acciones y resultados de los Consejos.
- Promover la atención inmediata de los asuntos que presenten los campesinos a través de los Consejos y dar seguimiento a los compromisos adquiridos.
- Actualizar el diagnóstico agrario por entidad federativa.
- Elaborar el padrón de organizaciones campesinas, gremiales y asociaciones de productores.

5.2 Capacitación agraria

Por capacitación agraria se entiende el conjunto de acciones que contribuyen a elevar el potencial productivo, social y organizativo de la población campesina, a través de la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades, con el objeto de mejorar sus posibilidades de interrelación con el medio físico, social y económico. La capacitación es un proceso integral que responde a demandas específicas y a cambios estructurales en la sociedad rural.

Los esfuerzos desarrollados en materia de capacitación no han sido suficientes, intensivos y coordinados. Los contenidos, técnicas, tiempos e instructores no siempre han respondido a necesidades reales de los sujetos agrarios y de la Nación.

La capacitación debe traducirse en conocimientos útiles y en el adecuado ejercicio de los derechos y obligaciones que la Ley Agraria les otorga. Expresión específica de la capacitación es el programa de becas que otorga la Procuraduría Agraria a hijos de campesinos para formar gestores y difundir la legislación.

Objetivos

- Consolidar la vida interna de ejidos y comunidades, con el desarrollo de conocimientos, habilidades e integración de figuras asociativas.
- Apoyar la organización social y económica de los núcleos agrarios, con la capacitación interactiva y autogestiva.

Metas

Entre los años 1996-2000 se capacitará en materia agraria a 430 mil ejidatarios y comuneros y se atenderá las necesidades de capacitación de 103 mil integrantes de organizaciones de ejidatarios, comuneros, avecindados y propietarios privados.

Realizar alrededor de 7 mil cursos para sujetos agrarios y becarios campesinos.

Asesorar, directamente o a través de medios impresos y electrónicos, sobre derechos y obligaciones a integrantes de ejidos y comunidades.

Otorgar 12 mil becas de capacitación a hijos de campesinos.

Líneas de acción

- Elaborar contenidos y técnicas de programas de capacitación, con base en los diagnósticos de los núcleos agrarios.
- Realizar y editar materiales didácticos.
- Celebrar reuniones de difusión a nivel regional y de los núcleos agrarios sobre las formas de participar en la capacitación.
- Integrar directorios de capacitadores por regiones y especialidades.
- Instalar consejos técnicos de capacitación para el diseño de programas de autogestión agraria.
- Diseñar medios de evaluación de la actividad capacitadora.
- Integrar un directorio de instituciones públicas y privadas que tengan actividades relacionadas con el desarrollo agrario.
- Crear el sistema de capacitación y asesoría agraria integral que responda a necesidades regionales, productivas, administrativas y financieras, en el que participen los sectores público, social y privado.

5.3 Organización agraria

Organización agraria es el consenso de voluntades de un grupo para llevar a cabo acciones específicas y resolver problemas en forma conjunta, sobre la base de normas establecidas y atendiendo a sus costumbres.

Por organización de productores se entiende la asociación voluntaria de personas que comparten actividades afines con la producción, acopio, transformación y comercialización de bienes o servicios que generen beneficios para todos. La organización agraria es un proceso continuo en busca de su perfección.

La organización agraria se vincula al ejercicio de los derechos y obligaciones de los núcleos y sus integrantes. Destacan la actualización jurídica, elección de órganos de representación y vigilancia, elaboración y modificación del reglamento interno o del estatuto comunal e integración de la junta de pobladores.

Esta última es un órgano de participación comunitaria que otorga a ejidatarios y avecindados la responsabilidad de participar en el análisis, discusión y toma de decisiones sobre los servicios públicos y trabajos comunitarios.

Objetivos

- Fomentar la regularización, reestructuración y consolidación de sociedades de solidaridad social, de producción rural, de uniones de sociedades de producción rural, de uniones de ejidos y comunidades y de asociaciones rurales de interés colectivo.
- Proponer sistemas para el eficiente aprovechamiento de los recursos de los núcleos agrarios y distribución equitativa de beneficios.
- Fomentar el desarrollo regional a través de figuras asociativas agrarias, civiles y mercantiles.
- Promover la organización de los núcleos agrarios para mejorar su capacidad de acceso a los servicios municipales y de desarrollo.
- Consolidar la organización interna de los núcleos agrarios.
- Superar el minifundio e impulsar el desarrollo regional con la transformación de las organizaciones rurales y campesinas.

