

PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 1995-2000

Carmen Laura López Almaraz

Sumario: I. Introducción; II. Diagnóstico del sector agrario; III. Objetivos sectoriales; IV. Política agraria; V. Estrategias; VI. Programas institucionales; VII. Evaluación de la gestión.

Con fecha 10 de enero de 1996 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, el cual es parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo, mismo que surge por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual 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.

En ese orden de ideas y acorde a la ley de planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las políticas sectoriales deben traducirse en acciones que otorguen solución a los problemas específicos en la materia; en consecuencia, se requiere la ejecución de un programa sectorial agrario que sea congruente con el desarrollo del país y consolide la política de éste.

¿Qué objetivos tiene el Programa Sectorial Agrario 1995-2000?

Sus objetivos son los siguientes: lograr la seguridad jurídica de todas las formas de tenencia 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; superar las limitaciones del minifundio; propiciar una justa y productiva circulación de derechos agrarios y la propiedad rural; y ofrecer servicios institucionales de excelencia.

¿Cómo se integra el Programa Sectorial Agrario y quiénes intervienen?

Para la integración del programa se tomarán 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 31 de octubre de 1995.

¿Cuál es el contenido del Programa Sectorial Agrario 1995-2000 y cómo se desarrolla?

El contenido del Programa, clasificándolo en grandes rubros, es el siguiente:

1. Diagnóstico del sector agrario.
2. Objetivos sectoriales.
3. Política agraria.
4. Estrategias.
5. Programas institucionales.
6. Evaluación de la gestión.

A continuación se desglosa brevemente su desarrollo.

I. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR AGRARIO

1. Antecedentes

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 Reforma Agraria ha sido un proceso histórico desarrollado en fases, cada una de ellas con propósitos diferenciados, constituyendo por tanto la redistribución del territorio nacional 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.

Los resultados de la reforma agraria son más que hectáreas repartidas, el término con el sistema latifundista de propiedad, entrega de la tierra y contribución a crear las bases del desarrollo económico y social del estado moderno mexicano, resolviendo problemas de injusticia social e ineficiencia productiva; no obstante aún existen algunos asuntos pendientes.

La atención a los grandes retos configura la etapa actual de la reforma agraria: ordenar la propiedad rural y fortificar su vínculo con los círculos productivos de inversión y comerciales con el objeto de aumentar el crecimiento y mejorar el bienestar de los productores del campo.

2. Rezago Agrario

Formaron el rezago agrario 6,473 expedientes relativos a dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y conflictos por límites; asimismo, solicitudes de segregación de presuntas propiedades particulares, los cuales en su desahogo se ciñen a lo establecido en los artículos terceros transitorios del decreto que reforma el 27 constitucional y de la Ley Agraria.

3. Actividades Jurídicas y Administrativas

Actividades transitorias relativas a juicios de amparo, las cuales ascienden aproximadamente a 3,600 ejecutorias.

4. Procuración de Justicia Agraria

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, y así ejercen los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

5. Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural

Con el fin de regularizar al interior de los ejidos los derechos individuales con documentos jurídicos que amparen tanto las parcelas como los solares urbanos, se encuentra operando el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), al cual se han incorporado aproximadamente el 70 % de los ejidos existentes. En la propiedad privada, la irregularidad jurídica es más aguda: la Secretaría de la Reforma Agraria enfrenta una demanda de regularización de terrenos nacionales expresada en aproximadamente 110 mil solicitudes de diversas épocas; existe cerca de un millón de lotes urbanos irregulares ubicados en ejidos y comunidades. Asimismo existe otro gran número de problemas, motivo por el cual la irregularidad jurídica y registral es la fuente más frecuente de conflictos agrarios, mismos que impiden la asociación productiva y frenan la inversión.

6. Desarrollo Agrario

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.

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 ejido y 136 acciones rurales de interés colectivo cuyas normas jurídicas y organizativas requieren actualizarse.

