



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

T E S I S

**Para obtener el grado de
Maestro en Políticas Públicas**

**Políticas constitutivas y mesopolíticas de la propiedad
en el periodo de la certificación y liberalismo social**

México (1982-2012)

Un Programa de Investigación

Presenta: Lic. Leonel Flores Vega

Directora de tesis: Dra. Laura Valencia Escamilla

Lectores:

Dr. Gardy Augusto Bolívar Espinoza

Dr. Raúl Rodríguez Guillén

Diciembre de 2012

Este trabajo está dedicado a la memoria de mi madre, a mi padre y mis abuelos por haber forjado esta conciencia. A mis hermanos por el apoyo incondicional que siempre he recibido de ellos. A mis tíos y primos por haberme acogido con el cariño y afecto único que los caracteriza. A Guillermina y a Joselyn por soportar una conciencia que continuamente ha estado ordenando las ideas.

Agradezco a la Dra. Laura Valencia por el seguimiento de las ideas que se plasman en este trabajo y al Dr. Gardy Augusto Bolívar Espinoza por el asesoramiento de este trabajo, por sus enseñanzas inagotables, apoyo ilimitado y sus lecciones para la vida.

Sumario*

CAPÍTULO I. La política constitutiva de la propiedad (1917-1982)

A. La caja de herramientas; tuercas y tornillos

1. El Estado Constitucional: campo de las políticas institucionales
El Estado Constitucional
La relación entre los niveles del Estado
2. Instituciones políticas del Estado
Instituciones vivientes
Arena de la disputa de las políticas públicas institucionales

B. La arena de la disputa

3. Esquema de las políticas institucionales
Definición
Tipos de políticas institucionales en acción
4. Propiedad social; Ley Agraria 1915 y artículo 27
Ley Agraria de 1915 y Constituyente de 1917
Artículo 27, su evolución y efectos

CAPÍTULO II. Las meso y micro política de la propiedad social en México (1982-2012)

A. Mesopolítica de la propiedad social

1. Periodo Reforma del Estado y liberalismo social (1982)
Inauguración del periodo de la reforma del Estado y el liberalismo social
Gestión del Liberalismo Social
2. En el periodo de certificación y liberalismo social (1992)
Estructura de la propiedad: pública privada y social
Ley Agraria y las instituciones de la propiedad social
Decadencia del liberalismo social y la certificación

B. Micropolítica; certificación y dominio pleno

3. Certificación, ordenamiento y organización y desarrollo de la mujer campesina
Programas para la propiedad social
Certidumbre de la tenencia de la tierra y PROCEDE
4. Progreso en certificación y dominio pleno hasta 2012
Panorama general actual de la certificación y regularización
Dominio pleno en la propiedad social

* Ver al final la tabla de contenido.

Introducción: Un Programa de investigación de políticas públicas en México

La tesis se enfoca en el tema de estudio “la propiedad social en México”, en el periodo de “la certificación y liberalismo social” (1982-2012), por medio de la exposición y análisis de las políticas institucionales de control. Se busca determinar cuáles son los cambios institucionales relevantes entre los años ochenta y noventa que afectan a la propiedad en el Estado Constitucional al nivel del régimen, del gobierno y sus repercusiones en la sociedad desde el análisis de las políticas públicas en una perspectiva histórica, diacrónica y sincrónica, reconociendo el periodo de la reforma del Estado (1982-2000) como eje central del funcionamiento de Estado constitucional mexicano.

La elección y desarrollo de la tesis tiene su origen en una inquietud por indagar en nuevos enfoques de las políticas públicas, ante la preponderancia del enfoque americano, que exige recuperar nuevos y viejos problemas de la propiedad, alrededor del funcionamiento del Estado. Los primeros acercamientos al enfoque de políticas públicas institucionales, de origen europeo, se deben al Dr. Gardy Augusto Bolívar Espinoza, quién ha sido uno de sus principales receptores en América Latina.

La estructura de la tesis responde al cumplimiento del objetivo metodológico que la inspira, mostrando su capacidad analítica y comprensiva en el análisis de la propiedad social en México, en el periodo de la certificación y desarrollo liberal (1982-2012). Algunos de los elementos generales de nuestro campo de estudio lo exponemos en la introducción antes de entrar en la exposición y puesta a prueba de las políticas institucionales.

Más que una investigación acotada el enfoque de esta tesis, por la amplitud y profundidad de las políticas de propiedad en México, es un *Programa de Investigación* que presenta una multiplicidad de temáticas profundas, niveles y dimensiones temporales múltiples. Si bien se presentan políticas diversas puestas en marcha en el periodo de “la certificación y liberalismo social”, queda mucho por hacer, aún si se considera ese corto periodo y sólo esas políticas. Por ello es que la presentación de una amplia diversidad de

problemas y procesos políticos es un acicate para futuras investigaciones que pueden estar guiadas por el enfoque de políticas institucionales que aquí se sigue.

Los supuestos que acepta este Programa de Investigación sobre la propiedad en México, están contenidos en la “caja de herramientas” de las políticas institucionales de la propiedad, que delimita el campo de nuestra investigación, al mismo tiempo, que la protege de críticas hechas desde otros campos de conocimiento. Frente a la perspectiva hegemónica de los últimos años del análisis comparativo, el *individualismo metodológico* y el enfoque del *rational choice*, *public choice*, se retoma el tema clásico del *Estado constitucional*, actualizado por nuevos enfoques aplicables.

La “caja de herramientas”

Rescatamos el referente de “caja de herramientas” como un recurso para hacer transparentes los elementos que fundamentan al enfoque de políticas institucionales. La naturaleza interdisciplinaria dentro de las ciencias sociales desde donde se construye la propuesta, recupera experiencias de aquello que se estima útil. Esto se fundamenta en la ciencia y sociología política, del enfoque de políticas públicas, y del derecho constitucional, quienes contribuirán en la comprensión de la política de la propiedad social en el periodo de la Reforma del Estado (1982-2012), como realidad empírica.

El eje central de las políticas institucionales de la propiedad está constituido por: (1) el Estado constitucional (Blondel, Duverger, Finer, & Lipset, 1981; Häberle, 2001; Alexy, 2008; Carbonell, 2012), (2) el Estado en funcionamiento (Bergeron, 1965; 1990; 1993), (3) el análisis de las políticas públicas institucionales (Lowi, 1972; Quermonne J.-L. , 1985; Bolívar Espinoza A. , 1997). Por supuesto se tienen que integrar los aportes que se disponen en un orden tal que los útiles sean armónicos y eso, es responsabilidad del que ha tomado una caja especial para objetos especiales (Quermonne J.-L. , 1985, pág. 75).

El campo de las políticas públicas

En el enfoque de las políticas públicas se pueden distinguir a lo menos dos corrientes principales para el efecto de este trabajo: el primero que se desprende de la economía neoclásica que utiliza el modelo racionalizador y maximizador de opciones de influencia

anglosajona; y, el segundo, que recupera, la teoría del Estado y una teoría del poder en el análisis de las políticas públicas con influencia sobre todo en Europa¹. Los analistas de políticas públicas han generado otros enfoques, agregando instrumentos del derecho, la ciencia política, de la sociología política, la administración pública.

En el presente trabajo adoptará, dentro de la segunda corriente, el **enfoque de las políticas públicas institucionales**² que se interesa por las modificaciones al régimen (Constitución), quién funge como la política de las políticas públicas o la regla para crear reglas y así modificar el funcionamiento del Estado, es decir, del régimen, del gobierno y de la sociedad. Para que éste tipo de políticas pueda implementarse requiere de una expresión constitucional y de un cuerpo institucional establecido que ponga en marcha dicha política (Quermonne, 1985; Bolívar Espinoza A. , 1999). El autor precursor de este enfoque es Theodor Lowi (1972; 2011) quien señala que las políticas públicas se clasifican en: constitutivas, distributivas, redistributivas y reglamentarias³.

El periodo de la reforma del Estado

El periodo de la reforma del Estado (1982-2012) se utiliza para el desarrollo de este trabajo, como marco general del funcionamiento del Estado, y por tanto, guiado por criterios tácticos y referentes ideológicos encuadrados en la conducción política con o sin sistema de partidos, por una perspectiva estratégica y una renovación ideológica expresada en lo que en gobierno de Carlos Salinas de Gortari se denominará el liberalismo social. El campo de análisis corresponde a las reformas constitucionales al art. 27 constitucional, al desarrollo

¹ Theodore Lowi, (1972) reconoce que Estados Unidos no había tenido una tradición en teoría del Estado y en teoría del poder, y que los estudios de políticas públicas no habían contribuido a crearla. Aguilar (1992b), califica como un *olvido teórico* de la elaboración de la política desde el punto de vista intelectual.