Metas

Promover y asesorar la elaboración, instrumentación e inscripción de 30 mil reglamentos internos y estatutos comunales.

Asesorar a 5 mil núcleos agrarios para el desarrollo de proyectos de bienestar social.

Apoyar a los núcleos agrarios en la integración de 500 expedientes técnicos para el retiro de fondos comunes.

Promover la actualización de los órganos de representación y vigilancia en los ejidos y comunidades. Fomentar la constitución de 20 mil organizaciones rurales y apoyar a 8 mil empresas y asociaciones ejidales y comunales para el mejor desempeño de sus actividades.

Asesorar la participación de integrantes de 30 mil núcleos agrarios, en la evaluación del potencial de sus recursos y la identificación y jerarquización de propuestas de inversión o desarrollo social.

Contribuir a la celebración de 16 mil convenios de asociación para el desarrollo de actividades productivas y comerciales.

Promover la constitución de 19 mil juntas de pobladores.

Líneas de acción

- Asesorar a órganos de representación de núcleos agrarios en la elaboración de censos de ejidatarios y comuneros, formulación de listas de sucesores y regularización de derechos agrarios.
- Elaborar el diagnóstico de la organización de los núcleos agrarios y recoger sus demandas de apoyo.
- Proponer modelos de reglamento interno y estatutos comunales con los elementos básicos de organización económica y social.
- Promover y asesorar la organización básica de los sujetos agrarios para lograr su integración, autogestión y aprovechamiento integral de recursos.
- Analizar los instrumentos jurídicos de las figuras asociativas con propósitos productivos.
- Revisar los procedimientos para la constitución y fortalecimiento de las figuras asociativas.
- Establecer mecanismos de coordinación relacionados con investigación y capacitación agraria.
- Integrar y actualizar, a nivel estatal, un directorio de instituciones públicas y privadas vinculadas al Sector Agrario.
- Conformar un registro nacional de consultores que ofrezcan servicios para el desarrollo agrario.

5.4 Investigación agraria

La investigación agraria consiste en el diagnóstico, análisis y documentación de experiencias, destinadas a sistematizar conocimientos sobre características y evolución de la cuestión agraria mexicana y el impacto de las políticas del Estado en el desarrollo socioeconómico de los núcleos agrarios.

Se requiere un diagnóstico que permita apreciar los efectos diferenciados de las reformas legislativas, el apoyo y la elaboración de programas de capacitación y promoción de la organización, el desarrollo de procesos históricos, jurídicos, sociales, agrarios y económicos para mejorar las políticas agrarias oficiales.

El debate sobre la situación del campo mexicano y sus perspectivas es cada vez más dinámico y complejo. La solución de sus problemas requiere del conocimiento veraz de su realidad y su relación con las distintas condiciones del país. Profundizar el análisis, conocimientos y posibilidades es imprescindible para instrumentar opciones de desarrollo en un contexto de libertad, democracia y justicia.

Objetivos

- Formular estudios que contribuyan al diagnóstico de las necesidades en materia de capacitación agraria y que proporcionen elementos para la definición de políticas para el desarrollo rural.
- Promover estudios sobre el marco jurídico agrario y el desarrollo rural.
- Contribuir al análisis plural de la problemática agraria y difundir las aportaciones sobre su solución.
- Proporcionar indicadores confiables y oportunos acerca de la situación y evolución del Sector Agrario.
- Estudiar reformas agrarias y movimientos campesinos de otros países para conocer medidas que han dado resultados positivos.

Metas

Crear el Centro Nacional de Documentación Agraria.

Instalar 32 Centros Estatales de Estudios Agrarios.

Otorgar cinco premios nacionales de estudios agrarios.

Editar 32 títulos de Crónicas del PROCEDE.

Editar 20 números de la revista Estudios Agrarios.

Realizar 32 investigaciones de problemas y desarrollo agrario.