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, lo que obliga a la búsqueda de nuevas fórmulas de inversión de fondos y recursos para el desarrollo.

7. Modernización Institucional

Las reformas 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 brinde servicios y apoyos con mayor eficacia. 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 dotada 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 (R.A.N.) se transforma en órgano desconcentrado de la S.R.A. y 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 (P.A.) como institución de servicio social para la asistencia y representación jurídica de los sujetos agrarios.

— Se constituye el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (I.N.D.A.) 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.

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 población rural.

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.

III. OBJETIVOS SECTORIALES

1. 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 vida en la comunidad.

IV. POLÍTICA AGRARIA

El Plan Nacional de Desarrollo define a la política agraria como parte sustantiva de la de desarrollo social que se expresa a través de la entidad sector. En congruencia con el marco político, 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 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, convierte al sector agrario en factor estratégico en la planeación gubernamental y pieza importante en la construcción de la sociedad y nación mexicana.

La política agraria en grandes rubros se podría resumir de la siguiente manera:

- Consolidación de la reforma agraria.
- Certidumbre jurídica de la propiedad rural.
- Justicia agraria oportuna y expedita.
- Combate a la pobreza.
- Desarrollo integral de los núcleos agrarios.
- Modernización administrativa.

V. ESTRATEGIAS

1. Conceptos Generales

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.

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. El marco jurídico actual fortalece la capacidad de los núcleos agrarios para regular su vida interna y la actualización de sus estructuras de representación.

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 de medio ambiente, tales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), el Tribunal Superior Agrario (TSA), y otras dependencias.

3. Concertación Social

Para la Secretaría de la Reforma Agraria 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.

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; en esto se fundamenta la transferencia de funciones y el establecimiento de compromisos compartidos con instituciones estatales, municipales y sociales.

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.

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.

Para el control de la gestión de las actividades sectoriales y como parte de la modernización administrativa, se precisan eficientes comités técnicos de programación, presupuestación y evaluación.

VI. PROGRAMAS INSTITUCIONALES

1. Programa para el Rezago Agrario

Comprende a la Secretaría atender el retraso en el desahogo procedimental de los expedientes referentes a las acciones agrarias que señalan los artículos transitorios tercero del decreto que reforma el artículo 27 constitucional y tercero de la Ley Agraria: a principios de 1995 se identificaron 6,473 expedientes en trámite. El objetivo del programa es dar prioridad a la conclusión del rezago agrario como parte fundamental de la política agraria de la presente administración,

otorgando de esta manera seguridad jurídica a los campesinos demandantes y poseedores de tierras, a través del pleno reconocimiento de sus derechos; la meta principal es transferir al Tribunal Superior Agrario los 6,473 expedientes de rezago agrario para su resolución definitiva en el primer trienio del actual período presidencial.

2. Programa para el Fortalecimiento de la Actuación Jurídica

Este programa incluye la substanciación 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 de 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

Para mediados del segundo semestre de 1995, en la S.R.A. se han detectado 2 mil juicios de amparo en trámite, más 3,600 ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial de la Federación que conceden el amparo a los quejosos. Entre los principales objetivos se encuentran garantizar la capacidad de respuesta jurídica en la substanciación de juicios en los que la Secretaría es parte, así como cumplimentar en sus términos todas las ejecutorias derivadas de los juicios de amparo, en que la S.R.A. es autoridad responsable; por otra parte, se ha establecido como meta dar cumplimiento a 2,800 ejecutorias y sustanciar 4,265 juicios de amparo, civiles, penales, laborales, administrativos y agrarios en el período 1996-1997.

2.2. Actividad administrativa

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 la ejecución de resoluciones presidenciales y elaboración o rehabilitación de planos definitivos.

Los objetivos de este programa son 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, así como regularizar la situación documental de los núcleos agrarios.

Se han establecido como metas ejecutar 184 resoluciones presidenciales y elaborar o rehabilitar unos 6,400 planos definitivos en el período 1996-2000.