² Entre otros, ubicamos los enfoques: **estatista de políticas públicas**, retoma lo que hacen las instituciones del Estado, (Meny & Thoenig, 1992; Subirats & Otros, 2008); **economicista de políticas públicas**, recupera la respuesta de la administración pública, a las demandas sociales, desde la lógica de optimización de las decisiones (Buchanan & Tullock, 1993; Congleton & Birgitta, 2010); **cognitivo de las políticas públicas**, se basa en los "...proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales los actores públicos decide la acción pública" (Muller & Surel, 1998; Muller, 2002; Lakoff, 2007; Puello-Socarrás, 2007).

³ **Constitutivas**; define las reglas sobre las normas o sobre el poder, por ejemplo, la creación de una institución; **distributivas**, concede una autorización a casos particulares, por ejemplo, un permiso para construir; **redistributivas**, dicta criterios que dan acceso a ventajas a clases o categorías de sujetos, por ejemplo la seguridad social; **reglamentarias**, dicta normas autoritarias que afectan el comportamiento de los sujetos, éstas obligan o prohíben, por ejemplo la Ley del Tránsito (Lowi, 1972; 2011).

de leyes secundarias que se desprenden de éste y de los Programas o cursos de acción que sean planteados en el periodo comprendido entre las administraciones de Miguel de la Madrid y Felipe Calderón, entendido como de la reforma del Estado; y para el caso de la propiedad de liberalismo social y certificación.

Especialmente, el interés se centra en “la propiedad social en México”, sus principales temáticas incluyen los ejidos y las comunidades como forma de tenencia de la tierra. Cada uno con sus distintos niveles de influencia: *meta*, representado por los artículos de la Constitución, en nuestro caso el artículo 27 constitucional; *meso*, representado por las Leyes orgánicas, secundarias y reglamentarias desprendidas del Art. 27, por ejemplo la Ley Agraria; y las *micro*, referidas a los programas o cursos de acción que implementa el gobierno, como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) (1993-2006) y el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) (2007-2012).

La propiedad social

En México, la independencia --y la difícil transición desde un régimen colonial hacia una república nacional independiente-- supuso un cambio radical en todos los dominios especialmente en lo jurídico, lo social y lo político sin por ello, desligarse del todo de los resabios derivados de la estructura imperial. Después de la revolución de 1910, la propiedad, en primera instancia, es de la Nación, posteriormente, con la reforma del Estado⁴ es: social, privada y pública. Más que una cuestión jurídica la propiedad y, en especial la social es un asunto complejo y simbólico, pues comprende una dimensión cultural, indígena y criolla, bandera política, identificación nacional y ligada al tipo de desarrollo económico.

Por ello, estudiar a la propiedad social, implica asumir ciertos problemas públicos, que demandan la acción del Estado en la formación de la agenda, en el diseño e implementación de un curso de acción. Este panorama está constituido por diversas temáticas estructurales, como la pobreza rural, la escasa producción en ejidos y

⁴ Inicia en cuando se pone en evidencia la insuficiencia de la política de reforma administrativa y de las políticas de representación iniciadas a principios de los sesenta (Mendez, 1994; Bolívar Espinoza A. , 1997; Arellano, David, et.el. (Coors), 2000; Valencia Escamilla, 2008).

comunidades, el uso de los recursos naturales como el petróleo o los bosques, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, las tendencias en la migración rural, la liberalización comercial (TLCAN), la aplicación de nuevas tecnologías en el campo, la expropiación de la propiedad social, la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales, el minifundismo, la certidumbre en la tenencia de la tierra, el proceso de privatización de los núcleos agrarios.

Los estudios sobre la propiedad social se han centrado en diversos enfoques como: una visión histórica (Warman, 2003); las iniciativas de reformas constitucionales (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005); en las mismas reformas constitucionales (Madrazo, 1985; Warman Gryj, 1996); otros se han preocupado por el impacto de las reformas (Morett Sánchez & Cosío Ruíz, 2006); como transformación de la actividad económica (Appendini, 1995; Fox, 1996); cómo políticas de liberalización económica y privatizadoras (Bartra & Otero, 2007; Witker & Díaz Madrigal, 2011); o cómo fundamento ideológico de justicia (Zúñiga Alegría & Castillo López, 2010); o como contrarreforma agraria (Acosta Reveles, 2007). Sin embargo, han sido inexistentes los que han enfocado el problema de la propiedad en México (1982-2000) desde las políticas institucionales, analizando las condiciones políticas e institucionales.

Pregunta principal

La tesis intenta responder a dos grupos de preguntas: el primero, se refiere a la utilización en el plano teórico y metodológico de las políticas institucionales para el análisis de la propiedad social en México; y, el segundo tiene relación con su capacidad analítica para comprenderla en el proceso de reforma del Estado (1982-2012):

1. ¿En qué medida las políticas institucionales puede ayudar en la comprensión y explicación de la propiedad social en el periodo de la reforma del Estado (1982-2012)?, ¿Cuáles son los principales elementos que conforman la “caja de herramientas” de las políticas institucionales de la propiedad para su análisis en el periodo de la reforma del Estado (1982-2012)?
2. ¿Cuáles son las principales políticas institucionales de la propiedad, en sus distintos niveles de influencia, antes y en el periodo de la reforma del Estado que nos permiten

entender su funcionamiento? ¿Qué funciones, políticas públicas, e instituciones se han creado, transformado o suprimido y, en qué sentido en el periodo de la reforma del Estado?

Hipótesis

En el periodo de *la reforma del Estado* (1982-2012) se da un cambio significativo en las condiciones y el ejercicio mismo del poder; los cambios se dan en el régimen político, en el gobierno y en la sociedad. La hipótesis que orienta esta investigación es que:

Las políticas institucionales son un instrumento que permite mostrar los cambios del “Estado constitucional” de la propiedad en México en el periodo de la reforma del Estado 1982-2012. Para el funcionamiento de la propiedad social se crean nuevas instituciones, se modifican algunos principios, garantías individuales y derechos sociales. En la sociedad, se promueve el desafío de otorgar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, mediante la certificación y el dominio pleno en la propiedad social. Sin embargo, las acciones del Estado, no ha sido suficientes, además se han dado de forma lenta y ambigua.

Objetivos de la investigación

El trabajo aspira a contribuir a realizar algunos objetivos:

- Mostrar la capacidad analítica e interpretativa de las políticas institucionales; en el régimen con las metapolíticas; en el gobierno con las mesopolíticas; y en la sociedad con las micropolíticas, para la comprensión de la política de la propiedad social de 1982-2012 en México;
- Explicar, la política institucional de propiedad realizados al Estado Constitucional en México de 1982-2012, sus efectos transformadores, con la reforma constitucional en 1992 al art. 27 constitucional, en el funcionamiento y las funciones de las instituciones;
- Analizar y seguir los cambios en las políticas constitutivas y de gobierno de la propiedad, en torno al artículo 27 de la Constitución;

- El objetivo es detectar un conjunto de espacios problemáticos en la certificación y el dominio pleno de la propiedad social, que permitan el análisis comprensivo dentro del periodo de la reforma del Estado.

Cuestiones metodológicas

Frente a la perspectiva hegemónica de los últimos años del análisis comparativo, el *individualismo metodológico* y el enfoque del *rational choice*, se retoma el tema clásico del *Estado constitucional*, actualizado por nuevos enfoques aplicables a casos relevantes como España y Alemania (Blondel, Duverger, Finer, & Lipset, 1981; Häberle, 2001; Alexy, 2008; Carbonell, 2012). Paralelamente se incorpora el análisis del *Estado en funcionamiento* (Bergeron, 1965; 1990; 1993). A esta perspectiva se agrega el análisis de las *políticas públicas institucionales* (Quermonne J.-L. , 1985).

La técnica de las políticas institucionales para la comprensión de los cambios institucionales en México, consiste fundamentalmente en dos tipos de estrategias. Por un lado, la clasificación de las políticas, proponiendo una caracterización preliminar histórico-estructural del cambio de las funciones en la política de la propiedad. Por el otro, el análisis cualitativo analizando los cambios en su funcionamiento a través de la puesta en relieve de meta, meso y micro políticas e instituciones específicas, ordenadas ya sea por temas constitucionales ya sea respecto del nivel y función que cumplen al interior del gobierno o de la sociedad.