Elaborar 480 estudios estatales de diagnóstico de la situación rural.

Llevar a cabo 32 foros estatales y 10 seminarios con la participación de organizaciones campesinas y de productores.

Levantar una encuesta ejidal de diagnóstico organizativo y necesidades de capacitación en 3,600 núcleos agrarios.

Líneas de acción

- Crear espacios de análisis sobre propuestas para impulsar la participación de los núcleos agrarios en la solución de sus problemas.
- Instituir premios para promover y difundir investigaciones sobre diversos aspectos agrarios del campo.
- Publicar materiales sobre ordenamiento y regularización de la tenencia de la tierra, organización agraria y desarrollo rural.
- Realizar encuentros sobre la situación agraria del país y generar proyectos alternativos de desarrollo rural.
- Promover la integración del directorio nacional de organizaciones campesinas.
- Identificar las características principales de los ejidos en términos de sus condiciones sociales, organizativas, de tenencia de la tierra, productivas y económicas, a través de una encuesta para el diagnóstico y evaluación rural.

5.5 Fondos para el desarrollo agrario

Aproximadamente 3.5 millones de ejidatarios y comuneros y sus familias dependen de su relación con la tierra. Esta situación se da en dos vertientes principales. La posibilidad de explotarla y obtener lo necesario para la subsistencia y, eventualmente, vender excedentes. Otra es la relación concreta del hombre con la tierra, en el sentido de las formas de posesión y propiedad, la organización del trabajo y la explotación individual o colectiva. La primera la atiende la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. La segunda le corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria y entidades coordinadas.

Uno de los principales resultados de las últimas modificaciones al artículo 27 constitucional y la expedición de la Ley Agraria, es la posibilidad de que la tierra ejidal circule y las parcelas se compacten dentro de un mismo ejido, sin que se degraden los principios sociales y de convivencia en que se basa la Reforma Agraria. Este proceso abre la opción para combatir las desventajas estructurales del minifundio.

Los instrumentos que en su caso se establezcan con ese propósito, estarán adaptados a las características regionales de los futuros mercados de tierras. Entre otras cuestiones, se tomarán en cuenta los movimientos demográficos de expulsión y absorción de mano de obra, el tamaño medio de las parcelas ejidales, el promedio de parcelas certificadas en favor de cada ejidatario y los programas de desarrollo agropecuario de la región geográfica o la entidad federativa que corresponda. Así mismo, estarán concebidos para tener un impacto significativo en el empleo rural y para propiciar una

circulación ordenada de la tierra entre los diferentes grupos y generaciones que existen en los núcleos agrarios.

Este esquema permitirá conceder créditos a los ejidatarios que pretendan compactar parcelas, a los avecindados y jornaleros que deseen adquirirlas, así como para la recuperación de tierras dadas en arrendamiento.

La práctica concreta y la evolución de cada instrumento financiero determinará la posibilidad de ampliar sus acciones y apoyos a otros aspectos del desarrollo agrario, como el financiamiento de proyectos de mujeres organizadas, de la parcela escolar y de la juventud y el establecimiento de sociedades inmobiliarias ejidales.

Las líneas generales para el funcionamiento de estos fondos son, entre otras:

- La Secretaría de la Reforma Agraria promoverá la constitución de fideicomisos de garantía y administración que apoyen la circulación de tierras en las regiones donde se considere necesario.
- El fideicomisario deberá ser el propio banco fiduciario.
- El fiduciario podrá ser la institución bancaria con más presencia en cada región.
- Cada fideicomiso contará con un comité técnico integrado por representantes de dependencias federales y estatales y de organizaciones campesinas con presencia local.
- Se determinará el precio máximo de financiamiento por hectárea y el número de éstas por zona.
- El banco fiduciario le concederá a cada campesino un crédito hipotecario, quedando en garantía la tierra adquirida.

5.6 Parcelas con destino específico

Se conocen como parcelas con destino específico, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. La primera está definida como la superficie destinada a llevar a cabo actividades de investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan el aprovechamiento eficiente de recursos humanos y naturales. La segunda es aprovechada por mujeres mayores de 16 años que habitan en los núcleos de población ejidal. La última está conceptuada como el área en que se realizan actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación en beneficio de los hijos de ejidatarios, comuneros y avecindados mayores de 16 y menores de 24 años.

