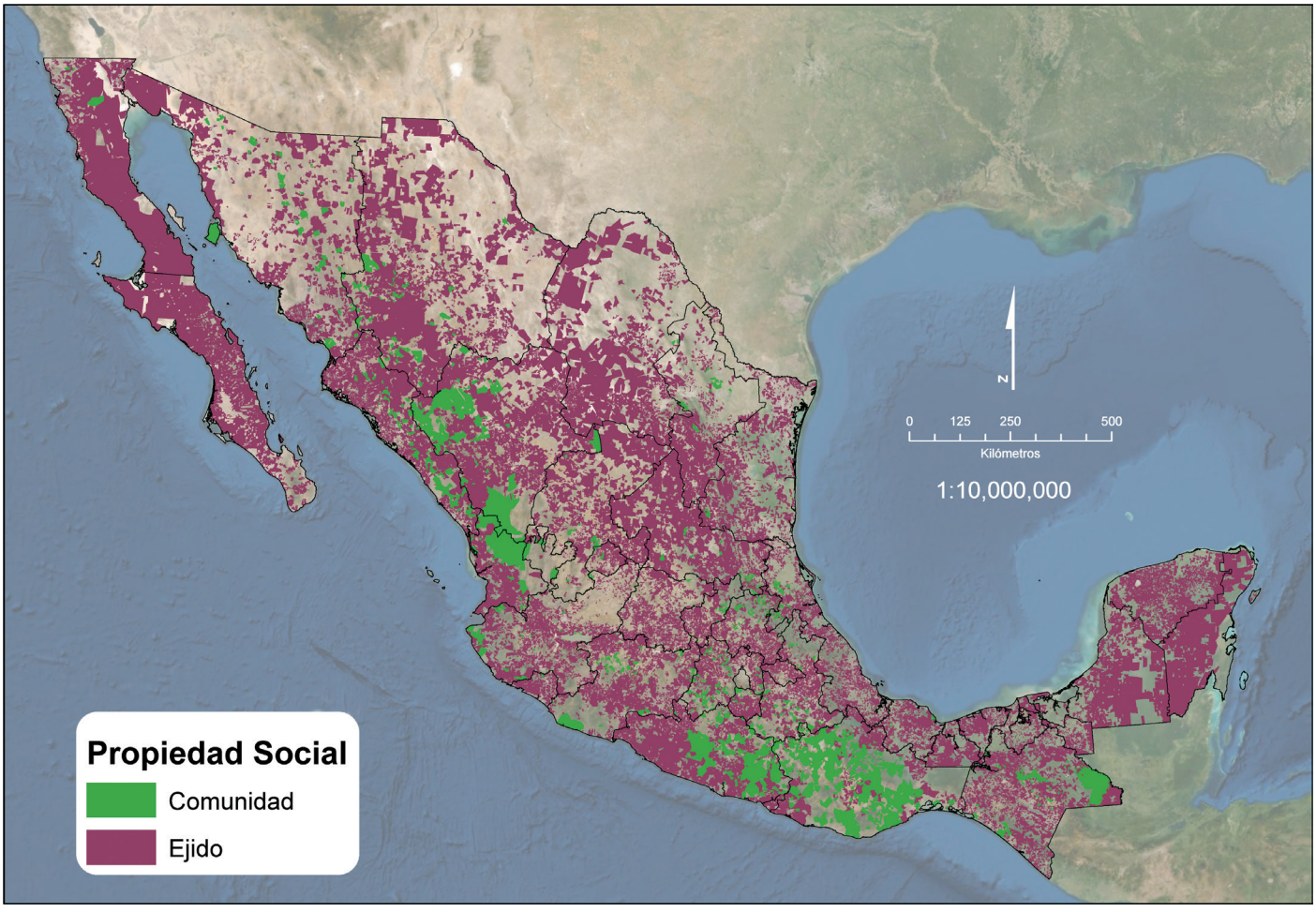
CCMSS
Nota informativa / Noviembre de 2022

Rupturas y continuidades de la Política Nacional Agraria en la "4T"

Balance crítico de la administración 2018-2024

Gabriela Torres-Mazuera



CCMSS
Consejo Civil Mexicano para
la Silvicultura Sostenible, A.C.

Acerca del CCMSS: El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible es una asociación civil no lucrativa, formada por personas y organizaciones; desde 1994 trabaja directamente con comunidades de diversos estados del país para impulsar el manejo forestal comunitario. Su misión es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de participación de las comunidades rurales que viven en regiones forestales del país. Más información: www.ccmss.org.mx.

Noviembre del 2022

Foto de portada: El 51.4 por ciento de la superficie del país es propiedad social; es decir, pertenece a ejidos, comunidades y pueblos indígenas en colectivo. Esta propiedad enfrenta hoy enormes presiones, por lo que se requiere una política agraria comprometida no solo con esa propiedad, sino también con los hombres, mujeres y jóvenes que la habitan y dependen de ella para subsistir.

Rupturas y continuidades de la Política Nacional Agraria en la "4T"

Balance crítico de la administración 2018-2024[1]

Gabriela Torres-Mazuera

1. ¿Cómo definir la problemática agraria del México contemporáneo? 4
   1.1. La 4T y la cuestión agraria: expectativas de la transformación "post-neoliberal" 10

2. El RAN hoy: la certeza jurídica como leit motiv de la praxis política 14
   2.1 La certidumbre jurídica como la solución a todos los problemas de los núcleos agrarios 14
   2.2 El nuevo RAN: cambio discursivo, continuismo en la práctica institucional 17

3. La Procuraduría Agraria: aspiración de cambio frente a limitaciones presupuestarias y políticas 24

4. Resistencias empresariales a la nueva política nacional agraria: una aproximación desde Yucatán 29

5. Problemáticas recurrentes en la institucionalidad agraria

Recomendaciones 34

[1] Este documento fue presentado y discutido en un seminario cerrado organizado por el CCMSS a fin de mejorar, afinar y retrabajar varios de los argumentos e ideas. Agradezco los valiosos comentarios y críticas de los siguientes colegas, quienes han contribuido sustancialmente a mejorar este trabajo: Kirsten Appendini, Juan Carlos Pérez Castañeda, Gonzalo Chapela, Claudia Gómez Godoy, Lucía Madrid, Sergio Madrid, Cecilia Navarro, Dalia Piña, Tlacaélel Rivera, y Sergio Salgado.

Siembra de papa agroindustrial en parcelas de núcleos agrarios de Amanalco de Becerra, Estado de México. *Crédito:* CCMSS.

El presente documento tiene por objetivo hacer un balance crítico de la política nacional agraria, a tres años de gestión federal bajo la égida del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) o el gobierno autoproclamado como la Cuarta Transformación (4T).

El punto de partida es la promesa de transformación con la llegada al gobierno de AMLO respecto a la cuestión agraria a nivel nacional y plasmada en un conjunto de documentos elaborados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y otras instituciones del gobierno federal relacionadas con el tema. Destacan las propuestas incluidas en el libro *Nuevo proyecto de nación. Por el renacimiento de México*, presentado en 2011. Si bien, en el documento se asume que las campesinas y los campesinos tienen acceso a la tierra en calidad de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios,[1] se reconoce la necesidad de emprender una "nueva reforma agraria". En concreto, se plantea "la reforma constitucional al artículo 27 a efecto de fortalecer la propiedad social de la tierra y los recursos territoriales de pueblos indios y ejidos y comunidades." (p. 303). En el diagnóstico sobre la problemática del campo, también se plantea la "necesidad de reconocer los derechos autonómicos de los pueblos autóctonos" (p. 301). El reconocimiento de los territorios también se relaciona con el reconocimiento del "patrimonio de los pueblos" (p. 293), conformado por un conjunto de bienes colectivos vinculados a la tierra (agua, bosques, biodiversidad, saberes agrícolas, cultura indígena).

En el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 aprobado por el Congreso Nacional de Morena, celebrado el 20 de noviembre 2016, AMLO reconoció el valor del campo no solo como lugar donde "se producen alimentos" sino como espacio donde "existen recursos ambientales indispensables para desarrollar una forma de vida sana, con valores morales y espirituales". En ese sentido, se comprometió tener como "prioridad [a] los pueblos originarios, las comunidades indígenas". Se hizo mucho énfasis en frenar "la degradación del territorio". De ahí que "Ningún proyecto económico, productivo, comercial o turístico se hará a costa de afectar el medio ambiente; es decir, se evitará la contaminación del suelo, del agua y del aire, y se protegerá la flora y la fauna".[2]

En la misma dirección, al firmar el 10 de abril del 2018, el Plan de Ayala siglo XXI, AMLO se comprometió con organizaciones campesinas a defender la propiedad social y restablecer el papel de ejidos y comunidades como sujetos de interés público y protagonistas del desarrollo económico, social, político y cultura y la defensa del territorio y los recursos naturales como bienes colectivos. También se comprometió

[1] Se afirma que "Los cinco millones de campesinos y campesinas -ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios— son productores del 90% del territorio nacional. Dicho grupo está conformado por 3.8 millones de ejidatarios, 600 mil comuneros y 1.6 millones de propietarios privados (Ramírez Cuevas, 2011, p. 270).

[2] https://morena.si/lineamientos/.

a "revisar las concesiones, permisos y autorizaciones de megaproyectos de exploración y explotación de petróleo y gas, *fracking*, proyectos mineros, hidroeléctricos, de infraestructura y turísticos en los territorios rurales otorgados en los pasados dos sexenios, "para revisar exhaustivamente su apego a la legalidad y a la consulta con las comunidades afectadas."[3] Resulta relevante señalar que en este conjunto de demandas no se incluyó la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra como uno de los problemas a resolver.

A casi cuatro años de la administración federal encabezada por AMLO, cabe preguntarse ¿cómo ha cambiado la cuestión agraria en México? ¿Qué continuidades y rupturas se observan en la política nacional agraria de la 4T? ¿Qué transformaciones en discurso y prácticas institucionales existen en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), ¿la PROCURADURÍA AGRARIA (PA) y el REGISTRO AGRARIO NACIONAL (RAN) respecto a los gobiernos anteriores? ¿A qué retos se enfrenta el gobierno federal en su promesa de cambio y renovación del sector agrario? Finalmente, ¿qué tan efectiva ha sido la nueva política nacional agraria en relación con la defensa del territorio de pueblos indígenas y campesinos, en particular en aquellas regiones bajo una fuerte presión empresarial?

Para responder a tales preguntas nos proponemos explorar las transformaciones y continuidades en el discurso y prácticas institucionales en torno a la cuestión agraria, en específico la política nacional dirigida a ejidos y comunidades e implementada por SEDATU, la PA y el RAN.

Como estrategia metodológica contrastaremos el nuevo discurso institucional de la SEDATU, el RAN y la PA, expresado en documentos oficiales (informes, planes y programas sectoriales, presentaciones públicas), con la práctica institucional del sector agrario tomando como caso de estudio el estado de Yucatán. A partir de un conjunto vasto de información documental y empírica (entrevistas a actores clave, solicitudes de información pública, notas periodísticas) identificamos las inercias institucionales del sector. También describimos las resistencias por parte de empresarios, gobiernos locales y sujetos agrarios que dan cuenta de los obstáculos a los que se enfrentan funcionarias y funcionarios del nuevo gobierno federal para generar un cambio social con miras progresistas.

El documento está dividido en cinco secciones. Iniciamos con una aproximación general de la problemática agraria del México contemporáneo, a fin de contraponer y analizar, más adelante, la política agraria de la SEDATU, ubicándola con relación a las metas del Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024 y las propuestas de reforma a la Ley Agraria. Las siguientes dos secciones, las dedicamos a analizar la política agraria del Registro Agrario Nacional y de la Procuraduría Agraria a partir de documentos oficiales, entrevistas a funcionarios y observación en campo. En una cuarta sección consideramos las resistencias sociales y locales al nuevo enfoque del sector agrario en Yucatán. Concluimos con una síntesis de la problemática identificada y un conjunto de recomendaciones dirigidas a la consolidación de una política nacional agraria de izquierda con enfoque de justicia social y derechos humanos.

1. ¿Cómo definir la problemática agraria del México contemporáneo?

Como punto de partida, avanzamos la hipótesis según la cual la política nacional agraria de la actual administración federal no está claramente definida y tiene un sesgo urbano. Dicha indefinición se deriva del desdibujamiento de la cuestión agraria en el debate público en torno al desarrollo nacional. Esto dificulta la tarea de enunciar de manera contundente y consensuada cuál es la problemática específicamente agraria del México contemporáneo.