La exposición

La exposición de la tesis pretende hacer comprensible los componentes de la “caja de herramientas” de las políticas institucionales de la propiedad y su utilidad. De las múltiples alternativas de exposición se ha decidido que; en el primer capítulo se presente el método y su aplicación en la metapolítica; y en el segundo capítulo se pone a prueba el nivel meso y micro política para el análisis de la propiedad social en México.

En el primer capítulo, se expone la “caja de herramientas” y la arena de la disputa de las políticas institucionales. En el apartado A, se explica al Estado constitucional como campo de las políticas públicas, en él se describen sus características funcionales orgánicas

y las “instituciones vivientes” que lo auxilian para su funcionamiento. En el apartado B, se definen las políticas institucionales, describiendo su ciclo y su sentido general, además de establecer la clasificación para ubicarlos en el régimen, el gobierno y la sociedad, además, se recuperan los principales antecedentes de la metapolítica de la propiedad, que fueron construyéndose, desde la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 constitucional con sus reformas y efectos institucionales.

En el segundo capítulo se analiza la meso y la micro política de la propiedad social. En el apartado A, se caracteriza a la mesopolítica, en el periodo de la reforma del Estado, con su carácter liberal social, que permite construir, a partir de la reforma constitucional al artículo 27, el periodo de la “certificación y liberalismo social” para la propiedad en el que se estructura la propiedad privada, social y pública, modificando y creando instituciones para poner en marcha la regularización de la tenencia de la tierra. En el segundo apartado se analizan el proceso de ordenamiento de la propiedad que se caracteriza por la **certificación** y organización de la propiedad social para otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra, mediante el PROCEDE y FANAR, finalmente se hace un balance del proceso de certificación en la tenencia de la tierra y domino pleno en la propiedad social, **mostrando** sus principales resultados.

Capítulo I.
La política constitutiva de la propiedad (1917-1982)

A. La caja de herramientas; tuercas y tornillos

1. El Estado Constitucional: campo de las políticas institucionales

El Estado Constitucional

La constitución del 17 como una política constitutiva

Las normas jurídicas pueden verse como acción pública lo cual agrega al contenido normativo la consideración de la acción efectiva; y, no sólo de las acciones gubernamentales sino también de la participación u omisión de los ciudadanos en el diseño, implementación y validación de las políticas. Todas las dimensiones ideológicas y normativas se expresan en la Constitución (Quermonne J.-L. , 1985, pág. 75). Desde la perspectiva de las políticas institucionales, la Constitución de 1917 es la política pública por excelencia y la política de las políticas públicas, porque es condición de cualquiera otra política.

La Constitución no es una política cualquiera; entre muchas cosas la decisión en esta política es múltiple y sus raíces históricas son mucho más vastas y profundas, pero esta diferencia solo es cuantitativa, pues en cualquiera política tampoco la decisión es simple y su referente no es un lugar fijo y restringido. Como cualquier política pública la Constitución de 1917 puede ser analizada desde el punto de vista de su diseño o hechura. El ejercicio del poder debe también ser análisis desde un punto de vista empírico y en relación directa con sus consecuencias en la sociedad. De ahí resulta imprescindible conocer clasificar y evaluar las políticas institucionales.

Las *políticas institucionales constitutivas* que fundan una nueva constitución y un nuevo orden, por ejemplo los quiebres más dramáticos de un sistema de gobierno a otro; permiten establecer los parámetros entre los cuales se mueven las políticas de reforma constitucional y todas las otras políticas, como la Constitución de 1917. Las *políticas institucionales de reforma constitucional* que tienden a transformar un régimen político originario, como la reforma al artículo 27 constitucional en 1992. Las *políticas*

institucionales regulatorias del ejercicio del poder, que están dirigidas a afianzar las instituciones y las garantías de los ciudadanos.

Esta transformación nos permitirá explicar los cambios en la política de la propiedad en donde las orientaciones de las reformas son del liberalismo social con énfasis en la certificación. Esto permitirá mostrar que la política de la propiedad en México, al igual que otros campos sufrió cambios sustantivos en ese periodo. Sin embargo, esta periodización será flexible para el análisis de la política de la propiedad por los cambios sustantivos que se dan desde la década de los setentas con la “Ley Federal de Reforma Agraria” con la que se reinicia el proceso social de revisión y de perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales.

Las políticas institucionales de reforma constitucional expresan en realidad nuestro objeto principal de estudio, en el nivel meta, meso, micro. Este es el tipo de políticas que seguiremos en nuestra investigación sobre la política institucional de la propiedad social, y con las que indagaremos las reformas constitucionales han estado a la altura de las necesidades que el mismo Estado tiene que atender frente a los ciudadanos.

Nuestra postura del Estado

La primera y la más general de todos los conceptos utilizados en esta investigación es el Estado constitucional desde la perspectiva sociológica (Bolívar Espinoza A. , 1997). Baste con señalar que han sido variadas las formas de concebirlo, desde las que lo consideran como una maquinaria centralizada que impone a todos el mismo comportamiento, pasando por la dictadura del empleado perezoso e ineficiente, siguiendo por los polemistas que denuncian una voluntad totalitaria en marcha o pintan una anarquía ruidosa y tonta de los servicios, o bien quienes consideran blando que no da ninguna seguridad o que protege demasiado (Duverger, 1970; Badie & Birnbaum, 1994). Actualmente se ha indagado en un nuevo rol para el Estado que afiance la gobernabilidad, *regulando y distribuyendo*⁵ los bienes y servicios, y al mismo tiempo exigiendo una buena gestión pública que permita el

⁵ Regulando; el Estado desarrolla el campo el institucional para que los agentes privados y públicos orienten sus acciones. Distribuyendo; otorgando bienes y servicios.

crecimiento económico con equidad social y la capacidad de competir en mercados internacionales (Losada i Marrodán & (Editor), 1999; Fukuyama, 2007). Distribuir

Sin embargo, no seguiremos ninguna de estas perspectivas, más bien seguiremos las pistas de lo que se ha denominado el *Estado en acción o funcionamiento* (Jobert, 1994; Jobert & Muller, 1987; Bergeron, 1977). En este proceso de configuración el Estado aparece como el “más gigante dispositivo de control social que el hombre haya jamás inventado. Indispensable cuadro general al interior en el cual la vida política se desarrolla en la época contemporánea; él forma también la gran unidad totalizante de todo lo político” (Bergeron, 1993, pág. 25). Esta postura pretende mirar a las políticas públicas considerando los tres escenarios que componen al Estado; el régimen, el gobierno y la sociedad, --pero manteniendo su autonomía-- desde una perspectiva funcional (Bergeron, 1965; 1977; 1990). Esta interrelación está basada en la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social en el que cada uno de estos elementos, dependen uno de los otros (Jobert, 1994). Además nos permitirá conocer cuáles son los agentes que la componen y sus actividades, dentro de su nivel específico de acción.

El régimen

La teoría funcional del Estado⁶ es fundamentada por el canadiense Gérard Bergeron --nutrida por la filosofía política, la ciencia política y el derecho constitucional-- quién lo considera como una totalidad orgánica (Bergeron, 1965; 1977; 1990; 1993). El primer elemento que hemos enunciado es *el régimen*, que expresa su llamado *nivel superfuncional* destinado a mantener el control tanto interno como externo de estos tres elementos que lo constituyen. Se organiza un *control de autoridad* de aparatos burocráticos y una movilización de recursos y soportes. Este control y estos recursos y soportes se expresan a través de la reglamentación donde el régimen (Constitución) pone un marco y límites a las actividades de los actores, apareciendo éste como un defensor del orden público.

⁶ Nos ubicamos en esta concepción porque como señala Badie y Birnbaum (1994), resulta útil para distinguir los rasgos constitutivos del Estado, y puesto que no pretendemos solidificar esos rasgos, mucho menos impactar en una nueva teoría del Estado, sino más bien deseamos contribuir a conocer los elementos del funcionamiento del mismo y nos ayuda a clarificar la dinámica del diseño de las políticas públicas.