Se tienen identificadas 20 mil parcelas escolares, 2 mil de la juventud y unas 6,400 unidades de la mujer.

Las parcelas con destino específico constituyen uno de los ejes centrales de la organización y asociación productiva de los núcleos agrarios, por lo que es necesario reorientar la estrategia de promoción, constitución y consolidación.

Objetivos

- Promover y fortalecer la incorporación de los grupos de jóvenes y mujeres campesinos en las actividades productivas y sociales y asesorar la elaboración de sus proyectos.
- Promover la constitución y operación de las parcelas con destino específico en términos de eficiencia económica, organizativa y de equidad.

Metas

Asesorar la constitución y consolidación de 10 mil parcelas escolares.

Apoyar el desarrollo de 10 mil unidades agroindustriales y de servicios para la mujer campesina.

Asesorar la constitución y desarrollo de 4 mil parcelas de la juventud.

Líneas de acción

- Actualizar las normas, procedimientos e instrumentos para la constitución y consolidación de parcelas con destino específico.
- Fomentar foros de planeación participativa entre grupos de jóvenes y mujeres.
- Asesorar a grupos de mujeres para la adopción de figuras asociativas agrarias, civiles o mercantiles.
- Promover la renovación de los comités de las parcelas y asesorarlos en la elaboración de sus actas y estatutos.
- Fomentar procesos autogestivos para la delimitación, inscripción y obtención de certificados de derechos parcelarios.
- Promover el establecimiento y actualización de normas para el uso de la parcela escolar en los reglamentos internos de los ejidos.

- Fomentar el establecimiento de trabajos de investigación, validación y demostración agrícola en parcelas escolares.
- Promover reuniones de intercambio de experiencias entre grupos de mujeres y jóvenes a nivel municipal y regional.

5.7 Atención a regiones y grupos prioritarios

Atención agraria a grupos indígenas

Las condiciones de marginalidad en las que vive la población indígena requieren de definiciones estratégicas de largo plazo. Las políticas públicas encaminadas a ofrecer condiciones de igualdad social y económica constituyen acciones democratizadoras que atenúan los signos más agudos del atraso, la pobreza y la exclusión.

Las regiones indígenas se localizan principalmente en zonas poco comunicadas que dificultan su atención. La población que habita estas regiones finca su desarrollo en la agricultura de subsistencia, por lo que estos conjuntos humanos buscan mejorar su economía en otras actividades.

Los niveles de bienestar de estos mexicanos están en franco deterioro, entre otras razones por la degradación de sus recursos naturales, la explotación inadecuada de la tierra, la carencia de infraestructura productiva, el minifundio y el insuficiente apoyo institucional.

Los principales problemas que presentan los grupos indígenas en cuanto a la tenencia de la tierra son los conflictos por límites, la segregación de propiedades particulares enclavadas en bienes comunales, los procedimientos agrarios inconclusos, conflictos por la posesión de la tierra que, en algunos casos, los lleva al enfrentamiento violento y obstruye su desarrollo económico, social y cultural.

Objetivos

- Procurar seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en regiones indígenas.
- Definir y fomentar la integridad de las comunidades indígenas.
- Superar la problemática social y jurídica que enfrentan las regiones consideradas indígenas.
- Solucionar los problemas y conflictos agrarios, promoviendo la conciliación de intereses entre las partes, como vía preferente.
- Promover acciones de desarrollo en beneficio de grupos étnicos, sustentados en bases jurídicas, económicas y sociales.

Metas

Finiquitar a la brevedad posible los trámites administrativos de los expedientes que cuentan con resolución presidencial o jurisdiccional.

En el período 1996 al 2000, atender prioritariamente los conflictos sociales de las comunidades indígenas derivados de problemas con la tenencia de la tierra.

Líneas de acción

- Coordinar las acciones de la administración pública federal, estatal y municipal para la concreción de acciones en beneficio de grupos indígenas.
- Instrumentar el programa de corto plazo para la conclusión del rezago agrario en zonas indígenas.
- Definir el campo de atención y la problemática agraria para instrumentar los programas de capacitación y organización agrarias.