Para entender esta indefinición, es preciso contraponer el caso mexicano con los de otros países latinoamericanos, en los que la cuestión agraria remite a la acentuada concentración de las tierras más productivas en pocas manos y al amplio sector campesino históricamente desposeído de este recurso. En estos contextos, la solución a la cuestión agraria que han

[3] Hernández García Milton, 2018. "Plan de Ayala Siglo XXI 2.0 Una nueva etapa para el campo mexicano". *La Jornada,* 10 de abril, 2018. La jornada del Campo, 2018. "Los compromisos que el Movimiento Campesino Plan de Ayala siglo XXI demanda de AMLO y de su posible gobierno", 17 de marzo 2018.

ofrecido gobiernos recientes de izquierda en países como Brasil, Ecuador o Bolivia, ha sido la redistribución y el reparto agrario, mecanismos de inclusión para las mujeres campesinas en el acceso a la tierra, así como la protección legal de las tierras indígenas.[4]

En México el punto de partida es distinto. Con el 51% del territorio nacional o casi 100 millones de hectáreas bajo la tenencia de poco más de 32 mil núcleos agrarios y más de 5 millones de personas con derechos agrarios, la redistribución agraria se percibe, en la arena política formal, como un hecho consumado. Por ende, desde la década de 1990, la institucionalidad agraria ha planteado la problemática agraria en México en términos de "incertidumbre jurídica" de la tierra. En esta conceptualización del problema, que puede ser muy variada si nos preguntamos de manera exhaustiva ¿inseguridad para quién? e ¿inseguridad frente a qué?, la solución ha sido univoca: un programa de delimitación y certificación de las tierras ejidales y de bienes comunales, el programa PROCEDE, que entre 1993 y el 2006 logró la certificación de poco más del 92% de los núcleos agrarios del país, y en años subsecuentes continuó regularizando la propiedad social con los programas FANAR y RRAJA. Desde entonces, la problemática agraria parece prácticamente resuelta. Sin embargo, el aumento de la conflictividad agraria en muchas regiones del país nos indica lo contrario.

Sin afán de profundizar en un tema complejo por la variación regional, ni la intención de hacer un diagnóstico detallado de la cuestión agraria en México, como punto de partida para nuestro análisis es indispensable bosquejar las principales problemáticas que aquejan actualmente a ejidos y comunidades en el país.

a) **Problemas de gobernanza interna de los núcleos agrarios.** Hoy en día la mayor parte de los núcleos agrarios presenta una desactualización de los padrones de personas ejidatarias o comuneras (en Yucatán se calculaba que en 2018 el 40% de los padrones estaban desactualizados), lo que implica una baja participación en las asambleas generales de ejidatarios y ejidatarias y la dificultad de alcanzar el *quorum* requerido en primera convocatoria para la toma de decisiones colectiva. Relacionado con este problema constatamos la gran desactualización en los órganos de representación (comisariados ejidales o de bienes comunales) de los núcleos agrarios. En 2020, únicamente el 42% de estos órganos se encontraban vigentes, siendo este porcentaje mucho menor en algunos estados como Yucatán donde solo 8.9% lo estaban.[5] Otro problema de gobernanza es la inoperatividad y desactualización de los reglamentos internos de los núcleos agrarios. A esto se añade que en la mayoría de los núcleos agrarios existe un problema de falta de rendición de cuentas por parte de los integrantes de los órganos de representación, así como una falta de registro interno de las transacciones agrarias realizadas por los núcleos agrarios, en particular, referente a los contratos de usufructo sobre tierras de uso común, y las transacciones de arrendamiento y enajenación de derechos por parte de ejidatarios o comuneros.

b) **Exclusión, discriminación y acceso desigual de mujeres y jóvenes rurales a la tierra y recursos asociados a los núcleos agrarios.** En la actualidad únicamente el 25% de los ejidatarios son mujeres. La cifra no es mucho mejor para los posesionarios y avecindados (29% y 31%, respectivamente).[6] Por otra parte, la mayor parte de los ejidatarios y comuneros son adultos mayores. En 2007, el 52% de los ejidatarios/comuneros de los núcleos agrarios tenían más de 50 años (INEGI, 2007). En contraste con un mundo rural, demográficamente joven, el control de los núcleos agrarios es, generalmente, ejercido por ejidatarios y comuneros, hombres mayores de 60 años. Aunque la Ley Agraria prevé el acceso a la tierra para otros grupos sociales por medio de tres figuras—la parcela escolar, la parcela de la juventud, y la parcela de la mujer— su conformación en la mayoría

[4] Para un análisis de la política agraria de los gobiernos contemporáneos de izquierda latinoamericanos véase Kay y Vergara-Camus, 2018.

[5] RAN, Estadística Agraria, disponible en: www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero.

[6] PA, 2020.

de los núcleos agrarios es prácticamente nula. En 2021, a nivel nacional solo estaban constituidas 1050 Unidades Agrícolas e Industriales de la Mujer (UAIM) en 1046 ejidos y 4 comunidades; 6 parcelas de la juventud y 44 parcelas escolares.[7] En 2016, el artículo 37 de la Ley Agraria fue reformado para establecer la paridad de género en los órganos de representación ejidal o comunal. Sin embargo, esta obligación no siempre se cumple: la mayoría de los órganos de representación excluyen a las mujeres y cuando las incluyen, las tienden a marginar en las discusiones colectivas.[8] Finalmente, la junta de pobladores es un espacio de participación prevista en la Ley Agraria para la población sin derechos agrarios de los núcleos agrarios. Sin embargo, esta figura, no es efectiva, en la medida en que tampoco está constituida en los núcleos agrarios. En 2021 solo en 4 ejidos del país existía la junta de pobladores constituida.[9] Estas evidencias dan cuenta de la persistente y sistemática exclusión que viven mujeres y jóvenes en los núcleos agrarios, incluso en aquellas regiones con altas tasas de migración y feminización de la actividad agrícola. Es común que las mujeres campesinas estén a cargo de las parcelas ejidales, pero carezcan de derechos formales sobre éstas. Más grave aún, se continúa excluyendo a las mujeres como titulares de los solares urbanos regularizados, lo cual supone una fuerte desprotección en términos del derecho a la vivienda para las mujeres rurales. Esto queda claro con los nuevos programas de regularización de solares urbanos que no cuentan con perspectiva de género.

c) **Procesos de urbanización irregular sobre tierras de núcleos agrarios.** Dos datos dan cuenta de la urbanización de los núcleos agrarios en México: 1) En 2020, la mayor parte de la población mexicana, el 77%, vivía en localidades mayores de 2500 habitantes catalogadas como urbanas.[10] 2) Entre 1998 y 2016 el 53% de la expansión urbana se dio sobre tierras ejidales o comunales.[11] La urbanización sobre tierras de los núcleos agrarios implica dos fenómenos diferenciados: la expansión de las ciudades sobre tierras ejidales o comunales con vocación agrícola o forestal que colindan con la mancha urbana; o la expansión del núcleo de población ejidal/comunal sobre tierras parceladas, o de uso común de ejidos o comunidades en la medida en que la mayoría de los núcleos agrarios no tienen delimitada la zona de asentamiento humano. Ambos procesos son irregulares. La urbanización irregular que se desarrolla sobre tierras agrícolas o forestales suele ser de carácter disperso, lo que tiene graves costos sociales y ambientales. Para los pobladores más pobres, que en su condición de "irregulares" carecen, generalmente, de acceso a servicios públicos como agua o luz, y se encuentran a grandes distancias de centros de servicios y lugares de empleo, la urbanización irregular significa inseguridad, insalubridad y detrimento en la calidad de vida. La urbanización irregular es un fenómeno que se observa, no solo en ciudades que se expanden, sino en zonas costeras, Áreas Naturales Protegidas y suelos de conservación en zonas periurbanas, lo cual implica fuertes costos ambientales. Por último, es importante señalar que la urbanización dispersa representa un alto costo para el erario, cuando se pretenden regularizar los asentamientos irregulares o proveer de servicios públicos básicos.[12]

d) **Proceso de acaparamiento de tierras de uso común ejidal.** En México, la literatura sobre el tema suele señalar que el acaparamiento de tierras es un fenómeno prácticamente inexistente dado el pequeño porcentaje (menor al 5%) de conversión de tierras ejidales a propiedad privada.[13] En esta aproximación se han ignorado los cambios en la estructura agraria interna de

[7] RAN, Infomex solicitud 1511100021921

[8] Para un análisis amplio sobre la exclusión de las mujeres en el tema agrario ver García-Vázquez, 2001 y 2019.

[9] Ibidem.

[10] Conapo, 2018.

[11] SEDATU, 2021.

[12] Respecto a la urbanización irregular véase Salazar, 2012.

[13] Véase, por ejemplo, Robles, 2012.

los núcleos agrarios que significan privatización y mercantilización de las tierras de uso común ejidal. Este fenómeno sucede en regiones donde las tierras de uso común superan la media nacional como Quintana Roo, Baja California Sur, Baja California, Sonora, Coahuila, Yucatán, Chihuahua, Durango o Nuevo León y se han convertido, por esta y otras características, en lugares atractivos para la inversión capitalista y el desarrollo de proyectos agroindustriales, energéticos, turísticos, mineros, de extracción pétrea, entre otros.

e) **Proyectos neo-extractivistas mineros con afectaciones socioambientales en los núcleos agrarios.** Solo entre 2000 y 2006 se otorgaron 17,774 concesiones mineras y entre 2006 y 2012 se otorgaron 12,274; esas concesiones abarcan alrededor de 18 millones de hectáreas y pueden prorrogarse hasta por 100 años. Estas concesiones representan una forma de latifundismo y determinan el uso y ocupación de las tierras bajo propiedad social.[14]

f) **Privatización y deforestación de los terrenos nacionales.** Uno de los problemas pendientes para la SEDATU es la enajenación de terrenos nacionales a particulares, Este procedimiento se encuentra previsto en la Ley Agraria. Hasta 1992, el destino de los terrenos nacionales era la dotación o ampliación de ejidos, sin embargo, la nueva Ley Agraria prevé únicamente su enajenación a particulares y excluye a los núcleos agrarios, como sujetos de interés público para su adquisición.

g) **Penetración del narcotráfico en los núcleos agrarios.** Identificamos diversos mecanismos de incorporación del narcotráfico en los núcleos agrarios. La forma más antigua de penetración se ha dado por medio del cultivo de amapola o mariguana en tierras de propiedad social, aunque recientemente y con el aumento de precio de otros productos como el aguacate, esta penetración se diversifica al agronegocio y la tala ilegal de madera.[15] Otro mecanismo es el de la enajenación de tierras parceladas de propiedad social o tierras de uso común (cambios de destino) por parte de narcotraficantes o personas que "lavan dinero" por este medio. Generalmente, la comprar de tierras ejidales se hace con pagos en efectivo de millones de pesos, que no son regulados por la Secretaría de Hacienda, lo cual permite el lavado de dinero y la evasión de impuestos en la compra de un bien, que en ciertos contextos adquiere un gran plusvalor. El gran negocio que significa la compra de extensas superficies de tierra ejidal ha desembocado, en ciertos contextos regionales, en el control total por parte de grupos criminales de la administración y manejo de los órganos de representación de los núcleos agrarios.[16]

h) **Ineficacia en la procuración e impartición de justicia agraria.** Otra fuente de incertidumbre jurídica respecto a la propiedad social sucede por la ineficacia en la procuración e impartición de justicia por parte de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Unitarios Agrarios, respectivamente. En 2018, los Tribunales Agrarios se encontraban en una situación crítica, dada la insuficiencia presupuestal que conllevó al despido de personal (peritos, topógrafos, actuarios), la cancelación de servicios fundamentales que ofrecían los TUA, como las audiencias campesinas y los programas de justicia itinerante, los cuales hacían posible el acceso a la justicia agraria para personas campesinas e indígenas históricamente marginadas de ésta. Con el gobierno de AMLO esta situación se agravó: en 2020 los Tribunales Agrarios se enfrentaban a una mayor reducción presupuestal. Es importante señalar que el proceso agrario es, en general, muy lento; los campesinos deben esperar entre 8 y 20 años para lograr una sentencia favorable, causando una gran incertidumbre y menoscabo en sus derechos. A esto se suma la dificultad que tienen los Tribunales Agrarios para llevar a cabo la ejecución de las

[14] Pérez, Madrid y Merino, 2021.

[15] Sobre el cultivo ilegal de aguacate y crimen organizado en Michoacán, véase Curry, 2021. Sobre agroindustria y narco en Sinaloa, véase Farfán-Méndez, 2021. Sobre tala ilegal, ejidos y comunidades indígenas en Chihuahua, véase *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 2020.

[16] Álvarez Rodríguez, 2021 y Blázquez, 2016.

sentencias, en particular cuando se trata de conflictos de carácter colectivo o de restitución de tierras.[17]

i) **Conflictos agrarios entre núcleos agrarios vecinos.** Este tipo de conflictos también son una importante fuente de incertidumbre jurídica respecto a la propiedad social. En diversas entidades del país hay conflictos con diversos niveles de gravedad, derivados de la falta de claridad en los límites de cada uno de los predios. La lentitud en dar solución a este tipo de conflictos puede dar pauta a confrontaciones.