El régimen tiene como sostén de su estructura la Constitución, mediante la puesta en acción de las superfuncionalidades, es decir de la *legitimidad* del régimen en el plano interno y la *seguridad* frente a los otros Estados (Bergeron, 1993, págs. 85-100). La legitimidad del régimen sea cual sea la clasificación que se adopte se funda en los fines que se propone la sociedad política a través de la imposición de valores contrapuestos que se convierten a su vez en normas. El régimen resguarda los principios y fines que la sociedad ha acordado en el pacto constituyente (Bergeron, 1993). Al mismo tiempo permiten la habilitación de los funcionarios que deben hacer cumplir estos fines a través de las normas que establecen para el gobierno y la sociedad. A su vez estas mismas normas permiten habilitar al jefe del gobierno como representante supremo de los fines de la Nación con determinadas características⁷.

El gobierno

En tanto, *el gobierno*⁸ es el conjunto de órganos institucionales que se encargan de conjunción, unificación y conducción política del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad. El gobierno (ejecutivo, administración, legislativo y judicial) ejerce su acción hacia la sociedad y el régimen, mediante una red compleja ubicada en el centro mismo de la funcionalidad del Estado (Ver Cuadro 1) en dos planos: la imperancia y la ejecución. Cualquier gobierno está compuesto por éstas dos fases en su desarrollo: *imperancia*, la creación de normas; *la ejecución*, la aplicación de dichas normas, es decir, hay dos procesos de acción separados en el mismo gobierno.

En el plano de la *imperancia* se llevan a cabo funciones que corresponden al poder ejecutivo y del legislativo, que la Constitución les otorga; las que tienen que ver con la decisión de lo que se debe hacer o no hacer (Bergeron, 1993, págs. 37-44), que además se

⁷ Por ejemplo, en el caso mexicano, los principios del régimen son los de: gobierno republicano, sistema representativo, soberanía popular, régimen democrático (Título II, cap. 1, arts. 39, 40, 41), y división de poderes. Estos deben cumplirse con ciertas condiciones institucionales administrativas: un territorio determinado y organizado (Título II, cap. 2, arts., 42 al 48); en una estructura territorial administrativa Federal (Título V).

⁸ Bergeron señala la gran confusión que supone utilizar el término gobierno, como sinónimo de administración o de Estado, o de ejecutivo, para identificar al gobierno. Por ello, utiliza el término "gobierno" (*gouverne*) como "conducción política", así las cosas parecieran menos confusas: este concepto supone tanto la acción de "imparar" como la de "ejecutar" es decir las funciones de gobierno, legislatura administración y justicia (Bolívar Espinoza A. , 1997).

imponen a la sociedad, al régimen y al mismo gobierno. En el Legislativo, mediante la promulgación de leyes, y en el Ejecutivo⁹, mediante los reglamentos, decretos, y su publicación, en el caso mexicano, en el Diario Oficial de la Federación, donde ya están plasmadas las decisiones de lo que está permitido hacer, de lo que está prohibido y de lo que se debe hacer.

Cuadro 1.
El Estado constitucional en funcionamiento, por Niveles del Estado, Funciones y Temáticas

Niveles del Estado	Funciones	Temáticas
Régimen: Constitución	Superfuncionales <i>Legitimidad</i> <i>Seguridad</i>	Forma de Gobierno • Gobierno democrático representativo; soberanía popular; división de poderes; estructura territorial administrativa Federal Garantías Constitucionales: • Rigidez constitucional; Juicio político; Regulación de controversias constitucionales; Acción abstracta de la inconstitucionalidad; Derechos políticos electorales de los ciudadanos; Juicio de revisión constitucional electoral; Comisiones de Derechos Humanos
Gobierno Ejecutivo Administración Pública Legislativo Judicial	Funcionales <i>Imperativas:</i> Gubernamentales Legislativas <i>Ejecutivas:</i> Administrativas y Jurisprudenciales	Conducción política • Hechura y publicación de: Reformas constitucionales, Decretos, leyes, reglamentos constitucionales; Procedimiento de las reformas constitucionales; Transparencia de recursos financieros. Administración • Funciones de las Secretarías de Estado; administración de justicia
Sociedad Ciudadanía	Infrafuncionales <i>Participación</i>	Participación ciudadana. Partidos políticos; Grupos de presión, Sociedad organizada.

Fuente: Adaptado de (Bergeron, 1977) y (Bolívar Espinoza A. , 1997).

En el plano de la *ejecución* se dan las funciones de la “administración” y las “jurisprudenciales” encargadas de hacer cumplir con lo determinado en el plano de la imperancia. La administración se refiere a las múltiples acciones que se deben llevar a cabo para el funcionamiento, tanto del gobierno como de la sociedad y procede en grandes

⁹ En el caso Mexicano esta estructura está considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta perspectiva que hace una simplificación del gobierno no cae en el error de usar indistintamente el término *gobierno* o *ejecutivo*, porque de hecho se basa en la división clásica de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en la que hay una subordinación de éstos ante la ley.

grupos, dirigidos verticalmente, sin procesos deliberativos y con reglas de funcionamiento bien establecidas (Secretarías de Estado). Las jurisprudenciales, aseguran que las funciones se cumplan y castiga los desacatos a este cumplimiento, eso se realiza verticalmente de abajo hacia arriba; a pesar de su reglamentación interna, la institución jurídica, funciona con procedimientos cercanos a las élites aristocráticas o las cofradías (**Ver Cuadro 1**).

La función del gobierno depende por tanto, de los diversos tipos de relaciones funcionales que se manifiestan en políticas o instituciones en los planos de la imperancia o de la ejecución. Por ejemplo, la más visible de ellos es el doble papel que tiene el Ejecutivo al ser partícipe de dos funciones del gobierno: la de la imperancia al promulgar reglamentos o decretos; y el de la ejecución, al tener que aplicar cursos de acción para resolver un problema público (las políticas de reforma administrativas y la centralización). Hay interrelación entre el Ejecutivo y el Legislativo porque ambos tienen la función de crear leyes (imperancia) para que rijan a la sociedad, al régimen o al mismo gobierno (Políticas de representación). La interrelación entre las funciones jurisprudenciales y las legislativas se da en el momento que el poder Judicial utiliza las leyes aprobadas por el Legislativo para poder hacer cumplir lo establecido en el régimen (las políticas de seguridad pública, de la impartición y procuración de justicia).

La sociedad

Finalmente el otro elemento es **la sociedad**, que corresponde a un nivel infrafuncional, la sociedad como ciudadanía definida de acuerdo con las disposiciones generales de régimen político establecidas en la Constitución y en las leyes de ella derivadas. La sociedad constituye el fin y el principio del Estado, se refiere a las actividades de los individuos, la familia, los partidos y los grupos de presión que *activan* sus valores como grupos para transformarlos en normas, y principios los que a su vez legitimarán estas *activaciones*¹⁰.

¹⁰ La activación se da generalmente en forma indirecta a través de la participación entendida como representación, donde el sufragio no es el único ni el más importante procedimiento de selección de los representantes. El resultado del juego de intereses "impone" a los representantes y a las autoridades diversas. Mediante diversos tipos de "networks" se "participa" en la función del "gobierno"; con diversos grados de presión ciudadanos se participa con distintos ritmos, intensidades y modalidades, en la elaboración, activación de las políticas de control y en general en toda la vida pública (Bergeron, 1977; Bolívar Espinoza A., 1997).

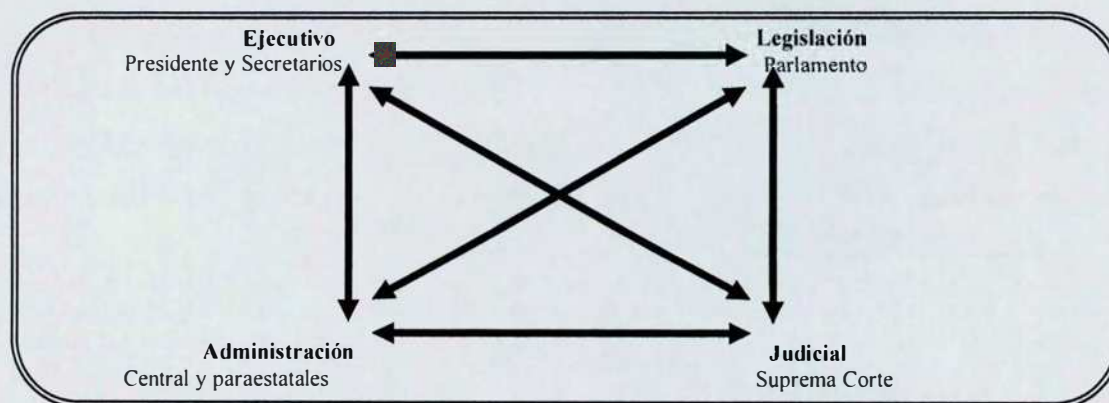
Estos grupos actúan --al igual que el gobierno-- con base en las reglas que se establecen en el régimen, en el que se permiten o impiden ciertas acciones. Sus acciones se dan en diversos grados y con destinos variados que se expresan gradualmente en: la contribución, la participación, la oposición, la contestación, la disidencia y la rebelión. Son los ciudadanos con sus acciones individuales de grupos o de clase los que promueven sus valores hacia los otros niveles del Estado generalmente través de diferentes causas preestablecidos por las autoridades; partidos, grupos de presión u otro tipo de asociaciones.