3. Programa de Procuración de Justicia Agraria

La procuración de justicia agraria se traduce en asesoría, conciliación de intereses, representación de campesinos ante los tribunales agrarios, vigilancia del cumplimiento de la ley para garantizar que la nueva legalidad se traduzca en beneficios al ejido, a 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

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 formas de ejercerlos.

La asesoría jurídica significa el desahogo por escrito de las consultas sobre el ejercicio de derechos agrarios individuales y colectivos, y sobre la asociación de sujetos agrarios con terceros; mediante la gestoría administrativa la P.A. apoya y orienta a 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.

En este rubro se han considerado como objetivos otorgar asesoría jurídica y administrativa legal a los sujetos agrarios que les permite tomar decisiones apegadas a derecho y metas, se ha establecido otorgar asesoría jurídica en aproximadamente 18 mil asuntos por año es decir, más de 90 mil en el período 1996-2000, así como la atención de solicitudes de los núcleos agrarios, relativos al rezago agrario y a las actividades administrativas transitorias.

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 P.A. funge como arbitro cuando las partes así lo acuerdan.

Los objetivos para la conciliación y el arbitraje son resolver en forma definitiva controversias entre sujetos agrarios que impiden activar económica y socialmente el campo, por las vías señaladas, evitando llegar al juicio agrario; igualmente se pretende concluir conflictos agrarios relativos a la incertidumbre e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra: se propone como meta atender 25 mil asuntos anualmente, es decir, un total de 125 mil asuntos en los años 1995-2000.

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.

Los objetivos son fortalecer la representación de sujetos agrarios procurando la igualdad de las partes en el juicio agrario y atender prioritariamente asuntos que por su naturaleza pudieran convertirse en problemas importantes de carácter socio-político; la meta para el período 1995-2000 es atender anualmente 8,200 solicitudes en promedio.

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.

El objetivo es vigilar el cumplimiento de la legislación agraria y en caso de violaciones actuar de oficio o a petición de parte en defensa de los sujetos agrarios, y las metas para el período 1996-2000, son atender 24,760 quejas y realizar de 560 auditorías.

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

La P.A. 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.

Los objetivos son: vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores agrarios en el ejercicio de sus funciones, y cuidar que los actos de las autoridades agrarias se apeguen al marco legal y se respeten los derechos de los campesinos; la meta es atender un total de 320 asuntos entre los años 1996-2000.

4. Programa de Ordenamiento y Regularización de 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.

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 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.

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

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.

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.

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.

4.3. Regularización de la propiedad privada

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 irregularidad jurídica en la propiedad privada rural se presenta, de manera muy recurrente, en prácticamente todo el territorio nacional.

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.

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 los propietarios privados que sean poseedores irregulares accedan a programas de apoyo estatal, proyectos de inversión y otras formas de financiamiento.

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.

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.

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 no han sido deslindados y medidos.

Existen casi 110 mil solicitudes de regularización de terrenos nacionales, uno de los compromisos por parte de la S.R.A. 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 objetivos son regularizar de oficio, o a petición de parte, la situación jurídica y administrativa de los terrenos baldíos y nacionales e integrar el inventario de los terrenos nacionales; las metas para el período 1996-2000 son en la emisión de 30 mil títulos que permitirán la regularización de 3.5 millones de hectáreas, actualizar en forma permanente el inventario de terrenos nacionales y atender conforme a la normatividad aplicable las solicitudes de deslinde, declaración o titulación de terrenos nacionales.

4.6. Regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales

A partir de los años 70, 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.

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 estas tierras al desarrollo urbano y la vivienda.

Los objetivos serán: 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 grupos 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 y frenar la ocupación anárquica y evitar la especulación y venta ilegal de la tierra ejidal y comunal. Las metas programadas son: para el período 1996-2000, regularizar y entregar aproximadamente un millón de escrituras de propiedad a igual número de familias

cuyas viviendas urbanas se encuentran asentadas en bienes ejidales o comunales, así como atender prioritariamente proyectos de desarrollo inmobiliario propuestos a ejidos y comunidades por terceros, en los que participan como socios ejidos, comunidades, gobiernos de los estados y municipios e inversionistas.