Todos los factores arriba señalados son fuentes de incertidumbre jurídica para los sujetos agrarios, vecinos de los núcleos agrarios sin derechos agrarios, en particular mujeres y jóvenes, colonos irregulares, así como para inversionistas privados. De ahí que los conflictos agrarios son de varios tipos y van en aumento. Para dar solo un dato, los conflictos judicializados que llegan a los tribunales agrarios se incrementaron en un 46% entre 2003 y 2018. Aunque la mayoría de los asuntos que se desahogan en dichas instancias de justicia son de competencia ordinaria, de carácter individual y "menor" (destacan los conflictos por sucesión de derechos), se identifica un aumento en los conflictos derivados del aumento del valor económico de la tierra ejidal.[18]

Para comprender de dónde surgen los conflictos relativos a la sucesión de derechos, debemos considerar una de las consecuencias poco problematizada del fin del reparto agrario: desde 1992 las dos únicas formas de acceso a la tierra ejidal para los hijos e hijas de ejidatarios son la herencia del derecho agrario, el cual es indivisible, o bien el mercado de tierras. Esta última opción resulta casi inalcanzable para la mayoría de los jóvenes rurales carentes de capital económico. Los ejidos han crecido en población, pero los recursos asociados a los núcleos agrarios no se han redistribuido; por el contrario, estos se han concentrado en cada vez menos manos. En el mismo sentido, el valor de la tierra ejidal, en muchos ejidos del país, ha aumentado sustancialmente tras el paso del programa PROCEDE y el desarrollo de diversos proyectos productivos (agroindustriales, urbanos, turísticos, energéticos, forestales, entre otros). A esta situación se añade el envejecimiento de los ejidatarios y comuneros. En 2007, más de la mitad (52%) de los ejidatarios/comuneros de los núcleos agrarios tenían más de 50 años (INEGI, 2007). En síntesis, el incremento del valor de la tierra ejidal, la indivisión del derecho agrario sujeto a herencia, el envejecimiento de los derechosos agrarios y la mayor exclusión de la mayoría de la población a la tierra de propiedad social, son factores que han contribuido al aumento de conflictos intrafamiliares cuando se trata de la herencia o sucesión de derechos en los núcleos agrarios. La tierra ejidal y comunal ha sido, en muchas ocasiones, una fuente de disputa entre los hijos e hijas de ejidatarios, o parientes cercanos, que por ley no pueden dividir la unidad de dotación. Las mujeres destacan como nuevas protagonistas de los litigios agrarios, reclamando el derecho de sucesión o el derecho al tanto de aquellas parcelas enajenadas por ejidatarios que son sus padres o cónyuges.[19] Este último tipo de conflictos ha sido frecuente en aquellas regiones donde la tierra agrícola es escasa, pero productiva, y los ejidatarios han enajenado su derecho parcelario. El conflicto aumentaba cuando la parcela ha sido subdividida, además, de manera ilegal y vendida en fracciones.[20]

1.1. La 4T y la cuestión agraria: expectativas de la transformación "post-neoliberal"

El gobierno de la autodenominada "cuarta transformación" se propone como un movimiento de cambio social e institucional del mismo calibre que el movimiento de independencia de 1810, la reforma liberal de Juárez y la revolución mexicana de 1910 que instauró el reparto agrario y es el origen de la propiedad social en México. ¿Qué acciones supondría un cambio de mirada de tipo progresista y "postneoliberal" como el que se propone este gobierno, para la cuestión agraria en México?

[17] Véase Torres-Mazuera, *et.al.* 2020.
[18] *Ibidem.*
[19] Para un análisis detallado de los conflictos que surgen con la herencia de un derecho agrario a partir de un estudio de caso véase LÉONARD, 2020 Y TORRES-MAZUERA, 2015.
[20] Véase, por ejemplo, VELÁZQUEZ 2020 y LÉONARD 2020.

En principio, diversos analistas de la cuestión agraria esperaban una reforma al artículo 27 constitucional que reinstaurase el sentido social de la Constitución mexicana. En efecto, una de las críticas a la reforma "neoliberal" del artículo 27 constitucional de 1992 ha sido la erosión del interés público y el avance de una interpretación civilista y mercantilista de la propiedad social y la justicia agraria que favorece los intereses de propietarios privados, incluyendo a ejidatarios, en detrimento del principio de la función social de la propiedad.[21]

Si bien existen iniciativas de reforma para adecuar la legislación agraria promovidas por senadores y diputados del grupo parlamentario de Morena (en particular las iniciativas de los senadores Ricardo Monreal, José Narro Céspedes, y Nestora Salgado),[22] en 2021 la posibilidad de una reforma constitucional parece lejos de la realidad política mexicana.[23]

La materialización o concretización de alguna de las propuestas para una nueva legislación agraria que sustituya a la Ley Agraria es poco factible, incluso si las propuestas de nueva ley no representan, en términos generales, un enfoque novedoso para la protección de la propiedad colectiva frente a los intereses empresariales, en particular aquellos relacionados con el sector energético y de desarrollo inmobiliario. A pesar de importantes contrastes, de acuerdo con varios analistas,[24] las tres propuestas promovidas por los senadores de Morena: mantienen la certeza jurídica como *leit motiv* de la institucionalidad agraria, continúan con la visión individualista de la propiedad ejidal y no proponen un replanteamiento de la tierra ejidal y comunal en términos de territorio (indígena o biocultural) como ha sido solicitado por organización indígenas o como lo recomiendan organismos internacionales como Naciones Unidades.[25]

Analistas como Sergio Salgado (2020) han señalado la poca importancia que la legislatura y la administración federal actual le han otorgado a la jurisdicción agraria (Tribunales Agrarios, Procuraduría agraria, Registro Agrario Nacional), de ahí el bajo presupuesto para impulsar la transición de un régimen jurídico a otro.[26] Este desinterés por parte del gobierno tiene su correlato en la transformación de las demandas del movimiento campesino en México que desde la década de 1990 priorizó las peticiones de carácter productivo (precios de garantía, subsidios y créditos a la producción, mercados) sobre la demanda histórica del reparto de tierra agrícola.[27] Este aspecto se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, un documento que delinea las acciones específicas acordes con las promesas de campaña electoral.[28] En este do-

[21] Para una reflexión sobre la transformación de la función social de la propiedad en referencia al régimen de propiedad de ejidos y comunidades véase: Azuela, 2019, y Pérez Castañeda, y Mackinley, 2015.

[22] Estas propuestas son la Ley de Desarrollo Agrario, propuesta por Ricardo Monreal en octubre del 2018; la Ley Federal Agraria, propuesta por José Narro Céspedes en enero 2019, y la iniciativa de reforma constitucional para que los tribunales agrarios sean incorporados al Poder Judicial de la Federación de Nestora Salgado y José Narro Céspedes de marzo 2019.

[23] De acuerdo con Sergio Salgado "No pasa inadvertido que durante la 4T se han dado varias reformas constitucionales de carácter social que tutelan a otros grupos o sectores sociales, tales como la homologación de los pueblos afromexicanos a los pueblos originarios, la elevación a rango constitucional de los programas sociales de AMLO u otras procesales como la del Poder Judicial. Estas reformas hacen pensar que de haber habido intención política del presidente de la Republica para modificar el "status quo" agrario, en la primera legislatura, éste contaba con las mayorías parlamentarias para haberla impulsado (Sergio Salgado, comunicación personal 25 de mayo 2021).

[24] Para una revisión de la propuesta de reforma a la Ley Agraria realizada por Ricardo Monreal véase Gómez Godoy y Espinoza; Ventura Patiño, 2019; para una revisión de las tres propuestas promovidas por Monreal, Narro Céspedes, y Nestora Salgado y José Narro Céspedes, desde el enfoque de la justicia agraria, véase Torres-Mazuera, et. al. 2020.

[25] Véase, por ejemplo, *UN Economic and Social Council 2021*; FAO, 2002 y Franco, Monsalve, Borras, 2015.

[26] Salgado Sergio, 2020, "Iniciativas de reforma a la legislación agraria." En Torres-Mazuera, et. al. 2020. Este desinterés es también patente cuando revisamos la Agenda legislativa del grupo parlamentario de Morena (segundo periodo, tercer año) y constatamos la ausencia de propuestas de reforma legal relativos a la cuestión agraria en México (Grupo parlamentario Morena, 2021. Reunión plenaria. Cámara de diputados LXIV Legislatura). Desde el enfoque productivo, es importante mencionar los Programas de Sembrando Vida y los precios de garantía dirigidos a campesinos con derechos agrarios y sin ellos.

[27] Aboites, en prensa.

[28] Es preciso señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se alejó de los criterios establecidos por la Ley de Planeación de 1995, siendo más bien "una formulación programática eminentemente política" (Díaz-Cayeros, 2021. p.123;

cumento la cuestión agraria es concebida principalmente en vínculo con el desarrollo agropecuario de productores pequeños, en particular los campesinos del sureste del país.[29]

Si bien la administración federal incorporó a destacados dirigentes campesinos a las filas de gobierno, participando en secretarías, incluida la Sedatu, el rol que la Secretaría ha desempeñado para avanzar en una agenda agraria novedosa es mínima. Más bien, afianzó el enfoque urbano que se venía dando desde sexenios anteriores, en detrimento del sector agrario. Esto queda claro si consideramos que los dos programas estratégicos de la Secretaría que consumen buena parte del presupuesto se dirigen a programas de reconstrucción, mejoramiento y ordenamiento urbano. La Sedatu ha tenido un rol marginal en comparación con otras secretarías de estado e instancias de gobierno respecto a la puesta en marcha de los proyectos prioritarios del gobierno. Destaca su mínima participación en la puesta en marcha del proyecto Tren Maya promovido por Fonatur, que se presenta como un programa de reordenamiento territorial de la región sureste del país; para este megaproyecto el Fonatur contrató los servicios de empresas y otros organismos dedicados a la planeación territorial como ONU-Habitat[30] (regresamos sobre este asunto en la sección 4).

El panorama desalentador desde el enfoque agrario cobra otro matiz cuando leemos los nuevos "objetivos prioritarios" de desarrollo agrario en el *Programa sectorial de* Sedatu 2020-2024.[31] En este documento se plantea "reconocer el papel de la población rural, pueblos indígenas y afromexicanos para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos". Este objetivo es inédito si consideramos que la cuestión agraria en México ha sido concebida como un asunto que compete exclusivamente a los campesinos (con fuerte énfasis en los hombres campesinos) y a los sujetos agrarios (con fuerte énfasis en los *ejidatarios* que en su mayoría son hombres). El reconocimiento de los pueblos indígenas y afromexicanos en términos de derechos es un avance hacia una política incluyente que concibe la tierra en términos de territorio. Entre los principios de planeación se considera que "los pueblos y comunidades deben ser el centro del desarrollo sostenible e inclusivo del territorio"; así mismo la protección del medio ambiente se plantea como fundamental. Otros principios son: "el territorio y su defensa es elemento del desarrollo humano"; "el Estado debe dar igualdad de derechos para todas las personas en el territorio"; "el Estado debe procurar *justicia socioespacial* para fomentar la distribución equitativa de cargas y beneficios de la vida en sociedad"; "se necesita reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario, y la participación social" y "se debe reconocer a los sujetos colectivos como garantes y guardianes de los recursos naturales".

¿Cómo se traducen estos principios en acciones concretas? Por ejemplo, ¿cómo se promueve la "justicia socioespacial"? Supondríamos que ésta implicaría una redistribución equitativa y con enfoque sostenible de los recursos asociados a los territorios rurales y urbanos. En general, en el Plan sectorial estos principios de planeación se convierten en propuestas de mejoramiento urbano y acceso a la vivienda. Se reconoce la desigualdad de género (exclusión de mujeres y de jóvenes) en los núcleos agrarios, pero no encontramos ninguna política pública concreta que contribuya a revertir el problema. Cuando existe mención a los ejidos y las comunidades, la solución se encuentra en garantizar la certeza jurídica de los sujetos agrarios (léase ejidatarios y comuneros). Esta distancia entre objetivos, principios y acciones puntuales se hace más evidente cuando analizamos los programas del Regis-

www.eluniversal.com.mx/columna/hernan-gomez-bruera/nacion/los-dos-planes-de-desarrollo).

[29] De hecho, el PND 2019-2024 incumple la estructura que ordena la Ley de Planeación. Carece de un diagnóstico nacional de México al 2018, lo que imposibilita la definición de las estrategias, metas, objetivos que implementará el nuevo gobierno en el corto mediano y largo plazo para lograr el proyecto de Nación (política agraria) previsto en la Constitución. Sin un Plan de acuerdo con la Ley de Planeación, es imposible medir, evaluar, y dimensionar los efectos que tienen las intervenciones de los programas sociales en el campo. Tampoco dificulta la articulación entre los programas sectoriales y el PND (Sergio Salgado, comunicación personal 25 de mayo 2021).

[30] Cabe señalar que, en 2020, la Sedatu firmó un convenio de colaboración con Fonatur el cual se materializa hasta 2021.

[31] www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-sectorial-de-desarrollo-agrario-territorial-y-urbano-2020-2024#:~:text=El%20Programa%20Sectorial%20de%20Desarrollo,Desarrollo%20agrario.

tro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria (PA) y su desempeño en campo.