Atención a mujeres campesinas

La población rural femenina asciende a un poco más de 12 millones. Se estima que los programas de participación de la mujer para el desarrollo rural tendrían una población receptora de 2.3 millones de madres de familia y unos 6 millones de mujeres jóvenes.

La falta de empleo en el campo propicia la migración de campesinos hacia las ciudades, originando su desarraigo. La población migrante hacia zonas urbanas está constituida mayoritariamente por mujeres menores de 25 años. Los estados que más contribuyen a este fenómeno son Zacatecas, Durango e Hidalgo.

El apoyo institucional a la mujer campesina está destinado a financiar proyectos productivos, operados por mujeres organizadas en alguna de las figuras reconocidas por la ley.

Objetivos

- Promover y estimular la participación de las mujeres campesinas en el desarrollo y mejoramiento de su comunidad.
- Generar bienes y servicios que contribuyan al bienestar de la familia campesina.

- Promover empleos permanentes que propicien el arraigo de la mujer en sus ejidos y comunidades.
- Desarrollar las habilidades tradicionales de la mujer campesina.

Metas

Atender 7 mil solicitudes de financiamiento.

Evaluar y formular 2,350 perfiles de inversión.

Autorizar y emitir financiamiento para la instalación y desarrollo de 2,350 proyectos productivos.

Estimular la creación de 33,450 empleos para la mujer campesina.

Consolidar 2,350 grupos organizados.

Líneas de acción

- Promover el desarrollo de organizaciones de mujeres campesinas y fortalecer su capacidad de autogestión operativa.
- Apoyar prioritariamente a mujeres en zonas marginadas.
- Mantener, como alta prioridad, el apoyo a grupos de mujeres indígenas.
- Coordinar, con otras instituciones, programas de apoyo a la mujer para conjuntar acciones y complementar inversiones.

Asesoría a jornaleros agrícolas

Uno de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana son los jornaleros agrícolas migrantes.

El deterioro constante de sus niveles de vida y su difícil inserción en el mercado de trabajo los obliga a buscar alternativas fuera de sus comunidades. Los distingue su inseguridad laboral, la falta de vivienda digna, la desnutrición y la desatención educativa y sanitaria.

De las personas ocupadas en el sector agropecuario casi 1.6 millones son jornaleros, peones o trabajadores a destajo. Son, en su gran mayoría, hombres jóvenes que venden temporalmente su fuerza de trabajo. La mitad percibe ingresos mensuales de entre uno y dos salarios mínimos.

Objetivos

- Promover el mejoramiento de las condiciones de trabajo, calidad de vida y productividad de los jornaleros agrícolas y sus familias.
- Asesorar la celebración de contratos para la defensa de sus intereses y derechos.
- Prestar servicios de asesoría para la constitución y consolidación de las organizaciones de los jornaleros agrícolas.

Líneas de acción

- Promover la organización y operación de albergues en lugares estratégicos.
- Crear un sistema de información del mercado de trabajo por regiones agrícolas.
- Diseñar y distribuir medios impresos de información y realizar eventos de capacitación sobre las condiciones generales de trabajo y seguridad social.
- Integrar un directorio de empresas rurales demandantes de mano de obra por región, especialidad y temporalidad.
- Promover programas de educación y capacitación para el trabajo.
- Asesorar a los trabajadores migrantes sobre las diversas figuras asociativas conforme a la ley.
- Coordinar acciones con dependencias de los distintos órdenes de gobierno.

MODERNIZACION INSTITUCIONAL

6. PROGRAMA DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL

El proceso de transición institucional se deriva del marco jurídico agrario. Las líneas de política agraria contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo y las atribuciones en materia de coordinación sectorial, obligan a la SRA a reestructurarse administrativamente, con el propósito de ofrecer un servicio de excelencia, desterrar prácticas autoritarias, incrementar la eficacia y descentralizar la operación en favor de los sujetos agrarios.

La reestructuración orgánica de la Secretaría se enfoca hacia el fortalecimiento de las entidades sectorizadas, así como a la consolidación de las funciones de coordinación sectorial, en la perspectiva de que los programas del Sector Agrario se integren y operen esencialmente a través de sus órganos desconcentrados y descentralizados.