4.7. Expropiación de bienes ejidales y comunales

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

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 S.R.A. se encuentran instaurados en diverso estado procesal 1,947 expedientes expropiatorios, de los cuales el 50% corresponden a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Los objetivos para este programa son poner a disposición por causa de utilidad pública los terrenos de propiedad ejidal o comunal mediante el pago indemnizatorio y regularizar ocupaciones previas a la publicación del decreto expropiatorio y al pago de la indemnización que afectan los derechos de propiedad de los núcleos agrarios; la meta en el período 1996-2000 es dictaminar 1,750 expedientes.

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 estén 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% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad individual.

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.

Los objetivos consisten en evitar el acaparamiento de tierras rústicas por parte de propietarios privados, ejidatarios, comuneros, colonos y sociedades mercantiles, y garantizar el cumplimiento del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria en materia de límites de propiedad de tierras rústicas; la meta para el período 1996-2000 es investigar en coordinación con las entidades federativas e instancias competentes los excedentes de tierras de ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y sociedades propietarias de tierras.

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, como son los predios rústicos asegurados por las autoridades judiciales.

Los objetivos son regularizar dentro de la legislación vigente las posesiones precarias de grupos campesinos demandantes de tierras, y dar seguridad en la tenencia de la tierra y optimizar el aprovechamiento de los recursos de que disponen los distritos de riego; la meta para el período 1996-1997 es regularizar las posesiones de campesinos con tierras adquiridas por la S.R.A. para satisfacer necesidades agrarias, así como atender los 726 ejidos localizados en 26 distritos nacionales de riego.

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.

Los objetivos son continuar con el proceso de actualización permanente del catastro rural nacional y modernizar su infraestructura técnica y sistema de datos, así como utilizar el catastro rural nacional como instrumento de planeación de las acciones de los sectores público, social y privado; por lo que respecta a las ventas durante los próximos 5 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, así como integrar los planos que generen los trabajos de regularización de los predios de propiedad privada.

Independientemente de lo aquí resumido, el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, contempla también cuestiones organizativas que pretenden la operatividad en su conjunto del programa, y que sólo se mencionan brevemente; así pues, se establece un programa de desarrollo agrario que contiene los subprogramas de apoyo a consejeros estatales, capacitación, organización e investigación agraria; y fondos para el desarrollo agrario, parcelas con destino específico, atención a regiones y grupos prioritarios, atención a mujeres campesinas y asesoría a jornaleros agrícolas.

Por su parte, el programa de modernización institucional contempla la modernización de la Secretaría de la Reforma Agraria y la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, así como la reestructuración del Registro Agrario Nacional.

El logro en tiempo y forma de estos programas, permitirá cumplir con los objetivos y metas del propio programa sectorial, tarea que, como se puede ver, no resulta fácil ya que en el presente sexenio se pretende acabar con problemas añejos en el campo mexicano y esto sólo será posible con un buen desempeño y arduo trabajo de las áreas responsables; de ahí que el propio programa sectorial contemple un programa específico de la evaluación de gestión. Para garantizar la ejecución de este programa se constituirá el comité interno de seguimiento y evaluación que será el responsable de informar al Presidente de la República y a la opinión pública sobre los logros del programa sectorial.

Para muchos de nuestros lectores serán desconocidas las cifras que aquí se manejan, así como la infinidad de cuestiones que se encuentran relacionadas con el campo, pero baste señalar que un gran porcentaje de nuestros compatriotas vive en él y en condiciones deplorables; en razón de lo anterior el apoyo e impulso que se da en la presente administración a la clase campesina debe dar respuesta al compromiso asumido frente a la sociedad rural, porque valdría reflexionar: no podemos aspirar a ser un país industrial y del primer mundo, cuando tenemos en el olvido la esencia misma del mexicano que es la tierra.