2. El RAN hoy: la certidumbre jurídica como *leit motiv* de la praxis política

Sin una reforma al artículo 27 constitucional y la continuación de la Ley Agraria de 1992, identificamos una fuerte contradicción en el discurso renovado del Registro Agrario Nacional (RAN) que se plantea "la nueva política agraria en la 4T" pero sigue enmarcándose en legislación agraria "neoliberal" criticada por los funcionarios del nuevo gobierno. En ese sentido, es muy instructivo analizar documentos de la administración federal anterior. Por ejemplo, en un documento del RAN y la PA de 2017, en el que se propone el programa de Regularización y registro de actos jurídicos agrarios (RRAJA), el punto de partida es la Ley Agraria que ofrece "certeza jurídica y seguridad documental sobre la propiedad de ejidos y comunidades", por medio de "procesos de regularización de la tierra ejidal y comunal y la certificación de derechos de esta con la participación de la PA y el RAN". En el eje "Mexico incluyente" del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 se insiste en que se otorgará certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra y se diseña un programa de regularización acorde con este objetivo. ¿Qué diferencias hay entre este planteamiento y el de la nueva administración "postneoliberal"?

Antes de explorar el reposicionamiento del RAN en este gobierno, es preciso señalar algunos problemas derivados del enfoque que prioriza la seguridad jurídica de la propiedad, del cual partimos para hacer nuestra crítica.

2.1. La certidumbre jurídica como la solución a todos los problemas de los núcleos agrarios

En su discurso dirigido a los líderes de organizaciones campesinas en 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) presentó la iniciativa de la reforma al artículo 27 constitucional como una vía para "reintegrarle a los campesinos el poder para manejar la tierra y sus recursos con autonomía".[32] Para ello era necesario darle mayor *certidumbre a la tenencia de tierra* de ejidatarios y comuneros, lo cual permitiría, aunado a una política integral para este sector, la reactivación económica del campo. Salinas de Gortari argumentó que "la reforma propone que se respete la libertad del ejidatario para decidir sobre el dominio de la parte parcelaria; pero establece que sean los ejidatarios los que decidan por mayoría calificada... para asegurar que estas decisiones sean tomadas libremente, sin influencias indebidas o abusos" (Salinas de Gortari, 1991:1097). Este mismo discurso fue repetido en su exposición de motivos ante a la Cámara de Diputados en 1991, aunque en esta ocasión fue añadido un aspecto no mencionado frente a las organizaciones campesinas: que "la inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes, debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente" (*Diario de los debates*, 1991). Esto es, que la inseguridad de la tierra en México tenía como origen el peligro de expropiación para los propietarios privados.

La nueva política pública para el agro mexicano quedó plasmada en la legislación agraria de 1992 que dio por terminado el reparto de tierras. A partir de entonces la demanda campesina por la tierra se canalizaría por la vía de un nuevo mercado formal que, supuestamente, a la larga, generaría una asignación eficiente de las tierras agrícolas más productivas del país. También quedó expresada en un conjunto de disposiciones que permiten a ejidos y comunidades cambiar a voluntad de régimen de propiedad.

Tal como lo revelan las distintas luchas sociales y batallas legales contemporáneas emprendidas por ejidatarios, comuneros y habitantes de los núcleos agrarios contra distintas formas de despojo, la reforma constitucional y la legislación agraria aprobadas en 1992 no siempre generaron la certidumbre prometida en la tenencia de tierra, sobre todo en aquellos contextos en los que existe un interés empresarial por los recursos asociados a los núcleos agrarios. De hecho, en muchos contextos regionales se observa actualmente

[32] Salinas de Gortari, 1991.

un acentuado proceso de privatización fraudulenta.[33] En ese sentido es importante preguntarse ¿para quién se afianzó la certidumbre jurídica sobre la propiedad?[34]

El enfoque de la certidumbre jurídica aparejada con la política de desamortización agraria promovida desde 1992 destacó el valor económico de la tierra, concebida como bien inmobiliario, o se planteó que la seguridad de la tenencia incentivaría la inversión en la agricultura y facilitaría el acceso al crédito, aspecto que no se logró, como lo muestran diversos especialistas,[35] pero soslayó otras concepciones y valoraciones asociadas a la tierra agrícola. En particular, aquellas definiciones de la tierra en términos de *territorios* campesinos o indígenas. Para el caso que nos refiere, esto es los ejidos y las comunidades, queda claro que los núcleos agrarios no solo son y han sido unidades productivas, y una modalidad de tenencia de la tierra, sino que son lugares de residencia donde se reproducen ciertos modos de vida, en particular, campesinos e indígenas, y al cual diversas personas no solo los sujetos agrarios, históricamente han tenido derechos *de facto*, en concreto el derecho a usufructuar las tierras de uso común.

La implementación de la Ley Agraria se puso en marcha con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), un programa de certificación y titulación individual de tierras ejidales que fue implementado entre 1993 y 2006 por funcionarios de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el INEGI. Este programa enfatizó la certeza jurídica de la propiedad como la principal solución a todos los problemas de ejidos y comunidades. En términos generales, podemos afirmar que el Procede debilitó a las asambleas ejidales, ya que promovió la individualización de los derechos sobre las tierras más provechosas de los núcleos agrarios; también les quitó poder de decisión en la medida en que las transacciones de las parcelas ya no pasan por ellas. Las asambleas generales de ejidos y comunidades perdieron poder en la medida en que carecen de facultes para establecer sanciones a los sujetos agrarios que no cumplen con las obligaciones establecidas en los reglamentos internos, de ahí que su capacidad de hacer cumplir con los acuerdos internos es prácticamente nula. En síntesis, el programa Procede, debilitó la gobernanza colectiva y democrática de ejidos y comunidades, y su capacidad de acción colectiva.

La certidumbre jurídica de la propiedad social en términos de certificación de derechos individuales, y sin una perspectiva de género y de inclusión de las generaciones jóvenes, que además desconoce los derechos de pueblos indígenas, afianzó a los ejidatarios y comuneros como propietarios individuales y debilitó al ejido y la comunidad como colectividad; también afectó a las familias rurales en la medida en que dio libertad a los ejidatarios de enajenar las tierras parceladas, las cuales antes de 1992, en su carácter inalienable, eran patrimonio familiar.[36]

2.2. El nuevo RAN: cambio discursivo, continuismo en la práctica institucional

En el *Programa estratégico del RAN 2021-2024* observamos un importante cambio de discurso. Por un lado, el origen del problema agrario del México contemporáneo se atribuye a "las reformas del 92" y al "vacío institucional al sector agrario por 30 años" (p. 33) condiciones que, en este orden de ideas, provocaron, en muchos casos, la privatización fraudulenta de la propiedad social (p. 34).[37]

Asimismo, se reconocen las problemáticas de sectores de la población sin derechos agrarios, lo cual es inédito en el enfoque de la institucionalidad agraria. Por ejemplo, en el apartado "Acceso igualitario a la propiedad de la tierra de las mujeres campesinas" se reconoce la necesidad de "facilitar el acceso a la tierra [a las mujeres] con certeza y seguridad jurídica, que les permita desarrollarse y hacer efectivos sus derechos como sujetos, tanto agrarios como sociales" (p. 27). Se reconoce también, "el alarmante deterioro en las formas de organización y procesos de toma de decisiones [de los núcleos agrarios] que ha repercutido en los niveles de participación …" (p. 29). Por ello se propone "la construcción de capital social, traduci-

[33] Véase por ejemplo Torres-Mazuera, 2021.

[34] Para una reflexión más amplia véase Torres-Mazuera y Appendini, 2020.

[35] Puyana y Romero, 2009.

[36] Pérez Castañeda 2002.

[37] https://www.gob.mx/ran/documentos/programa-estrategico-del-registro-agrario-nacional-2021-2024.

do en confianza, reciprocidad, rendición de cuentas y responsabilidad social…" (p. 29).

Para resolver estas problemáticas identificadas por el RAN se formulan nuevas soluciones, por ejemplo: "la revisión de procedimientos [que] han posibilitado el dominio pleno de manera fraudulenta, a saber, el reconocimiento de avecindados, los cambios de destino de tierras de uso común a parcelas y para áreas de asentamiento…" (p. 34). Más aún, se reconoce que los ejidos y comunidades "deben contar con mejores instrumentos e información que les permitan trascender la actual concepción de su reglamento interno, hacia un mecanismo que incluya el ordenamiento de su territorio…". En reconocimiento especial a los pueblos indígenas: "El RAN fomentará que en los reglamentos internos y en los estatutos comunales se incluyen sus usos y costumbres pertinentes con relación a su territorio" (p. 34). El RAN también reconoce la debilidad de los núcleos agrarios en términos de gobernanza, derivada de la desactualización de los padrones de ejidatarios y comuneros y de los órganos de representación, y propone su fortalecimiento.

El nuevo enfoque institucional se concreta, sin embargo, en pocas líneas de acción y coexiste, con la misión ya clásica del RAN de proteger "la seguridad y certeza jurídica a los propietarios y poseedores de la tierra" (p. 33). En efecto, al analizar el *Programa estratégico del RAN 2021-2024,* identificamos pocas acciones concretas para combatir las problemáticas identificadas y avanzar en los nuevos objetivos prioritarios. Por ejemplo, no vemos la creación de alguna comisión especial encargada de "la revisión de procedimientos [que] han posibilitado el dominio pleno de manera fraudulenta" (p. 34) o dedicada a "identificar y denunciar la concentración de tierra en pocas manos" (p. 49).

Si bien en su *Programa estratégico del RAN 2021-2024* se reconocen otros sujetos de derechos como los pueblos indígenas, al igual que en el Plan sectorial de SEDATU, no se concretan en líneas de acción para fortalecer derechos ni dar mayor acceso a las personas indígenas y afromestizas, a las mujeres y jóvenes sin derechos agrarios. Se esperaría algún tipo de convenio institucional con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para avanzar, por ejemplo, en el objetivo de armonizar los reglamentos internos de los núcleos agrarios con los sistemas normativos indígenas, pero no existe hasta ahora.

Para las acciones relativas al fortalecimiento de la gobernanza de los núcleos agrarios y la inclusión de las mujeres, tampoco se observan líneas de acción concretas (por ejemplo, un programa nacional para la actualización de los padrones de sujetos agrarios, lineamientos claros para los trámites que realizan los núcleos agrarios que impongan como condición inicial, la actualización de los órganos de representación con paridad de género como lo establece el art. 37 de la Ley Agraria). Lo que encontramos, en cambio, son únicamente propuestas dirigidas a la formación o sensibilización en ejidos para promover los derechos de las mujeres, pero de nueva cuenta, sin una comisión o entidad específica que los realice. En ese sentido, llama la atención la falta de coordinación entre RAN y la PA para la puesta en marcha de tales objetivos (se esperaría un convenio de colaboración para avanzar en ellos).

En suma, en el *Programa estratégico del RAN 2021-2024* constatamos poco cambio en las acciones efectivas; aunque son mencionadas nuevas tareas no queda claro quién las realizará, menos aun cuando la carga de trabajo relativa a los asuntos ordinarios aumenta: "En los últimos cinco años el RAN ha recibido en promedio la solicitud de 46 mil trámites por mes y cerca de 557 mil al año; demanda que se debe al explosivo incremento de inscripciones, registros y titulaciones, no obstante la reducción de recursos presupuestarios, humanos y operativos de los últimos años, han afectado la atención ágil y eficiente hacia los 5.3 millones de sujetos agrarios" (p. 26).[38]

[38] Juan Carlos Pérez Castañeda (2021) explica bien la razón de este incremento: "Durante los primeros años que le siguieron a las reformas, las solicitudes de expedición de nuevos documentos (actas, certificados, planos, resoluciones, registros, opiniones) provinieron principalmente de las acciones de regularización que se llevaban a cabo a través del PROCEDE, toda vez que la circulación legal de la tierra se iba posibilitando a medida que éste avanzaba. De ahí se puede colegir que, a mayor número de núcleos agrarios regularizados, mayor era la cifra de transacciones jurídicas que cotidianamente cristalizaban en el campo, en particular sobre las áreas parceladas, y, por tanto, más voluminosa se iba haciendo la demanda de servicios documentales y registrales que debía atender el órgano desconcentrado que fue creado para tal efecto. Ello quiere decir que para cuando se dio por terminado el PROCEDE y luego su prolongación, el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA-FANAR), la demanda de servicios registra-

El aumento de la carga de trabajo se agrava cuando consideramos además que los nuevos objetivos del RAN deben ser promovidos por los funcionarios públicos que son de confianza, y que en muchos contextos no cuentan con el apoyo de los funcionarios de base quienes tienen, por lo general, poca disposición al cambio institucional. En el mismo sentido, resultan evidentes las muy difíciles condiciones de trabajo a las que se enfrentan los nuevos funcionarios: salarios bajos para la fuerte carga de trabajo y para el alto nivel de compromiso institucional que se requiere para impulsar un cambio radical de enfoque. Este asunto pesa particularmente cuando vemos el aumento de demandas de amparo promovidas por actores que se oponen a los cambios de política. Enfrentar la nueva batalla legal requiere mucha competencia jurídica, la cual no es fácil de conseguir con salarios menores a los $20 mil pesos para los abogados que llevan dichos asuntos.