6.1 Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria

Para cumplir los objetivos y metas enunciados en este Programa se requiere de una profunda modernización institucional que fortalezca las tareas de la SRA y consolide su función como coordinadora de los organismos del Sector.

Lo anterior implica revisar la normatividad que rige la operación y funcionamiento de las entidades sectorizadas, en el marco de una efectiva descentralización, así como la desconcentración de recursos y atribuciones hacia la estructura territorial. Se necesita contar con personal calificado, racionalizar la distribución de los recursos materiales y financieros y estimular la participación de los sujetos agrarios en las decisiones del sector rural.

El Reglamento Interior de la SRA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995, concreta la fundamentación legal para la reorganización de la estructura administrativa, considerando las funciones transitorias y las de actuación permanente de la Secretaría.

Objetivos

- Fortalecer a la Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia rectora de la política agraria.
- Transformar la SRA en una institución normativa que opere a través de sus órganos desconcentrados y descentralizados.
- De acuerdo con el marco jurídico, adaptar las atribuciones de autoridad de la Secretaría a las de asesoría y apoyo.
- Elevar el compromiso de servicio en favor de los sujetos agrarios, con la actualización y capacitación del personal de la SRA.

Metas

Consolidar la nueva estructura de mandos medios y superiores en el sector central y en el ámbito regional.

Diseñar el Sistema Nacional de Información Agraria.

Transferir el acervo documental y personal técnico de la SRA al Registro Agrario Nacional.

Líneas de acción

- Publicar el Manual General de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Transformar las Delegaciones en Coordinaciones Agrarias, desconcentrando funciones y recursos.
- Operar el Sistema Nacional de Información Agraria.
- Desarrollar mecanismos y programas de capacitación sobre el marco legal agrario.
- Evaluar en forma permanente al personal y aplicar políticas que consoliden su desarrollo.
- Construir esquemas de cooperación regional entre las instituciones del Sector Agrario que hagan factible el uso compartido de recursos.

6.2 Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

De acuerdo con lo previsto en el artículo 27 constitucional y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el 12 de julio de 1995 se transformó el Instituto de Capacitación Agraria (ICA) en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Este organismo tiene un papel central en la nueva política agraria.

El INDA es un órgano desconcentrado de la Secretaría. Sus tareas principales son la organización, capacitación y desarrollo de los sujetos agrarios, así como la vinculación de los objetivos de la política agraria con las políticas generales de fomento.

El INDA fortalecerá la organización jurídica de los núcleos agrarios y realizará el levantamiento y actualización de la información que provenga directamente de ellos y de las organizaciones. Aportará elementos para un mejor diagnóstico agrario. Apoyará la gestión de recursos ante instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para la realización de proyectos que promuevan el desarrollo regional con la participación de los productores rurales.

La estructura central del Instituto opera desde agosto de 1995, su expresión regional la constituyen los Centros de Desarrollo Agrario.

Objetivos

- Crear y consolidar una nueva institución al servicio de los campesinos que desarrolle tareas de organización y capacitación, encaminadas a promover el desarrollo integral de los núcleos agrarios.
- Atender directamente a los cerca de 30 mil núcleos agrarios en el lugar donde viven y trabajan los campesinos.

Metas

Asesorar a los núcleos agrarios y organizaciones de productores para su incorporación a los procesos de desarrollo rural.

Crear una red que contenga datos sobre instituciones, organizaciones campesinas, asociaciones productivas e información jurídica.

Líneas de acción

- Dotar de capacidad jurídica y administrativa a los Centros de Desarrollo Agrario para ejercer sus funciones en materia de organización y desarrollo.
- Conformar la estructura territorial del INDA de manera análoga a la de la PA, para garantizar su coordinación.
- Diseñar y operar programas de capacitación, organización y desarrollo agrario.

6.3 Reestructuración del Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la SRA. Tiene por objeto el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y otorgar seguridad jurídica y documental a los actos de los sujetos agrarios.

Con el nuevo Reglamento Interior de la SRA, el Registro Agrario Nacional asume las funciones relacionadas con la prestación de los servicios técnicos previstos en la Ley Agraria y el resguardo del acervo documental que le permita cumplir sus funciones.