La relación entre los niveles del Estado

El interfuncionamiento

Esta división del Estado no es rígida, pues hay vínculos entre ellos que son el fundamento de lo político y la legitimidad del Estado. Las funciones no son más que acciones ligadas por una idea referidas a un contexto global que es el Estado en su totalidad (Bergeron, 1965; 1993). El Estado aparece así como la más densa, la más coherente y la más perfecta de todas las instituciones (Burdeau, 1967, p. 231; Apud, Quermonne 1985: p. 64). En este proceso de configuración el Estado aparece como el más gigante dispositivo de control social que el hombre haya jamás inventado, es un cuadro general al interior en el cual la vida política se desarrolla en la época contemporánea; él forma también la gran unidad totalizante de todo lo político (Bergeron, 1965).

Gráfica 1.
Instituciones, funciones e interrelaciones del Estado



Fuente: Base primaria de Gérard Bergeron (1977, pág. 113) y actualizada por Bolívar (1997).

El interfuncionamiento se da entre los presidentes, el parlamento, la administración central y el poder judicial, esta no es estática, sino cambiante o dinámica y como las acciones de uno deben fortalecer el funcionamiento de los otros, se está reformando continuamente (Ver gráfico 1). Por ejemplo, implementar una política pública, por parte del gobierno que afecte a la sociedad, es necesario el interfuncionamiento entre el poder legislativo, quién aprueba el presupuesto necesario y es la administración pública en coordinación con el poder ejecutivo quién la implementa. También se puede ejemplificar la interfuncionalidad el proceso de reforma constitucional prevista en México, en el que interactúa el poder legislativo y ejecutivo. Por lo tanto ninguna instancia del estado funciona de manera independiente, más bien siempre, está trabajando con otras instituciones¹¹.

La finalidad del Estado constitucional

Los objetivos de la acción del Estado entonces radican en regulación, diferenciación y legitimación (Jobert & Muller, 1987; Jobert, 1994). En este sentido la regulación aparece como el conjunto de procesos que tienen como objetivo hacer compatibles las acciones del régimen con las del gobierno y la sociedad, sin dejar de lado los límites de acción de cada uno, establecido en el régimen. En cuanto a la diferenciación y legitimación se pone mayor énfasis en la sociedad como algo que se manifiesta en la realidad mediante las actitudes y los valores de los sujetos que la componen, y que aseguran el mantenimiento de la identidad social.

En el marco de Estado que hemos establecido, los individuos son organizados mediante un régimen y una forma de gobierno, el instrumento normativo en donde queda plasmado el campo de acción, tanto público¹² como privado, de cada uno es la Constitución Política. Los roles, los límites del estado, quedan delineados en este documento que se fundamenta como piedra angular de su funcionamiento. Son dos principios los que marcan

¹¹ También la interfuncionalidad pueden generar políticas e instituciones que no caben en los ámbitos tradicionales de los tres poderes o de las cuatro funciones. Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura, las Comisiones de derechos Humanos, los Tribunales electorales, los Institutos de regulación electoral, son productos de política cercanas al ámbito jurisprudencial, aunque su hechura y destino inmediato es la administración.

¹² Lo público se precisa en la Constitución; la soberanía es a los pueblos, lo que la libertad es al individuo. ■ se analizan las decisiones políticas fundamentales que se confieren en la Constitución, éstas no son más que una proyección de la Constitución del individuo (Del Valle Espinosa, 2006).

el acotamiento jurídico, por un lado el de las garantías individuales, y por el otro, el principio de división de poderes. Ambos sirven para evitar que se desborde la función que tiene cada uno e invada la esfera de otros componentes del Estado.

Funcionamiento orgánico

El fracaso del Estado desde este enfoque radicaría en que el régimen, el gobierno y la sociedad actuaran sin considerar el sistema central de normas --materializadas en la Constitución--. En este sentido, lo político y las políticas públicas actúan como el conjunto de mecanismos de regulación y legitimación del propio Estado, limitando los efectos desintegradores que resultan de las contradicciones sociales y de un mal funcionamiento del gobierno en sus funciones. Es decir, no se limita a la reproducción social, sino también actúa sobre los desarreglos (Jobert, 1994).

La acción estatal obedeciendo a las estrategias de transformación política en favor de los intereses públicos y mediante actividades planificadas, está en condiciones de crear altos impactos en el entorno, dando solución a problemas específicos identificados previamente. La materialización de este hecho puede resumirse en dos posibilidades, la primera se manifiesta mediante el diseño de un curso de acción, y la segunda cambiando algunas funciones o instituciones del gobierno (política pública institucional: que abajo plantearemos) que materializan cada una de las instituciones que lo componen (Quermonne J.-L. , 1985; Jobert, 1994; Bolívar Espinoza A. , 1997).

En suma el Estado funcional significa régimen (forma de gobierno y garantías constitucionales), gobierno (conducción política y administración pública) y sociedad (participación). Estas tres instancias están respaldadas en la Constitución y estas categorizaciones no son determinantes, ya que los artículos constitucionales en México que corresponden al gobierno y al régimen impactan también a la sociedad y al gobierno respectivamente (**Ver cuadro 1**).

2. Instituciones políticas del Estado

Instituciones vivientes

Las políticas institucionales son el mecanismo de acción del Estado, desarrolladas por el gobierno mediante alguna de sus instituciones que lo componen. Es en este sentido se vuelve necesario entender la estructura institucional que representa la diversidad, intensidad y formas en que los diferentes actores sociales participan en la conformación de un orden social. Pero ¿Qué debemos entender por instituciones políticas del Estado, desde la perspectiva de las políticas públicas?

Las instituciones han sido consideradas desde dos posturas, una estática y otra dinámica o como la distinción que hace Hauriou (1929), entre *forma social establecida* y el *proceso dialéctico*. La primera postura respaldada por el punto de vista sociológico de Émile Durkheim, que a groso modo se refiere a las *formas sociales establecidas*¹³, y la segunda que las señala como los procesos por los cuáles *la sociedad se organiza*.

Nuestro interés estará más centrado en ésta última concepción, en el que encuentran integrados el Parlamento o Poder Legislativo, el gobierno (Secretarías de Estado) y el poder judicial, de acuerdo a nuestra definición de Estado planteada anteriormente¹⁴. Así podemos hablar de las *instituciones vivientes*, que se refieren a las normas y reglas fijadas en un momento dado que rige el estatus de personas físicas y morales y el régimen jurídico de sus bienes. Constituyen el conjunto de las legislaciones, los fondos de costumbres y de jurisprudencia. Quermonne se refiere a ellas cuando trata las políticas reguladoras (Quermonne J.-L. , 1985, pág. 63).

Las instituciones vivientes, por su parte, son de naturaleza corporativa, “instituciones cuerpo”, las que una vez convertidas en sujetos de derecho forman entidades en movimientos que se reconocen en tres aspectos: la idea, el grupo que la lleva a la práctica, y la adhesión tanto a la idea como a la puesta en obra. Estas características deben estar respaldadas por la Constitución, que son las que le dan cuerpo o forma a cada una de ellas, y que además asegura la continuidad y la perennidad de la institución adaptando su

¹³ Heredada de Durkheim, caracteriza las instituciones como fenómenos sociales, interpersonales y colectivos, que presentan permanencia, continuidad, estabilidad. Toda sociedad conforma a los individuos y a los grupos en un orden superior que asegura su cohesión, que realiza su integración y funda su perennidad.

¹⁴ Duverger (1970) señala que se puede extender a otros grupos humanos porque éstas interfieren en las instituciones del Estado, por ejemplo los partidos políticos, el mercado, la religión, etc.

inspiración inicial a la evolución de la demanda social y a los accidentes que la historia le reserva. Finalmente una institución no es viviente, en efecto sino cuando las personas físicas o morales que le conciernen testimonian respecto de ella un interés sostenido y le procuran los recursos materiales o morales que el poder organizado necesita para administrarla (Hauriou, 1929).