Las delegaciones del RAN con su magro presupuesto presentan escasez de material de papelería, inmobiliario, unidades de cómputo y de recursos para notificaciones y demás tramitaciones. Las instalaciones de las delegaciones regionales del RAN, por lo general están en condiciones de fuerte deterioro o son insuficientes en sus espacios y capacidades para la creciente demanda de servicios, lo cual supone incomodidad para los usuarios, que son personas campesinas que deben esperar de pie por horas, a veces bajo el sol, para realizar un trámite.

Bajo la política de austeridad del gobierno federal y con la pandemia del COVID se generó además una parálisis del RAN. Las oficinas de las delegaciones estatales fueron cerradas por un largo periodo, lo cual les imposibilitó a los usuarios del RAN realizar sus trámites de constancias, listas de sucesión, etc., lo que les dejó en estado de indefensión y fue en detrimento de los derechos humanos al debido proceso, seguridad jurídica y certeza legal de los derechosos.[39]

La inacción del RAN en la puesta en marcha de la nueva política agraria también es notable si analizamos el número de circulares (las circulares son lineamientos o aclaraciones respecto a un conjunto de interpretaciones de la Ley Agraria) que han sido emitidas por la nueva administración y su contenido. A este respecto constatamos que desde la llegada de la nueva administración federal se han emitido tan solo seis circulares, de las cuales tres van dirigidas a afianzar los derechos individuales en detrimento de las asambleas generales de ejido y comunidades, y una avala los contratos de usufructo, sin la anuencia de asambleas de mayoría calificada para proyectos energéticos (gráfica 1).

En efecto, tres de las circulares dirigidas a los derechos individuales establecen límites a las asambleas generales para privar de sus derechos a ejidatarios o comuneros que no cumplan con sus obligaciones (se incluye como inválida la figura de "separación" de ejidatarios establecida en el art. 23 de la Ley Agraria, ya que de acuerdo con estas circulares la asamblea carece de facultades para privar a los ejidatarios de cualquier derecho). Es así como en la circular del 19 de diciembre del 2019 se establece que "se calificarán negativamente los reglamentos internos de los ejidos, así como actas de asambleas en las que la separación de ejidatarios tenga por objeto la pérdida de su calidad de ejidatario, o la suspensión de sus derechos para participar en las asambleas del ejido." En este sentido, las circulares afianzan los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, en detrimento de lo que pueda establecer la asamblea en su reglamento interno.

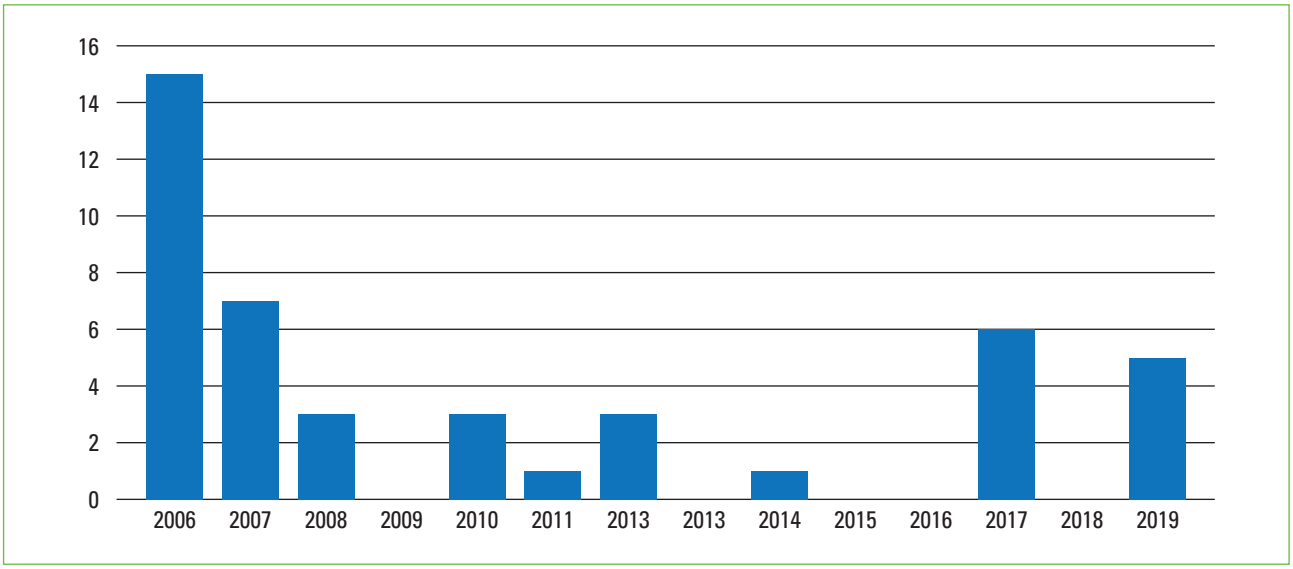
Por su parte, las tres circulares emitidas el 1 de marzo de 2019 se refieren a la inscripción de contratos, convenios o sentencias previos a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica, y de ocupación superficial que hayan sido formalizados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la ley de hidrocarburos. Estas circulares han respaldado la aceptación de contratos de usufructo entre ejidatarios y empresas de energías renovables sin cumplir con lo establecido con el art. 75 de la Ley de la Industria Eléctrica, en el que se establecen las formalidades especiales de las asambleas calificadas para los contratos de usufructo sobre tierras ejidales.

Así pues, queda claro que la nueva política agraria con miras a la protección y defensa de la propie-

les había superado con creces a la que se presentó durante los primeros años de la regularización." Por otro lado, señala el aumento de la litigiosidad agraria, la cual exige del RAN documentación que debe ser enviada de manera continua, y representa mayor carga de trabajo para los funcionarios.

[39] Agradezco el comentario a Sergio Salgado.

Gráfica 1. Número de circulares del RAN por año 2006-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las circulares del RAN en: http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares.

dad social no se ha traducido en circulares que, por ejemplo, se dirijan a la asamblea ejidal para obligar a la actualización de órganos de representación y paridad de género para el registro de cualquier trámite. Tampoco se aclaran aspectos fundamentales relativos a la privatización ilegal de las tierras de uso común por medio de cambios de destino que no cumplen con los dictámenes de SEMARNAT, o se realizan en áreas naturales protegidas.[40] Más aun, la nueva política nacional agraria del RAN debería regular los cambios de destino para la creación de asentamientos humanos, que, como hemos explicado en otros trabajos[41] son estrategias empresariales para privatizar las tierras de uso común y tienen efectos negativos, no solo desde la perspectiva de los ejidos, los bosques y selvas, sino en la planeación urbana, como se explica en la Estrategia nacional de ordenamiento territorial. En dicho documento se afirma que "entre 1998 y 2016, el 53% de la expansión urbana se dio sobre tierras ejidales o comunales" (p. 121). También leemos que "Entre 1980 y 2012 la expansión urbana de las zonas metropolitanas fue 7 veces en promedio, mientras que su población en el mismo periodo fue de dos veces; esto pone de manifiesto un modelo de expansión altamente disperso con densidades de población muy bajas y proceso de especulación y cambios de uso de suelo de las tierras periféricas lo que amplifica desigualdades territoriales…" (p. 123).

Sería indispensable definir lineamientos claros para la creación de nuevos asentamientos humanos en núcleos agrarios, con un enfoque de desarrollo sustentable y de equidad en beneficio de las personas que residen en los núcleos agrarios y no de empresarios que privatizan la tierra y se benefician de los recursos públicos al momento de titular los solares urbanos, como ha venido sucediendo y se ha venido señalado.[42]

Finalmente, es importante mencionar que el único programa con alcance nacional que cuenta con funcionarios dedicados específicamente a cumplir con las metas es el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA): de acuerdo con cálculos de un funcionario, 40% del personal del RAN en las delegaciones es parte de este programa, que es una continuación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) el cual a su vez fue una continuación de PROCEDE. RRAJA regulariza aquellos

[40] Sobre estas irregularidades véase Torres-Mazuera 2021.
[41] *Ibidem.*
[42] *Ibidem.*

núcleos agrarios que por alguna razón no fueron certificados con Procede o FANAR (esto derivado de cambios en los derechos de propiedad por sentencias, expropiaciones, reconocimiento o confirmación de tierras comunales, entre otras) y desean regularizar o titular sus derechos. Recientemente, el programa se ha enfocado en regularizar asentamientos humanos en tierras de uso común. Un problema de este programa es que no ha incorporado la perspectiva de género, por lo cual se sigue excluyendo a las mujeres en la titulación de derechos, lo cual es particularmente grave cuando se trata de la certificación de los solares urbanos. Desde un enfoque institucional este programa tampoco ha fortalecido al RAN, dado que es manejado como una forma de *outsourcing* del gobierno, ya que el equipo de funcionarios que participan en el programa lo hacen por contratos definidos por proyecto, y quien realiza el pago es PNUD, antes IICA. Es decir, el programa no fortalece los recursos humanos institucionales a largo plazo.[43]

En síntesis, la política nacional agraria del RAN, en su práctica institucional (circulares, y programa RAJJA) es una continuación del enfoque promovido desde 1992 hacia la "regularización" y certidumbre jurídica que afianza los derechos de los sujetos agrarios, en particular de los ejidatarios y comuneros, pero no amplía los derechos de otras personas, ni fortalece la gobernanza democrática de los núcleos agrarios del país. Regulado por la Ley Agraria y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y sin un presupuesto propio, por ser un órgano desconcentrado de Sedatu, el RAN carece de un andamiaje que le permita adoptar cambios sustantivos en su marco operativo.

3. La Procuraduría Agraria: aspiración de cambio frente a limitaciones presupuestarias y políticas

La Procuraduría Agraria (PA) fue creada en 1992 con el objetivo de convertirse en la columna vertebral de la "nueva institucionalidad agraria." La PA tiene la misión de proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria. Entre las facultades más importantes señaladas en la Ley Agraria están: 1) Asesorar y orientar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria, así como en relación con la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso. 2) Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias y promover la conciliación de intereses de los sujetos agrarios en las materias reguladas por la Ley Agraria, como vía preferente para la solución de los conflictos. 3) La Procuraduría Agraria debe actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento. Desde un enfoque más amplio, debe fungir como *ombudsperson* agrario, al tener a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos y núcleos agrarios, así como de pequeños propietarios y jornaleros agrícolas. Al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la PA está facultada para solicitar información a cualquier autoridad, instar a las autoridades administrativas al cumplimiento de sus funciones, emitir las recomendaciones que estimen pertinentes y denunciar ante la autoridad competente los actos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

A diferencia de las amplias facultades de acción establecidas por ley, observamos que, desde su creación en 1992, la labor principal de la PA ha ido en el sentido de promover la certeza jurídica de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y defender los derechos de propiedad de los sujetos agrarios. Para ello, entre 1992 y 2006, la PA contó con amplios recursos técnicos y económicos dirigidos a la implementación del programa de certificación en los núcleos agrarios (Procede y Procecom). Si bien el programa Procede incluía no solo la certificación de los núcleos agrarios y parcelas, sino también la delimitación del asentamiento humano, la constitución de las parcelas colectivas de la mujer, escolar y de la juventud y la renovación del reglamento interno, en muy pocos casos se llevaron a cabo

[43] Véase: El programa RAJJA cuenta con un presupuesto de USD 47,727,750 para ejecutarse entre 2015 y 2021. Véase: http://apps.iica.int/dashboardproyectos/programas/Detalle?CRON=4616&SCRON=00 y www.iica.int/pt/node/16807.

dichas acciones. El PROCEDE afianzó rigurosamente los derechos individuales de los sujetos agrarios dejando de lado el fortalecimiento del bien común del núcleo agrario y la gobernanza ejidal o comunal. En realidad, el enfoque de los visitadores agrarios se dirigió a la privatización de la tierra y su certificación, lo cual garantizaría la puesta en el mercado de parcelas ejidales.[44] En ese sentido, la PA se consolidó como el "brazo para facilitar los procesos de acaparamiento de tierras a favor de empresas de distinta índole."[45] Desde el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) los integrantes de la institución dejaron de recibir capacitaciones presenciales, lo que generó una desactualización de abogados y visitadores agrarios de la PA en temas diversos, pero sobre todo relativos a derechos humanos y derecho ambiental, lo que impactó negativamente la calidad de su servicio. Durante los siguientes sexenios la tendencia fue similar y durante la gestión de Peña Nieto (2012-2018) se agudizó con el paquete de reformas en materia energética que orillaron a la PA a facilitar, en beneficio de empresarios, convenios de ocupación de tierras en propiedad social (al 2017, 879 convenios realizados), así como contratos entre núcleos agrarios y empresas inversionistas, especialmente en materia de generación de energía, industrias extractivas, y zonas económicas especiales.[46]

[44] Para una descripción detallada al respecto véase: Torres-Mazuera, Fernández Mendiburu y Gómez Godoy, 2018.