La problemática operativa derivada de los servicios registrales que presta el RAN rebasa el marco de su Reglamento Interior e impide, en muchos casos, prestar adecuadamente los servicios solicitados.

El grado de escolaridad y especialización de los recursos humanos del RAN representan un importante activo para abordar con éxito las tareas encomendadas a la Institución.

Objetivos

- Consolidar al Registro Agrario Nacional como órgano técnico del Sector Agrario.
- Llevar el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y la seguridad documental.
- Coadyuvar en la procuración de la justicia agraria, con la expedición de constancias sobre inscripciones que forman parte de su protocolo.
- Garantizar el carácter público de la información en poder del RAN.

Metas

Concluir la recepción del acervo documental de la SRA.

Actualizar la reglamentación interna y diseñar el Sistema de Información del Registro Agrario Nacional.

Líneas de acción

- Sistematizar los servicios registrales.
- Elaborar un modelo registral de inscripción de actos jurídicos con sustento documental.
- Adecuar los procedimientos para tramitar los recursos administrativos al contenido de la nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Avanzar en el proceso de desconcentración operativa hacia la estructura territorial.
- Proporcionar los servicios técnicos que solicite la SRA relativos a los procedimientos para el ordenamiento y regularización de la propiedad rural.

6.4 Reorganización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, cuyo objeto es regularizar los asentamientos humanos ejidales y comunales.

La incidencia cada vez mayor de deficiencias operativas, los altos costos por meta conseguida y las actuales condiciones económicas que exigen mayor racionalidad en el manejo de los recursos públicos, hacen imperativo un replanteamiento de fondo en la operación de la CORETT. Se plantea la puesta en práctica de su reorganización para transformarla en supervisora de los asentamientos humanos y como gestora o promotora de desarrollos inmobiliarios.

La CORETT tiene una estructura centralizada con elevada proporción de personal administrativo que afecta su adecuado funcionamiento. Es necesaria una mejor organización para racionalizar sus costos tanto en el ámbito central y en sus delegaciones y subdelegaciones.

Objetivos

- Reestructurar a la CORETT para convertirla en el organismo rector del ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales y comunales.
- Racionalizar la organización estructural, funcional y ocupacional de la institución.

Metas

Fortalecer y consolidar la estructura central y territorial de la CORETT.

Crear el sistema de control y auditoría permanente para hacer más transparentes las operaciones y proyectar credibilidad y confianza.

Líneas de acción

- Modificar el decreto de creación de la CORETT.
- Actualizar los sistemas de elaboración y desarrollo de programas y bases de datos.
- Definir las responsabilidades de cada unidad administrativa por sector y nivel de gestión.
- Desarrollar una campaña permanente de recuperación de cartera vencida.
- Actualizar las tarifas de escrituración y recuperar los gastos operativos.
- Facilitar los mecanismos de coordinación institucional interna y con dependencias y entidades participantes.
- Celebrar convenios de colaboración con autoridades estatales y municipales para su desconcentración.
- Establecer un sistema de asignación de notarios.

6.5 Consolidación de la Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la administración pública federal, está encargada de la defensa de los derechos de los campesinos. La PA está constituida como representante social y asesor jurídico de los sujetos agrarios. Los propósitos que definen su estructura orgánica se fundamentan en la necesidad de profundizar los avances logrados y en dar cumplimiento a los nuevos compromisos del Sector Agrario.

La PA cuenta con una estructura orgánica compuesta con 123 oficinas desconcentradas en todo el territorio nacional.

Objetivos

- Consolidar la estructura orgánica de la PA para garantizar atención integral a los sujetos agrarios.
- Fortalecer su autonomía, naturaleza de ombudsmán agrario y capacidad para promover el desarrollo.
- Desarrollar el perfil jurídico y social como vigilante de la legalidad en el campo.

Metas

Actualizar el Reglamento Interior.

Líneas de acción

- Profundizar las acciones y mecanismos para lograr que la impartición y procuración de justicia sea expedita y accesible.
- Impulsar la coordinación interinstitucional para optimizar los esfuerzos en beneficio de los campesinos.
- Operar modelos adecuados de planeación estratégica, presupuestal y administrativa para aumentar la eficiencia de las unidades y procesos internos de apoyo.
- Mejorar el Sistema Único de Información.