Relación entre políticas e instituciones

Así pues, las políticas públicas en su sentido más general constituyen la forma específica tanto de la conducción del gobierno, como del Estado en funcionamiento. Por tanto, las políticas públicas como cursos de acción que implementa el gobierno son solo una parte de sus funciones, porque también tienen a su cargo idear y ejecutar las funciones administrativas, legislativas y jurisprudenciales que aseguran obligatoriamente el orden político (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Prácticamente todas las políticas públicas del gobierno tienden a crear, suprimir o reformar las instituciones para que mantengan el funcionamiento del Estado. El Estado es objeto y sujeto institucional mayor de este proceso (**Ver Cuadro 1 y Gráfica 1**). Constituye un tipo especial de institución constituida y constituyente del orden. En el primer caso se le puede comprender como producto de una política institucional constitucional. En el segundo se la concibe como un sistema de políticas públicas institucionales. En este último sentido, se dirigen a controlar y regular directamente las acciones de los ciudadanos, sean estas privadas o públicas. Pero, al mismo tiempo, establecen las reglas y procedimientos que regulan las acciones de control (Jobert & Muller, 1987; Jobert, 1994).

La Constitución¹⁵ es la que guía cada una de las instituciones y las reformas¹⁶ que hay de ellas reconocen a la Constitución en su dimensión tanto normativa como de acción y

¹⁵ "...La Constitución no es la regla metafísica de la cual se deducen todas las acciones de los ciudadanos. Tampoco está conformada por enunciados generales que se cumplen indefectiblemente en todos los ámbitos de la vida social. Con mucho menor razón, es pura ideología, encubridora y justificadora, que el poder construye pragmáticamente para avalar intereses particulares y coyunturales" (Bolívar Espinoza A. , 1999, pág. 20).

¹⁶ La reforma del Estado se entiende en este contexto, como un proceso progresivo de explicitación, abstracción y universalización de las normas y de la instituciones tradicionales básicas de la sociedad que —si se le asimila con los procesos de democratización— conlleva la necesidad que los gobiernos y la ciudadanía

es de triple naturaleza. Por una parte, las reformas a la carta magna son normas que modifican un orden institucional, por otra, son el resultado de una voluntad política, producto y reflejo de un pacto fundante y, en tercer término, expresan la aceptación de un conflicto, los límites aceptables de una disputa legal, y, son “deber ser”, ideal o proyecto global de la acción efectiva de los ciudadanos (Bolívar Espinoza A. , 1999, págs. 19-21).

Las políticas públicas institucionales consideran, en primer término, al Estado como producto de una “política pública fundante” y, en segundo, como el único generador de políticas públicas institucionales que reforman a cualquier instancia del mismo Estado. Mediante esta acción estatal, o de las políticas públicas, se estructuran tanto la organización del ejercicio del poder, como la sociedad en su conjunto. Las instituciones y entre ellas el propio Estado, tienen el triple papel de socializar, consolidar, e impulsar nuevas acciones humanas (Thoenig, 1997; Bolívar Espinoza A. , 1997).

La postura francesa de las políticas públicas institucionales se ubica dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se destruyen en un proceso complejo donde participan distintas instancias y que se traducen en el proceso de reforma constitucional¹⁷. Hasta el momento hemos explicado de forma general qué es el Estado, cuáles son los elementos que los constituyen, cómo es que funciona y de qué instancias se vale para ello. Ahora bien, las preguntas siguientes serían ¿Cuál es nuestra concepción general de políticas públicas?, ¿Cuál es el campo específico de las políticas públicas institucionales y los elementos que lo componen?

Políticas institucionales y acción del estado

Los factores más socorridos para dar cuenta de porque los gobiernos decidían de la manera en que los hacía, como lo señala Aguilar (1992b), han sido la estructura económica, el conflicto de clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del sistema

concurran fundamentalmente, mediante la puesta en marcha de políticas públicas que van estableciendo nuevas reglas de convivencia social (Sánchez González, 1998; Bolívar Espinoza & De la Reza, 2000).

¹⁷ Es en este escenario en donde cobra importancia la llamada reforma del Estado que tuvo gran énfasis a principios de la década de los 80's en México, por que se modifica el funcionamiento del Estado, motivo por el cual la segunda parte de este trabajo dará cuenta del contexto de la Reforma del Estado.

social o cultural del sistema político¹⁸. Este tipo de perspectivas --que aún persisten-- da por hecho el sentido y el instrumental de una política. Cada vez es más notoria la tendencia de grupos y comunidades a dar su consenso y confianza a gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas, mientras permanecen indiferentes e insensibles a gobiernos que descansen su legitimidad en la “arquitectura jurídica constitucional” (Aguilar Villanueva, 1992b).

Antes de la década de los 90’s, se descuidaron los efectos de la arquitectura constitucional de los problemas de agencia política y la política pública. Se descuidaron en gran parte por el trabajo teórico y empírico en la tradición política racional, a pesar de una literatura muy grande utiliza modelos de elección racional, la teoría de juegos y sofisticadas técnicas estadísticas para entender la política y la formulación de políticas en las democracias (Congleton & Birgitta, 2010). Recuperar el diseño constitucional para entender el funcionamiento del Estado y por su puesto los cursos de acción, comenzó a cobrar importancia con los enfoques *neoinstitucionalistas*, *neocorporativistas*, *economía política constitucional*, entre otros. La participación de estos y otros elementos a la hora del análisis de las políticas públicas ha comenzado a tener mayor importancia.

Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1993) señalan la participación del Legislativo en el proceso de las políticas públicas se había desatendido, que se prestaba más atención al proceso previo de formulación y adopción de políticas, o el campo más restringido del comportamiento administrativo y judicial¹⁹. Este *olvido* se debe a “...tanta atención prestada a los detalles de la implementación de los programas que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad” (Sabatier & Mazmanian, 1993, pág. 325). La mayor atención se ha puesto en lo que

¹⁸ Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo, y un pretexto para cumplir con índices de eficacia y eficiencia que se piden para poder tener presupuesto, además de que se ha vuelto uno de los requisitos de los organismos internacionales para poder acceder a apoyos y subsidios internacionales.

¹⁹ De acuerdo a Sabatier y Mazmanian, desde el lado de la implementación, es necesario vincular el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. Los análisis propuestos han subestimado la capacidad que pueda tener una ley para “estructurar” el proceso de implementación. Se preocupan más por los programas que pretenden distribuir bienes y prestar servicios, desatendiendo los programas que buscan regular el comportamiento de los privados, en lo que se refiere por ejemplo a la protección del consumidor y del ambiente, a la seguridad del trabajador y del comercio interestatal (Sabatier & Mazmanian, 1993, págs. 323-328).

llamaremos *políticas públicas regulatorias*, por medio de las cuales las dependencias gubernamentales procuran alterar el comportamiento de la ciudadanía.

Arena de la disputa de las políticas públicas institucionales

El rol de lo legislativo

Por ejemplo, Ferraro (2006) menciona la posibilidad de que haya participación del Congreso en la implementación y lo ejemplifica con el caso de Estados Unidos y Alemania donde la influencia es sobretodo informal, incluso más que la del poder Ejecutivo (Ferraro, 2006). Para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. “Allí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basadas en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones, a veces se negocia, más que por la virtud de una política porque quedarse afuera sería peor” (Lahera P., 2004, pág. 21).

El rol del Poder Legislativo en el proceso de las políticas públicas es *preponderante*, al tratarse del poder que determina el andamiaje jurídico, presupuestal y político para la implementación de los programas y las políticas públicas. Por tanto, se recomienda estudiar en un primer nivel el papel del Parlamento en la gestación de las políticas públicas y posteriormente definir su identidad con respecto al Poder Ejecutivo, a partir de los elementos normativos que expresan el “deber ser”, sea la arquitectura constitucional, como el reglamento legislativo, entre otros. Esta comprensión de los marcos normativos se confronta con la praxis, lo cual permite clarificar el espacio de la *efectividad de las políticas públicas*.