[45] Hernández Palacios, 2018. A esta misma conclusión llega Pérez Castañeda, 2021.

[46] Véase PA, 2018. La reforma energética de 2013 fue una reforma constitucional cuya iniciativa fue presentada por el presidente Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013, fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 2013 y por la Cámara de Diputados un día después. La reforma secundaria en materia energética comprendió las siguientes disposiciones: la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica; la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Igualmente, se reformaron y adicionaron los siguientes ordenamientos: la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Asociaciones Público-Privadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Cárdenas, 2015).

Al mismo tiempo se abandonaron los principios del servicio profesional agrario, habiéndose incorporado cerca de 300 visitadores y abogados sin capacitación ni concurso de oposición.[47]

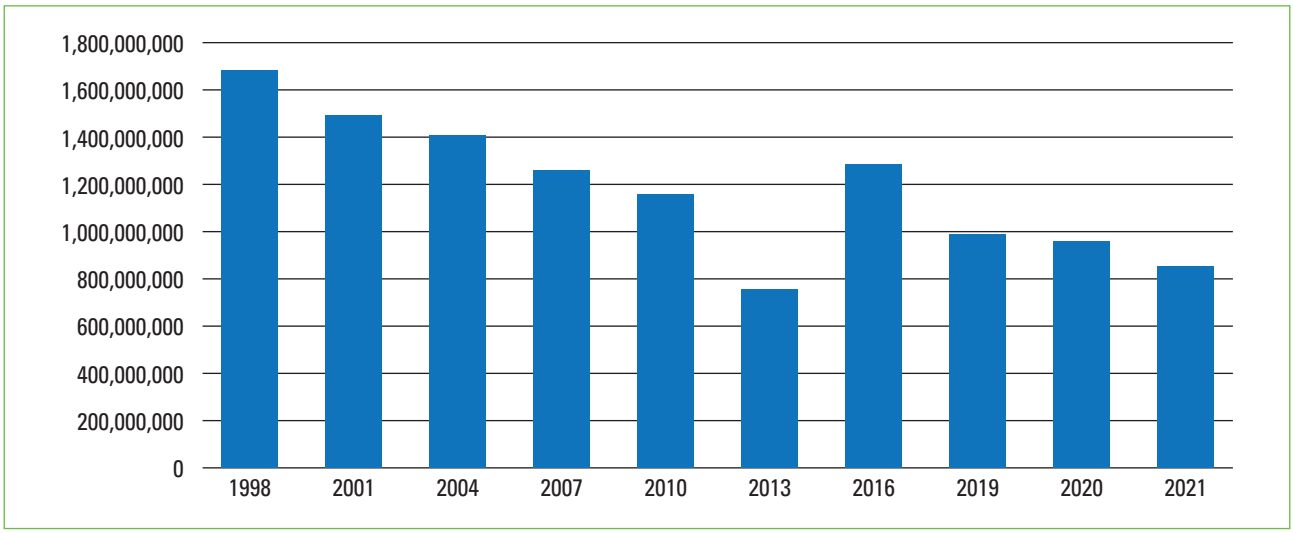
A inicios de la actual administración existía una fuerte desmoralización por parte de los servidores públicos de la PA. Una de las quejas de los visitadores agrarios eran las malas condiciones laborales, en particular, la baja remuneración y la fuerte carga de trabajo (por ejemplo, muchas de las asambleas de ejidos y comunidades a las que deben asistir los visitadores eran los fines de semana o en las tardes hasta altas hora de noche), pocos viáticos, recortes en gasolina, falta de vehículos, falta de unidades de cómputo y material de papelería, e instalaciones sin mantenimiento. Muchos abogados y visitadores con experiencia en el sector se habían ido retirando para instalar despachos de asesoría particular. Para quienes han permanecido, las opciones han sido, en muchos casos, la simulación del trabajo o la actuación como agentes facilitadores de transferencias de derechos, cambio de destino de tierras de uso común a parceladas y tratos agrarios para renta y aparcería de tierras. En un diagnóstico realizado en 2018 por un equipo coordinado por la Fundación para el Debido Proceso, fue posible observar que a los funcionarios de la PA en el sureste del país (Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Chiapas y Oaxaca) les era difícil concebir a la Procuraduría Agraria como una institución procuradora de justicia agraria y defensora de los derechos de sujetos del ámbito rural y campesino. En todas las delegaciones, los funcionarios insistieron que el rol de la PA era meramente como asesor y representante a solicitud de las partes interesadas, y como agente para preservar la seguridad jurídica de los sujetos agrarios. Incluso en un comentario se señaló que el nombre de "Procuraduría" era incorrecto. En todas las delegaciones, algunos entrevistados mostraron desconocimiento del conjunto de atribuciones de la PA y señalaron que varias de éstas eran política y materialmente imposibles.[48]

Con este balance quedaba claro que la PA requería una nueva misión, pero además un mayor presupuesto. Este último aspecto era vital para hacer una

[47] Hernández Palacios, 2018.

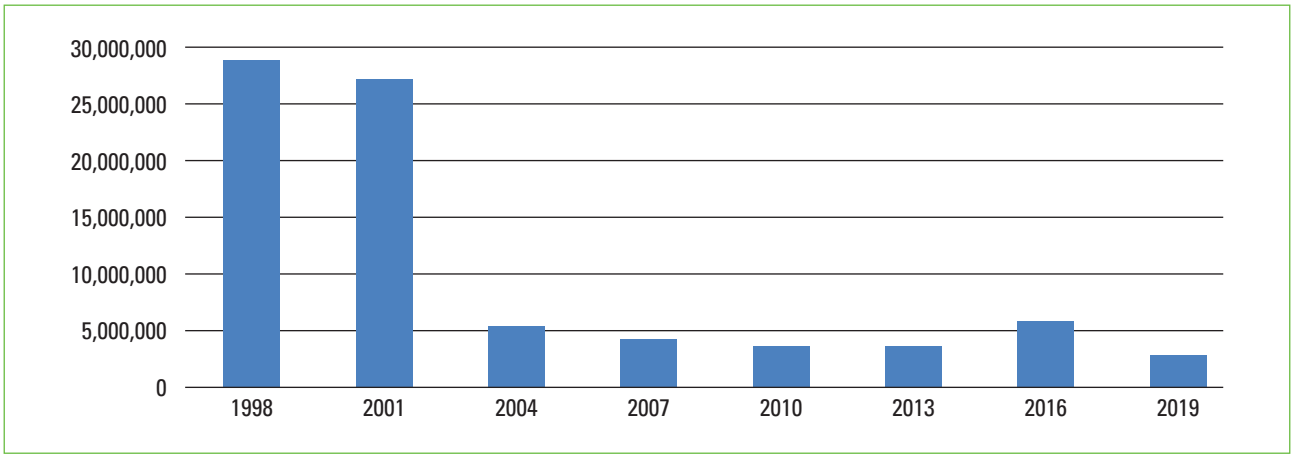
[48] Fundación por el Debido Proceso, 2019.

Gráfica 2. Presupuesto PA 1998-2021 (pesos del 2021).



Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes a Infomex.

Gráfica 3. Presupuesto PA, Delegación Yucatán (pesos 2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes a Infomex.

renovación de personal, considerando las múltiples denuncias ciudadanas por corrupción contra funcionarios de la PA. No obstante, con el gobierno actual el presupuesto de la PA ya de por sí insuficiente en 2017, decreció aún más. Este recorte conllevó a la cancelación de 117 plazas (PA, 2020) (gráfica 2).

Desde el enfoque de las delegaciones, este decrecimiento es aún más radical. Esto incluso en estados como Yucatán, donde la conflictividad agraria se ha quintuplicado entre 1994 y 2018 (gráfica 3).

La restricción presupuestaria ha imposibilitado a la PA renovar su personal para garantizar el fin de la corrupción, también la limitó en cursos de capacitación presenciales, aspecto fundamental para promover un cambio de enfoque dirigido a la "defensa del territorio en beneficio de sus ocupantes".[49]

En cifras, el desempeño de la PA en asesorías jurídicas a los sujetos agrarios y representación legal,

[49] PA, 2019.

Tabla 1.

Acciones	2017	2019
Asesorías jurídicas	70,089	30,577
Representación legal	54,582	25,321

Fuente: PA, Informe de Labores, 2018, 2020.

aspecto fundamental de su labor, es menor que en el sexenio pasado, de acuerdo con los informes de labores (tabla 1).

En los primeros años del gobierno de López Obrador el desempeño de la PA respecto a los proyectos prioritarios del presidente también es marginal, lo cual resulta extraño si consideramos que dichos proyectos (Dos Bocas, el Aeropuerto Santa Lucía, el Tren Maya, Corredor Transístmico, Termoeléctrica de Huexca, etc.) afectan la propiedad social. La presencia de los visitadores de la PA debería ser fundamental para conciliar intereses, representar legalmente a los involucrados para regularizar los polígonos afectados, dar certeza, legalidad, asesoría, representación en las asambleas y consultas que se organizan con relación a estos proyectos. Un ejemplo de la marginación de la PA en estos proyectos es la puesta en marcha del Proyecto Tren Maya. Dicho proyecto, que implica la afectación de núcleos agrarios y tierras ejidales, no se apoyó en los visitadores de la PA hasta el 2021. Por el contrario, con un enfoque tácito según el cual la propiedad social es un obstáculo al desarrollo, FONATUR optó por contratar a una empresa para aproximarse en las negociaciones con los ejidos. Se trata de Barrientos y Asociados, una consultora del Estado de México, con experiencia en "liberar el derecho de vía para proyectos carreteros" y a "la desincorporación [del régimen de propiedad social] de los predios adquiridos en favor de entidades y empresas que lo requieren".[50] De acuerdo con abogados defensores de derechos humanos que han asesorado a ejidatarios inconformes, la manera en que ha procedido esta empresa con los ejidos de Campeche y Yucatán no se corresponde con un enfoque de justicia social, transparencia ni de equidad redistributiva. Más bien la empresa logró "liberar derechos de vía" por medio de desinformación para las asambleas de los núcleos agrarios, cooptación y engaños de los representantes de la asamblea, negociación por pagos sin un avalúo previo, falta de asesoría de la PA.[51] Ejidatarios de Campeche denunciaron además a esta empresa por desvío de recursos, lo que derivó en la rescisión del contrato con FONATUR, y la denuncia penal contra Barrientos y Asociados.[52]

Fue hasta el 16 de abril 2020 que se firmó un convenio entre FONATUR y PA para la difusión de las principales acciones, objetivos, alcances y beneficios en ejidos en ruta del tren, con alcances en campo, que aún no son muy claros.

4. Resistencias empresariales a la nueva política nacional agraria: una aproximación desde Yucatán

A pesar de las dificultades que enfrenta el sector agrario en términos presupuestales, el actual procurador agrario, Luis Hernández Palacios Mirón, ha impulsado y promovido una nueva política nacional agraria con enfoque de defensa y protección de la propiedad social. La iniciativa de esta propuesta se vio materializada en un evento realizado en octubre del 2019 en Yucatán, que reunió al secretario de la Sedatu, al procurador agrario, a representantes de las secretarías de Gobernación, Medio ambiente, Bienestar y Educación Pública. En este foro se buscó dar por iniciada una nueva política dedicada a la defensa del territorio de los ejidos mayas, por la vía del litigio y de la restitución de tierras. Estas acciones se inscribieron en un Programa Emergente de Restitución, Resarcimiento y

[50] En 2018 realizan una consultoría para desarrollar el estudio de liberación de derecho de vía del tren maya por la cantidad de $5 374, 848; y en 2019 es contratada para los trabajos técnico-jurídicos para identificación y liberación de predios para el proyecto Tren maya por la cantidad de $62, 408, 000. Véase: https://www.quienesquien.wiki/es/empresas/bya-barrientos-y-asociados-sa-de-cv

[51] "Ejidatarios denuncian engaño de despacho contratado por Fonatur para firmar pre-expropiación por Tren Maya", en *Animal político*, 9 de octubre 2020, www.animalpolitico.com/2020/10/ejidatarios-denuncian-engano-despacho-fonatur-terrenos-tren-maya/.

[52] Ver: www.lajornadamaya.mx/campeche/176162/sociedad.php.

Reordenamiento de los Núcleos Agrarios para atención de conflictos en la Península de Yucatán.