6.6 Reorganización del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Como consecuencia de las modificaciones a la legislación agraria, se hizo imprescindible ajustar el marco normativo del FIFONAFE y contribuir en el cumplimiento de las políticas públicas en materia agraria.

El Convenio Modificatorio del Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal considera las adecuaciones a los fines de la institución, a fin de permitir la reasignación de sus funciones, la desconcentración de recursos y la creación de nuevos programas.

La mayor parte del trabajo del FIFONAFE se realiza en sus oficinas centrales, lo que limita el contacto directo con los ejidos, comunidades y representantes, elevando sus costos de operación.

Para resolver esta problemática se tramitaron y obtuvieron autorizaciones de su Consejo de Administración y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la creación de 16 oficinas regionales.

Objetivos

- Reorganizar al FIFONAFE para darle el carácter de institución de verdadero fomento ejidal y de beneficio social que genere empleos productivos en el campo.

Metas

Contar con una nueva estructura y funciones que opere con programas de fomento y desarrollo agrario.

Líneas de acción

- Convocar a las organizaciones campesinas para incorporar sus opiniones y prioridades a sus programas.
- Promover entre los núcleos agrarios cuentahabientes el uso productivo de sus fondos comunes.
- Instrumentar lineamientos adecuados para la captación, manejo y entrega de los fondos ejidales y comunales.
- Financiar proyectos productivos de grupos organizados de mujeres, especialmente en zonas indígenas y de alta marginación.
- Operar fondos para el desarrollo agrario que faciliten la circulación de parcelas ejidales y compactación de áreas productivas.
- Vigilar el cumplimiento de la causa de utilidad pública de las expropiaciones. En su caso, revertir las tierras expropiadas e incorporarlas al patrimonio del Fideicomiso.
- Participar, con capital de riesgo, en la creación de inmobiliarias ejidales para incorporar tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano.
- Instrumentar ante las beneficiarias un programa permanente de cobro de indemnizaciones por expropiación.

VI. EVALUACION DE LA GESTION

El cumplimiento puntual de objetivos y metas es un compromiso que asumen las dependencias del Sector Agrario, fundamentalmente ante la sociedad rural. De sus funciones también deberán rendir cuentas ante el Poder Legislativo y los organismos especializados de control y evaluación de la administración pública.

Para garantizar un mejor servicio a campesinos y productores rurales, se buscará que las acciones públicas se programen, ejecuten y valoren con la participación social, eliminando las cadenas burocráticas que alejan el quehacer público de las demandas de la población. El desempeño sectorial moderno, transparente y útil es una exigencia social, un compromiso institucional y una responsabilidad interna.

El campo mexicano requiere una administración ágil y próxima a los intereses de los núcleos agrarios, que actúe con prontitud y aplique programas surgidos de necesidades reales, promoviendo el uso eficiente y honesto de los recursos públicos. Las instituciones deben asumir plenamente sus tareas y dotarlas de transparencia y viabilidad jurídica.

La desconcentración y descentralización de recursos y funciones son esquemas que permiten eficiencia y respeto al federalismo. Será necesario evaluar las actividades que actualmente se realizan a nivel central y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente y menos costosa en los ámbitos regional y local.

Conforme a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se procederá a la reestructuración de los órganos y mecanismos de control de la gestión, sobre la base de modernizar la administración, con la participación permanente de la contraloría social. En esta perspectiva, la operación del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario y los Consejos Agrarios Estatales tendrán una actuación relevante.

Se mejorarán y modernizarán las estructuras internas de supervisión, control y evaluación de la actividad programática de los órganos que integran el Sector Agrario. Se instrumentará el Sistema Nacional de Información Agraria y los comités para la programación y evaluación. Este sistema de control permitirá detectar fallas en los mecanismos de operación y corregir oportunamente actuaciones deficientes.

El Sector Agrario requiere de la renovación de sus esquemas operativos y actualizar las estructuras y sistemas de actuación. En este empeño, el perfeccionamiento del marco jurídico constituirá uno de los principales soportes.

Para garantizar la ejecución de este Programa se constituirá el Comité Interno de Seguimiento y Evaluación.