Espacios de discusión

El poder legislativo, de diferente manera, contribuyen a elaborar “políticas institucionales” que afectan el funcionamiento del conjunto del gobierno como por ejemplo, el Tribunal Supremo de la Suprema Corte, el Tribunal Federal Electoral, los Consejos de la Judicatura, el Instituto Federal Electoral, la Procuraduría General de la República, la Comisión de Derechos Humanos, la Contraloría general, etc. que tiende a “invadir” los ámbitos

considerados tradicionales del gobierno, afectando todo el régimen político y el Estado en su conjunto (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Las políticas hacia el poder Legislativo en el periodo de la reforma del Estado, son las que provocan mayores cambios tanto en sus disposiciones internas como con su relación con otros poderes. A lo largo de la tesis no se harán referencia a estas transformaciones en este apartado se quisiera insistir sólo en algunas. Por ejemplo, se otorgan nuevas atribuciones de la Cámara de Diputados. Se actualizan y reglamentan sus funciones de supervisión y control de la administración del Ejecutivo. Se dan nuevas atribuciones al Senado y se reglamenta internamente al aparato Legislativo y a las prácticas parlamentarias. Se crea el Servicio Profesional Legislativo y actualiza el sistema mixto de representación: mayoría y proporcionalidad en la integración de las dos cámaras. Se crea la Auditoría Superior de la Federación dependiente del Poder legislativo. Además de las vastas políticas ya referidas, que afectan la representación.

El proceso de políticas públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas aunque sea el Ejecutivo el responsable del programa forzosamente el Congreso interviene. Las decisiones que toma la autoridad tienen un camino señalado, que está sustentado en las leyes que emite Congreso. Las formas que ha de seguir un acto es una ley, sentencia o acto administrativo, en este sentido hay, por un lado, un sujeto autorizado que supone la solución del problema, hay una acción o falta de acción (Del Valle Espinosa, 2006). La única manera de que ese mecanismo cambie es mediante lo que Theodore Lowi señala como “política constituyente”, las “...modificaciones al régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública” (Aguilar Villanueva, 1992b, pág. 34).

Formación de instituciones

Aguilar (1992b) considera a las políticas públicas en varios niveles de análisis. Uno de ellos se refiere a la perspectiva “institucional” en donde la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante. Es decir, recuperar los efectos de las normas constitucionales

sobre los equilibrios políticos implican que las constituciones de manera sistemática pueden afectar a las decisiones políticas de una manera que es independiente de la cultura o la historia (Congleton & Birgitta, 2010). En este sentido, podemos decir que: “Las leyes orientan la acción pública, es uno de los papeles que juega la norma, el Estado no puede poner en práctica *ninguna acción* sino tiene fundamento en una norma impersonal y abstracta” (Del Valle Espinosa, 2006, pág. 418).

Esto puede ser ejemplificado con el caso mexicano, con lo que adelante denominaremos políticas institucionales de reforma constitucional, fase donde el Congreso participa²⁰. A partir de la propia Constitución, por diversos instrumentos, formas o actos se van concretando las políticas, en el caso del Congreso a través de las leyes que a su vez se concretan, según el artículo 89 fracción I, por el reglamento de la ley que es una acción reservada al poder ejecutivo. Esto se justifica por la experiencia del ejecutivo, en la práctica de la norma puede dictar otras normas que regulen las bases en el acto legislativo, no que legisle, sino que regule lo que el acto legislativo estableció²¹.

Esto cobra validez cuando se toma a la Constitución Política como un conjunto de normas dinámicas que pretenden ponerse a la altura de los tiempos y las necesidades de la sociedad (Bolívar Espinoza A. , 1997). Para ellos entenderemos que “...la Constitución tal como se emplea aquí no se limita a los procedimientos formales y las limitaciones incluidas en la Constitución escrita de un país. Una Constitución política se define más ampliamente como los procedimientos fundamentales y duraderas y las limitaciones a través del cual las leyes y políticas públicas se adoptan” (Congleton & Birgitta, 2010).

B. La arena de la disputa

3. Esquema de las políticas institucionales

²⁰ Cada función desarrollada por el gobierno requiere gastos y necesita recursos, pues no hay Políticas Públicas que no requieran recursos. Estos son regulados por dos instrumentos, la Planeación del Desarrollo Nacional, y los Programas Operativos Anuales (POA's) (Del Valle Espinosa, 2006).

²¹ Para garantizar que los dos poderes no se desborden, interviene el poder judicial, quien resguardar la Constitución. Para casos particulares a través de un amparo o juicio de amparo, y los alcances del amparo se circunscriben a la persona que pidió la intervención, cuando el problema es entre legisladores por actos legislativos, cuando el conflicto es entre partidos y legislativo, por norma la Corte actúa por medio de la acción de inconstitucionalidad, cuyo efecto es anular la norma (Del Valle Espinosa, 2006, pág. 419).

Definición y taxonomía de las políticas institucionales

Definición y ciclo de las políticas institucionales

Las *políticas públicas institucionales* son aquellas que tienen por objeto principal la promoción, la transformación o la desagregación de instituciones del Estado. El objeto central de este tipo de políticas afectará directamente a una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad. Varias son las políticas que están ligadas a procesos institucionales; sin embargo, solamente aquellas que tienen por objeto principal y directo el establecimiento, producción, promoción, transformación, fragmentación, desgaste o desaparición de instituciones públicas se consideran políticas institucionales (Quermonne J.-L. , 1985)

Las políticas institucionales son la expresión fáctica de las “funciones” del Estado orgánico funcional; en tanto *políticas*, en sentido estricto, se encuentran en el vértice entre la composición de *lo político* y el conflicto de *la política*; en esa medida, son el tránsito natural de ida y vuelta desde la particularidad de la acción del gobierno a los procesos más generales constitutivos del régimen, y hacia el detalle de la actividad de los individuos o grupos de la sociedad. Éstas políticas tienen que ver con la legitimidad de la acción política del Estado, con la acción misma legitimada y, por último, con la acción que legitima a ambas; en ese sentido atacan, al mismo tiempo, los ámbitos de los fines, de las normas y de los valores.

Las políticas institucionales pueden ser vistas secuencialmente como cualquier otra política; se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, por último, el del proceso. Están constituidas por un sistema de acción pública que se desglosa en una serie de etapas²². La función del gobierno no se limita a la toma de decisión; hay una construcción en el transcurso del tiempo, que se vuelve estructurante de la acción. Este proceso seguido es el que se descompone en varias

²² Así lo ha planteado Meny y Thoenig (1992) para el caso de lo que aquí entendemos por micropolíticas. “La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública...la actividad de los actores y su impacto sobre el contenido de la política...el proceso de una política es el complemento indisoluble de su sustancia...” (Meny & Thoenig, 1992, págs. 103-104)

(1) a una situación crítica o problema que generalmente se enfrenta en (2) una arena de la disputa con (3) múltiples referentes²³ cuya síntesis es el (4) diseño de la política, que para su implementación requiere de un (5) cuerpo institucional generalmente establecido que ponga en marcha la política; siempre tienen una (6) expresión constitucional; y por último (7) la evaluación se realiza en el largo plazo y es refrendada o rechazada por técnicos, o por el conjunto del Estado por intermedio de la activación de la sociedad (Ver **Gráfico 2**) (Bolívar Espinoza A. , 1997).

```

graph TD
    1[1. Problema] --> 2[2. Arena de la disputa]
    2 --> 3[3. Agenda legislativa]
    2 --> 7[7. Institución que pone en marcha]
    3 --> 4[4. Referentes]
    4 --> 5[5. Diseño de la política]
    5 --> 6[6. Expresión constitucional]
    6 --> 7
    7 --> 8[8. Evaluación]
    8 --> 1
    2 --> R[Régimen]
    2 --> G[Gobierno]
    2 --> S[Sociedad]
    7 --> R
    7 --> G
    7 --> S

```

La idea principal es que las políticas públicas y las reformas constitucionales tienen un ámbito común. Las normas jurídicas pueden verse como políticas públicas que agregan al

19

“deber ser” la aplicación efectiva de la política de reforma, es decir, no sólo en su carácter doctrinario jurídico sino como el resultado de acciones públicas²⁴. En esta perspectiva, las herramientas conceptuales de la ciencia política de las “políticas institucionales” y, en particular, las “constitucionales y de reforma constitucional”, aparecen como las más adecuadas para el análisis de los cambios institucionales.

La perspectiva de las reformas constitucionales como políticas públicas constituye la proposición principal de este ensayo. Las políticas de reforma constitucional de ninguna manera constituyen un juego ocioso de los gobernantes. A pesar de que muchas veces responden a criterios coyunturales o justificación de actos ya realizados, siempre expresan una forma de ejercicio del poder. El no cumplimiento de los objetivos que supone la reforma constitucional, no impide ver los intereses que esconde la disposición y tampoco que ella pueda cumplirse algún día (Bolívar Espinoza A. , 1997).