El programa, coordinado por el equipo legal de la PA en la Ciudad de México y en colaboración con los abogados en las delegaciones estatales, promovió en su momento 52 juicios agrarios de nulidad de actas de asambleas fraudulentas donde fueron presuntamente despojados los ejidatarios.[53] El nuevo enfoque de la PA en Yucatán fue abanderado por un nuevo representante estatal (llamado enlace en el nuevo organigrama institucional), quien entre 2018 y 2019 tuvo una gran apertura para atender diversos conflictos en los ejidos yucatecos.[54] Estos avances fueron, sin embargo, detenidos por la protesta social de ejidatarios vinculados con empresarios de la región, temerosos de ver afectados sus intereses, quienes se movilizaron en distintos momentos y tomaron edificios de la PA, RAN, Tribunal Unitario Agrario y Congreso del estado de Yucatán. La resistencia también fue patente por parte del gobierno del estado de Yucatán, que en noviembre del 2019, exhortó al titular de SEDATU, en el diario oficial del estado, "para que las autoridades que fungen como enlace y representación de las dependencias de la entidad se limiten a actuar [lo] que señala la Ley Agraria (sic), sin interferir en las decisiones que se lleven a cabo en las asambleas ejidales ni confabularse con empresarios para la venta de tierras ejidales y mucho menos agitar núcleos agrarios disidentes para el desconocimiento de autoridades ejidales legítimamente electas." Además, se exhort**ó** al RAN a gestionar con diligencia los trámites que realizaban los ejidos en la dependencia (Diario Oficial, Mérida, Yuc. 25 de noviembre 2019). Este exhorto inédito en la historia del gobierno de Yucatán, donde la "mafia agraria" ha actuado con total impunidad por más de una década,[55] tuvo un claro sesgo político, en la medida en que desde el 2018, la institucionalidad agraria federal (PA y RAN) había limitado los cambios de destino o privatizaciones de las tierras de uso común ejidal.

Entre junio y julio del 2019 fueron removidos de sus cargos y reasignados a otros estados, tanto el enlace de la Procuraduría agraria como el magistrado agrario del Tribunal Unitario con sede en Mérida. Ambos funcionarios habían llegado a Mérida a inicios del 2019 y se presentaban como servidores públicos que harían un cambio en la política y la justicia agraria de la región. En concreto le pondrían un alto a la mafia agraria, conformada por empresarios, políticos y notarios locales, exfuncionarios agrarios y ejidatarios corruptos que promovían los cambios de destino de tierras de uso común y su conversión a propiedad privada.

La remoción de ambos funcionarios sucedió después de que ejidatarios inconformes con el nuevo enfoque tomaran las instalaciones de la PA y del TUA exigiendo su destitución. De acuerdo con las diversas notas de prensa sobre estas protestas, los ejidatarios que tomaron las instituciones fungieron como grupos de choque al servicio de empresarios con intereses en diversos ejidos cercanos a Mérida. Finalmente, en marzo del 2020, también fue destituido el representante del RAN nombrado al inicio del nuevo gobierno, quien era un destacado líder campesino; salió del cargo bajo acusaciones por presunta corrupción.[56]

[53] Véase:www.gob.mx/pa/prensa/atencion-directa-para-la-recuperacion-de-tierras-y-ejidos-en-comunidades-de-la-peninsula-de-yucatan?idiom=es.

[54] Estos fueron los testimonios de ejidatarios de 14 ejidos pertenecientes al Frente Campesino en Defensa de la Tierra y de la Vida de Yucatán, quienes históricamente han denunciado el despojo de ejidatarios por empresarios en Yucatán (Mérida, septiembre del 2019).

[55] Véase Torres-Mazuera, 2021.

[56] Véanse: www.yucatan.com.mx/merida/vecinos-de-merida-se-unen-a-la-protesta-ante-el-tribunal-agrario; www.yucatan.com.mx/merida/el-mismo-viola-la-ley; yucatanahora.mx/investigan-presunta-corrupcion-de-magistrado-agrario/; www.yucatan.com.mx/merida/crees-que-me-voy-a-vender; www.lajornadamaya.mx/2019-06-19/---Fuera-el-maiceado----claman-ejidatarios-ante-Tribunal-Unitario-Agrario-34; www.proceso.com.mx/588682/con-planton-ejidatarios-de-yucatan-exigen-destituir-a-magistrado-por-actos-de-corrupcion; reporteroshoy.mx/noticias/molestos-ejidatarios-increpan-a-magistrado-agrario-en-merida/; www.yucatan.com.mx/merida/esta-concluido-el-conflicto-en-la-procuraduria-agraria-afirma-el-encargado; www.lajornadamaya.mx/2019-07-23/Despojos--plantones-y-Tren-Maya; www.lajornadamaya.mx/2019-07-22/Ejidatarios-respaldan-a-Alfredo-Ramirez-al-frente-de-PA-en-Yucatan; www.proceso.com.mx/593424/ejidatarios-liberan-la-procuraduria-agraria-en-yucatan-tras-cese-del-delegado; asambleamaya.wixsite.com/muuchxiinbal/single-post/2019/07/19/Mauricio-Vila-y-el-l%C3%ADo-agrario-en-Yucat%C3%A1n?fbclid=IwAR2fIzB9DfAQKrFTxwc-rxddcMYsUxJfGCfwffGIz-hL0SOMOBn7j2ymoI0; www.lajornadamaya.mx/2019-07-19/En-pausa-dialogo-entre-ejidata-

La guerra contra la nueva política agraria en Yucatán se desarrolla también en el campo judicial. De acuerdo con la encargada de la delegación del RAN de este estado en 2021, el número de demandas de amparo promovidas contra la actuación del RAN va en aumento y colapsa las capacidades de respuesta de la delegación, la cual tiene además un aumento sustancial de trabajo derivado del Proyecto Tren Maya. Estas demandas de amparo se realizan ante las negativas de la delegación del RAN en Yucatán de calificar actas de asamblea que no cumplen con los requisitos necesarios (por ejemplo, los dictámenes de Semarnat, la actualización de los órganos de representación ejidal). Otro factor de negativas para la inscripción de Actas por parte del RAN es que la delegación no cuenta con las capacidades materiales para emitir miles de títulos de solares urbanos que supone la privatización de la propiedad social, por la vía de cambios de destino a asentamientos humanos.

En 2021, la percepción que tienen muchas personas, sujetos agrarios o vecinos de ejidos en Yucatán, inconformes frente a los procesos de privatización y mercantilización de las tierras ejidales en la Península de Yucatán, es que la situación no ha cambiado mucho con el nuevo gobierno. Estas personas, identifican inercias institucionales entre los visitadores agrarios, y a pesar de la buena voluntad de algunos funcionarios comprometidos con el cambio de enfoque, la magra asignación presupuestal limita la contratación de más personal con la competencia y compromiso requerido para la tarea. Esta percepción es compartida desde el tribunal unitario agrario en Yucatán, en donde queda claro que los abogados de la PA no cuentan de la competencia legal suficiente para litigiar exitosamente en pro de la propiedad social.

Es importante añadir que el desarrollo del proyecto Tren Maya ha activado nuevos procesos de privatización de tierras ejidales en municipios como Calakmul (Campeche), Felipe Carrillo Puerto (Quintana Roo) y Valladolid (Yucatán). De acuerdo con personas que residen en ejidos de estos municipios, desde 2019 nuevos y viejos empresarios se han aproximado a los ejidos para promover cambios de destino en áreas con cubierta forestal, así como en áreas naturales protegidas y de valor para el desarrollo turístico.[57]

Otros procesos de privatización de tierra promovidos por actores bien identificados también continúan con el gobierno actual: este es el caso de la venta de tierras de uso común con cubierta forestal en el ejido de Xmaben, Campeche, a las que acceden menonitas con el objetivo de expandir sus cultivos de soya y maíz. La expansión de desarrollos inmobiliarios en la costa yucateca y sobre tierras de uso común con manglar y áreas naturales protegidas (ejidos como Chelem, Chuburná Puerto, Sisal y Río Lagartos). Así como invasiones en zonas de conservación, en la reserva estatal de Yuum Balam (terrenos nacionales) en Quintana Roo, o en la Reserva Estatal Biocultural del Puuc de Yucatán, Isla Arena, e isla Aguada en Campeche.[58]

5. Problemáticas recurrentes en la institucionalidad agraria

Desde el enfoque institucional identificamos cinco problemáticas recurrentes a las que se enfrentan los servidores públicos del sector agrario federal, las cuales impiden un cambio de enfoque radical en la política nacional agraria.

1. La falta de una nueva política agraria nacional explicita y unificadora, con enfoque de defensa y fortalecimiento del patrimonio territorial en manos de ejidos y comunidades por parte de SEDATU. Esta indefinición se traduce en una falta de respaldo institucional para los servidores públicos del RAN y la PA que se proponen un cambio de actuación con miras a la protección de la propiedad social de los ejidos y comunidades.
2. Inercias institucionales de otras secretarías e instancias de gobierno federal y subnacional

rios-y-delegado-de-la-Procuraduria-Agraria; www.poresto.net/2019/07/18/no-son-ejidatarios-los-que-tomaron-el-local-de-la-procuraduria-agraria/; www.yucatan.com.mx/merida/comisarios-respaldan-al-procurador; mayapolitikon.com/procurador-agrario-yucatan/.

[57] Información generada durante el "Conversatorio Turismo comunitario y defensa del territorio", realizado el 12 de marzo 2021 con treinta personas integrantes de Alianza Peninsular para el Turismo Comunitario quienes son habitantes de ejidos de Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

[58] *Ibidem.*

que conciben la tierra ejidal como recurso disponible para realizar sus proyectos. Destaca el proyecto Tren Maya promovido por Fonatur, aunque algo similar sucede en el proyecto Corredor Transístmico del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca.[59]

3. Debilitamiento de la institucionalidad agraria (Sedatu y sus dependencias), acentuada por la austeridad republicana. La reducción presupuestal limita, hasta prácticamente inhabilitar, las capacidades de un "Estado activista" que, en los países latinoamericanos de izquierda, ha sido un instrumento clave para el cambio social radical.[60] Personal insuficiente, con condiciones salariales que no son competitivas y la falta de recursos y material para el correcto desempeño institucional son algunos de los problemas relacionados a la austeridad republicana.
4. Falta de acciones concretas de colaboración interinstitucional entre instancias del sector agrario, y con otras dependencias de gobierno federal, estatal y municipal para avanzar en una nueva política agraria para la defensa y protección de la propiedad social. Una excepción a este problema es el convenio de colaboración decretado el 11 de mayo del 2021 entre Semarnat, PA, RAN, y Conanp para la correcta regulación de los cambios de destino de las tierras de uso común con cubierta forestal y en áreas naturales protegidas, el cual no obstante es insuficiente.[61]
5. Poca coordinación entre el RAN, la PA, Sedatu, en la política de ordenamiento territorial a nivel municipal, lo cual dificulta cumplir las metas del *Programa sectorial de Sedatu* 2020-2024 y de la Estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Recomendaciones

A partir de este diagnóstico, identificamos estas líneas de acción que permitirían recuperar y fortalecer tanto a los núcleos agrarios como a sus habitantes, así como generar una política agraria acorde con las necesidades y los retos del momento actual.

1. Gobernanza democrática de los núcleos agrarios

Con la coordinación de la Procuraduría Agraria y el RAN, es importante impulsar los siguientes temas:

a) Actualización de los padrones ejidales, coordinada por visitadores agrarios y personal del RAN, para facilitar la actualización de los padrones ejidales y comunales y para incentivar la participación de las y los jóvenes rurales, apoyando el cambio generacional en los núcleos agrarios.
b) Constituir las Unidades Agrícolas e Industriales de la Mujer, las parcelas de la juventud y las parcelas escolares.
c) Impulsar la actualización de los reglamentos internos de los núcleos agrarios. En el caso de núcleos agrarios con mayoría de población indígena, se trabajaría en colaboración con el INPI, a fin de trabajar en reglamentos internos con enfoque intercultural que armonicen la Ley Agraria y los sistemas normativos indígenas. En el caso de los terrenos forestales, trabajar este programa con la Conafor y con la Semarnat.
d) Constituir las juntas de pobladores con paridad de género, en cada núcleo agrario.
e) Impulsar la elaboración de ordenamientos territoriales participativos, conocidos también como Ordenamientos Territoriales Comunitarios (OTC), construido de manera conjunta entre la asamblea ejidal y la junta de pobladores en aquellos núcleos agrarios afectados por los programas prioritarios de desarrollo nacional. Asimismo, he de asegurar

[59] https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/acusan-en-oaxaca-presiones-de-la-4t-para-vender-tierras-al-interoceanico-sin-esperar-la.

[60] Wood Tony, 2020, "La austeridad de AMLO" En *Jacobin América Latina*, 27-01-2021.

[61] La insuficiencia reside en que la autorización de cambios de uso de suelo se mantiene si se cuenta con un Plan municipal de desarrollo urbano, cuando se trata de cambios de destino para asentamientos humanos, o de un dictamen de Semarnat para el caso de parcelamientos de tierras de uso común. Tanto el PMDU como el dictamen de Semarnat se presentan a usos discrecionales por parte de las autoridades responsables.

que los Ordenamientos Ecológicos Territoriales (OET) sean reconocidos por la Ley Agraria y estén vinculados con la LGEEPA.

f) Dar capacitación continua en derechos agrarios, derechos ambientales y derechos de los pueblos indígenas para integrantes de los comisariados ejidales y de bienes comunales.
g) Como vía principal para la democratización del acceso a la tierra y la participación en la asamblea en los núcleos agrarios, la PA y el RAN deben definir acciones concretas para avanzar en el acceso de mujeres a los recursos de los núcleos agrarios y a la participación en la toma de decisiones. Las acciones concretas por dependencia.

   Emisión de circulares del RAN que:

   I) Establezcan la obligatoriedad del cumplimiento de la paridad de género en la conformación de los órganos de representación ejidal como condición para la tramitación.
   II) Establezcan la obligación de que los núcleos agrarios constituyan la UAIM, la parcela escolar y la parcela de la juventud como requisito indispensable para tramitar cualquier cambio de destino de tierras de uso común.
   III) Que el RAN formalice los derechos a través del Programa RRAJA mediante la promoción de la cotitularidad (ejidatarios y sus cónyuges) de los solares urbanos.

h) La democratización en la toma de decisiones sobre los recursos asociadas a las tierras ejidales también supone la participación de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello es necesario cumplir con la obligación de hacer las consultas previas libres e informadas conforme a los estándares internacionales, a cargo de la SEDATU, SEMARNAT e INPI cuando se trate de la elaboración e implementación de instrumentos de ordenamiento territorial y cualquier otra medida administrativa emitida por SEDATU que pueda afectar derechos colectivos e implique cambios de uso de suelo, tal como se considera el Art. 93 de la Ley General de desarrollo Forestal Sustentable. La consulta debe realizarse con miras a obtener el consentimiento previo, libre e informado de dichos pueblos y comunidades de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

2. Hacia una política de ordenamiento territorial sustentable

Este tema involucra la colaboración entre PA, RAN, SEMARNAT y CONANP. Las medidas a seguir son:

a) Actualización, homologación, convalidación de registros públicos, agrario, de terrenos nacionales, registros públicos locales, catastros municipales.
b) Regulación de los cambios de destino de tierras de uso común. Impulsar un convenio de colaboración entre las dependencias mencionadas, a fin de Impulsar la alineación de procesos de ordenamiento ecológico y ordenamiento comunitario en aquellos casos donde haya varios procesos simultáneos de ordenamiento.
c) Bajo la coordinación de la PA, el RAN y los TUA, establecer un área de litigio estratégico con miras de revertir procesos de despojo en diversas regiones del país.

3. Combate a la corrupción en el sector agrario

a) Prohibición expresa a los funcionarios federales del sector agrario de convertirse en ejidatarios en el periodo que dura su cargo y de dedicarse a litigar en asuntos agrarios una vez que concluye su cargo.
b) Crear una comisión interinstitucional que revise rigurosamente las acciones que afectan el destino de las tierras colectivas de los núcleos agrarios tomando en cuenta que los bienes jurídicos protegidos son no solo los derechos individuales de los ejidatarios sino sobre todo los derechos colectivos de los núcleos agrarios y los pueblos indígenas presentes en el territorio.
c) Establecer órganos de control interinstitucionales dotados de mecanismos de alertas temprana anticorrupción que paralicen los trámites que se presenten con irregularidades.
d) Establecer mecanismos transparencia y participación ciudadana en la designación de los y las titulares del Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria; asegurar que en los requisitos para su designación se incluya un perfil idóneo en

lo técnico y de demostrada probidad en el servicio público.

e) Establecer mecanismos y prácticas que aseguren la máxima publicidad y transparencia en todos los actos inscritos ante el Registro Agrario Nacional, pues de ello depende la seguridad jurídica en los núcleos agrario.
f) Implementar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño de los funcionarios agrarios donde se incorporen variables de combate a la corrupción.
g) Redefinir las facultades del Consejo de vigilancia de los núcleos agrarios, a fin de que estos se conviertan en órganos internos de control anticorrupción. Darles capacidades para denunciar de manera pronta y expedita actos jurídicos ilegales o fraudulentos que se hagan en detrimentos de la propiedad social.
h) Fomentar la legalidad y establecer reglas de máxima transparencia y publicidad de las asambleas agrarias y sus actos. Para ello es preciso que las convocatorias, las actas de asamblea y los contratos de usufructo sean publicitadas y registradas en un libro de actas que cualquier ejidatario, avecindado y posesionarios pueda consultar. Que sea obligatorio para los ejidos mantener ese libro de registro en las oficinas y que esté a disposición de todos los integrantes del ejido. Debe asegurarse que las actas de asamblea sean siempre leídas públicamente por los visitadores agrarios, prohibiendo cualquier cláusula que restrinja la consulta del acta a cualquier persona incluyendo a los representantes de la asamblea ejidal. Publicitar sistemáticamente la información y las convocatorias de las asambleas para el cambio de destino de tierras, parcelamiento, cambios de régimen de propiedad o firma de convenios de usufructo para la implementación de grandes proyectos de desarrollo o infraestructura.
i) Generar un programa de resolución de los conflictos territoriales entre núcleos agrarios vecinos.

4. Hacia un nuevo agrarismo para el siglo XXI

Una nueva política nacional agraria de izquierda en el siglo XXI debe incorporar no solo las discusiones de justicia agraria que dieron vida al ejido posrevolucionarios, sino discusiones de justicia ambiental, hídrica, espacial, ecológica, energética e intergeneracional.

Su enfoque debe reconocer los nuevos valores de la tierra agrícola, entendida como un territorio, es decir, como un lugar de reproducción de formas de vida campesinas e indígenas. Este enfoque debe, además, considerar los bienes y servicios ambientales asociados a la propiedad social.

Finalmente, es importante replantearse la misión de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional. Para ello es imprescindible abandonar una visión centrada en la seguridad jurídica entendida esta última como la certificación de derechos individuales. El agrarismo del siglo XXI debe concebir la tierra agrícola desde una visión que priorice el bien colectivo, la mejora en la calidad de vida del conjunto de los habitantes de los núcleos agrarios, así como el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las personas que habitan en ejidos y comunidades y para las generaciones futuras.

Bibliografía

Aboites, Luis (en prensa). *Los últimos años de la reforma agraria mexicana. Una historia política desde el noreste 1971-1991. México,* El Colegio de México.

Álvarez-Rodríguez, Irene. 2021. "Drug trafficking and rural capitalism in Guerrero." Noria Research Project. https://noria-research.com/chapter-2-drug-trafficking-and-rural-capitalism-in-guerrero/

Azuela, Antonio, 2019, "La propiedad después de la posrevolución". En *El derecho en movimiento. Once ensayos de sociología jurídica.* México, Tirant lo blanch.

Blázquez, Adéle. 2016. « Négocier dans une marge criminaliséel'application de la loi agraire de 1992 dans la sierra de Badiraguato (Sinaloa, Mexique) ». *Cahiers des Ameriques Latines,* 81. págs. 73-91.

Cárdenas García, Jaime. 2015. "La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014". *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 48, no. 143, pp. 548-613.

Centeno Ramon, 2021, "López Obrador, o la izquierda que no es." En Foro Internacional, no. 61(1), pp. 163-207.

CONAPO, 2018, *Sistema Urbano Nacional*, México. https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018.

Curry, Alexander. 2021. "Violence and Avocado Capitalism in Michoacan, Mexico". En Noria Research Project. https://noria-research.com/violence-and-avocado-capitalism-in-mexico/

Díaz-Cayeros, Alberto. 2021. "Lo entendible y lo inentendible de la 4T" En Blanca Heredia y Hernán Gómez Buera (Coords.), *4T Claves para descifrar el rompecabezas*. México, Grijalbo.

FAO 2002. *Land tenure and rural development*. Rome: FAO (FAO Land Tenure Studies 3).

Farfán-Méndez, Gloria. 2021. "Sinaloa is not Guerrero. Ilicit production, licit Agribusiness. En Noria Research Project. https://noria-research.com/chapter_4_sinaloa_is_not_guerrero/

Franco Jennifer C, Monsalve Sofia, Borras Saturnino M. 2015, "Democratic Land Control and Human Rights" En *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 15: 66–71.

Fundación por el Debido Proceso, 2019. "Informe sobre el Programa de formación interdisciplinaria en derechos humanos dirigido a funcionarios de la Procuraduría Agraria en México." Fundación por el Debido Proceso (documento inédito).

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2020. *People and Forest at Risk. Organized Crime, trafficking in person and deforestation in Chihuahua, Mexico*. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Geneva.

Kay Cristóbal y Vergara-Camus, Leandro. 2018. "Agronegocio, campesinos, Estado y gobiernos de izquierda en América Latina: Introducción y reflexiones teóricas" En K. Cristóbal y L. Vergara-Camus (Coords.) *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

García-Vázquez Verónica, 2019, "Género y privatización del ejido en San Salvador Atenco" en *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), pp. 325-348.

García-Vázquez Verónica, 2001, "Género y tenencia de la tierra en el ejido mexicano ¿la costumbre o la ley del Estado?" En *Estudios Agrarios*, p. 117-146.

Gordillo, G., De Janvry, A. y Sadoulet E., 1999, *La Segunda Reforma Agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994,* FCE, Mexico.

Hernández García Milton, 2018 "Plan de Ayala Siglo XXI 2.0 Una nueva etapa para el campo mexicano" *La Jornada* 10 de abril, 2018.

Hernández Palacios Luis, 2018, "Diagnóstico sobre la situación agraria en México" (documento inédito).

La Jornada del Campo, 2018, "Los compromisos que el Movimiento Campesino Plan de Ayala siglo XXI demanda de AMLO y de su posible gobierno", 17 de marzo 2018.

Ramírez Cuevas, Jesús (Coord.). 2011. *Nuevo Proyecto de Nación Por el renacimiento de México*. México, Grijalbo. 2011.

Pérez, S., Madrid, S. y Merino, L. 2021. Bosques comunitarios y minería en México. www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2021_09_BosquesYMineria_fn.pdf.

PA, 2018. 6to *Informe de Labores, 2017-2018*. México. Procuraduría Agraria.

PA, 2020. 1er *Informe de Labores, 2018-2019*. México. Procuraduría Agraria.

RAN, Estadística Agraria, http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero.

RAN, *Programa estratégico del RAN 2021-2024. https://www.gob.mx/ran/documentos/programa-estrategico-del-registro-agrario-nacional-2021-2024.*

Robles Héctor. 2012. "(Trans)national agribusiness capital and land market dynamics in Mexico". En *Canadian Journal of Development Studies* 33 (4): 529-51.

Salazar, Clara Eugenia. 2012. *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.

Salinas de Gortari Carlos, 1991, *Diez puntos para la libertad y justicia en el campo mexicano*, (Reunión con miembros del sector agropecuario 14 de nov. 2014). Comercio Exterior, pp-1097. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/276/9/RCE9.pdf (bajado el 4 de oct. 2018).

SEDATU, 2021. *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*, 2021. México.

Pérez Castañeda, Juan Carlos. 2021. *Diagnóstico integral de la problemática agraria en México en el primer cuarto del siglo XXI* (Documento inédito).

Pérez Castañeda, Juan Carlos y Mackinley, Horacio. (2015) ¿Existe aún la propiedad social agraria en México? *Polis Méxic*o, 11(1), 45- 82.

Pérez Castañeda, Juan Carlos 2002 *El nuevo sistema de propiedad agraria en México,* México, Textos y Contextos.

Puyana, Alicia y Romero José. 2009. "El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración" en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, [en línea], [fecha de consulta: 10 de abril de 2018], disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/14romero.pdf, ISBN 978-987-1543-15-1.

Torres-Mazuera Gabriela, con la colaboración de Madrid Sergio y Benet Raúl. 2021. *Tres décadas de privatización y despojo en la Península de Yucatán*. México, Consejo Civil Mexicano por la Silvicultura Sostenible.

Torres-Mazuera, et. al. 2020. I*nforme sobre los Tribunales Agrarios en México a la luz de los derechos de los Pueblos Indígenas.* Washington. Fundación por el Debido Proceso.

Torres-Mazuera, Gabriela y Appendini Kirsten (Eds.). 2020. *La regulación imposible. (I)legalidad e (i)regularidad en los mercados de tierra en ejidos y comunidades en México del inicio del siglo XXI.* México. El Colegio de México.

Torres-Mazuera, Gabriela, Fernández Mendiburu Jorge, Godoy Gómez Claudia, 2018. *Informe sobre la Jurisdicción Agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México,* Washington, Fundación por el Debido Proceso.

United Nations, Economic and Social Council. 2021. General Comment No. 26 on Land and Economic, Social and Cultural Rights. Draft.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2019, "Iniciativas de Ley de Desarrollo Agrario. Diez puntos contra la propiedad social". En *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 40 (157), pp. 85-112.

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.

Miguel Ángel de Quevedo # 103, Álvaro Obregón, Chimalistac,
01070 Ciudad de México
Teléfono: (52)(55) 56-61-85-74 Fax: (52)(55) 56-62-81-57
www.ccmss.org.mx

Nuestras redes:

@ccmss.org.mx

Twitter: @CCMSSAC

Redes de nuestras oficinas regionales:

@IniciativaAgua/
@ yucatanpeninsulaCCMSS/

@iniciativa_agua
@PeninsulaCCMSS