El sentido de las políticas institucionales

Las políticas institucionales se dirigen a la sociedad, pero también de una forma muy significativa hacia el gobierno y al régimen; este será el campo de acción. Las políticas dirigidas al *régimen* afectan las condiciones más generales del Estado; se dirigen a instaurar, defender o cambiar las formas y contenidos de la legitimidad y de la seguridad del Estado; tienden a consolidar el orden político y, por ello mismo, el orden constitucional, y viceversa. La voluntad del Estado también está limitada por el conjunto de reglas ordenadas jerárquicamente en la Constitución; se expresa como “norma de las normas”, en forma dogmática. Es decir, la norma que se acepta como válida porque ella misma ha sido validada por procedimientos que ella misma ha originado a partir de un pacto fundante. La técnica de su elaboración debe estar prevista en la Constitución, aunque las condiciones de esta previsión son cambiantes, y, también, son objeto de políticas de control: la

²⁴ Los apoyos teóricos para hacer la “conversión” de las reformas constitucionales en políticas públicas se basa en los aportes de la ciencia política y en la concepción francesa de las ciencias de política. “Las reformas constitucionales podrían verse desde las dos perspectivas enunciadas anteriormente: como modificaciones a normas anteriores cuya validez está en función de ellas o como actos políticos. Ambas posiciones no sólo no son contradictorias sino que pueden ser complementarias y recogidas en el concepto de políticas públicas institucionales de reforma constitucional” (Bolívar Espinoza A. , 1999).

Constitución no puede tener más señor que ella misma como se deduce del planteamiento originario de Kant (Bolívar Espinoza & Cuéllar Saavedra, 2003).

Las políticas dirigidas hacia el *gobierno* tienen como fin determinar las condiciones del poder, su ejercicio y su limitación. Establecen las características formales y efectivas del funcionamiento del “gobierno”: Ejecutivo, Administración pública, Legislativo y Judicial. Adquieren cuerpo institucional en los ministerios o secretarías de Estado (Ejecutivo) en “colaboración” con los demás poderes del Estado respecto de la burocracia (Administración pública), en la impartición y procuración de la justicia (poder judicial), en la regulación constitucional (Legislativo). Desde el punto de vista de Lowi (1992) “definen las reglas sobre las reglas o sobre el poder”. Es decir, son aquellas que modifican las funciones y las atribuciones que tiene cada uno de los órganos del gobierno.

Las políticas dirigidas directamente hacia la *sociedad* definen los márgenes de “lo políticamente posible” en los más diversos aspectos que atañen a la sociedad; este tipo de políticas, resumen las consecuencias de la lucha por la imposición de valores en pugna en la sociedad y configura los referentes de la acción social. Esto se consolida, por un lado, poniendo reglas para mantener el orden. En este estadio, las políticas públicas institucionales pueden ser entendidas no sólo como la respuesta programática del Estado que afecta a la sociedad en su conjunto; sino también a la inversa, como acción de la sociedad que puede modificar la intención inicial gubernamental o generar nuevas situaciones que obliguen a generar nuevas políticas, y, hasta como participación, en la presentación del problema, haciéndose parte en la arena de la disputa para generar un referente del problema y en algunos casos, directamente en el diseño de las políticas, pero nunca más allá.

Las políticas públicas institucionales tienden a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad; en este sentido, ellas mismas son o consolidan: *instituciones vivientes*²⁵. Varias son también las políticas públicas institucionales que según su contenido o materia

²⁵ El análisis de las “instituciones vivientes” (Hauriou, 1929) se revela como más útil para el conocimiento de las “políticas institucionales” en tanto que les concede “una autonomía interna que les permite proseguir por ellas mismas su fin y de llenar sus funciones, una vez que las “instituciones-cosas” no poseen esa autonomía” (Sfez, 1966, p.88, cfr., Quermonne, 1985:p. 64).

contribuyen a definir directamente y puntualmente la transformación de un régimen político o del Estado²⁶. En el siguiente apartado especificaremos una clasificación que las políticas públicas institucionales con pretensión de claridad.

Taxonomía de las políticas institucionales

Además de las tipologías señaladas existen a lo menos dos criterios formales para clasificar las políticas institucionales tomando como objetivo el estudio de procesos globales del cambio en periodos más o menos prolongados de tiempo (reforma del Estado). El primero se refiere a su nivel de influencia y dependencia en el que destacan: las *metapolíticas*²⁷ que permiten analizar las condiciones en que se realizan en general las otras políticas, las *meso* y *micro* políticas que expresan los distintos grados de influencia de la acción política. Por supuesto, las meta políticas requieren de las meso y micro políticas para ser efectivas y las micro requieren de las meta políticas para ser legítimas y permanecer en el tiempo.

Para poder establecer los niveles de influencia hemos recurrido a Majone (1992), Dror (1992) y Bolívar (1997) quienes grosso modo las consideran como un marco general del análisis de políticas con el objetivo de dar sentido unitario las meso y micro políticas. “Esto es las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política.” (Dror, 1992, pág. 125). Las *meta* políticas constituyen un macro proceso de hechura de políticas públicas a través de un principio y una estrategia común (Guerrero, 1997); en México lo encontramos en la Constitución (ver Cuadro 2).

En el nivel *meso* lo recuperamos de Bolívar (1997) y Parsons (2007) constituye un análisis intermedio dónde se forman y desarrollan los problemas públicos como parte de la agenda, pueden ser visto como las políticas sectoriales que adopta el Estado; se concentra en el vínculo entre la definición de los problemas (metapolíticas) y el proceso de toma de

²⁶ Especialmente se distinguen, entre otras, las de carácter económico en la medida que tienden a cambiar la estructura social; no menos significativas son las que intervienen en la cultura política y que tienden a modificar la percepción e intenciones de los actores sociales; y, por último, que son nuestro objeto de análisis, destacan las que se diseñan formalmente desde el núcleo del ejercicio del poder, del gobierno, y que son condición necesaria de las políticas públicas en general, son las meta políticas o políticas constitutivas.

²⁷ Este tipo de esquemas de interpretación del proceso de la hechura han sido poco usados, aún con la abundante literatura en las políticas públicas. Cfr. (Guerrero, 1997).

decisiones e implementación (micropolíticas), para guiar las políticas públicas. El nivel *micro* esta caracterizado por la organización y gestión de la administración pública y de las instituciones políticas (**Ver Cuadro 2**).

Cuadro 2.
Clasificación de las Políticas públicas institucionales,
por tipo y por nivel de influencia

Políticas Institucionales		Meta	Meso	Micro
Constitutivas	Constitucionales	X		
	Administrativas	X		
	Jurisprudenciales	X		
De Reforma	Constitucionales	X	X	
	Jurisprudenciales	X	X	X
	Administrativas	X	X	X
Reguladoras	Electorales	X	X	X
	Estatutarias	X	X	X

Fuente: (Bolívar Espinoza A. , Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político, 1999). Nota: En esta clasificación no se han considerado las modificaciones: Fe de erratas y precisiones gramaticales.

Las políticas institucionales son la forma efectiva de acción que adopta el Estado funcionando²⁸. Estas políticas se ejercen desde el gobierno y, específicamente, desde el poder Ejecutivo y del poder Legislativo. Van dirigidas directamente hacia la *sociedad*, pero también al nivel del *régimen* como hacia el mismo gobierno. Estas políticas pueden clasificarse de muchas maneras. Entre otras, según su jerarquía y dependencia en meta políticas, meso políticas, micro políticas. Según intensidad en constitutivas, de reforma, y reguladoras.

En general las constitutivas casi siempre son meta políticas mientras que las de reforma y reguladoras generalmente son meso o micro políticas aunque muchas veces son políticas integrantes. A continuación presentamos la clasificación con cada uno de sus elementos presentados en el **Cuadro 2**.

²⁸ Se prefiere el término “efectiva” para designar una “realidad empírica” más que “real” que contiene también dimensiones simbólicas. El “deber ser” o los fenómenos ideológicos tienen tanto peso de realidad como la “realidad efectiva”. La perspectiva positivista extrema tiende a dar estatuto de certeza exclusivamente a “lo que es”, sin embargo, los fenómenos ideológicos o comunicacionales tienen tanto peso de realidad como la “realidad empírica” (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Tipos de políticas institucionales en acción

Políticas institucionales constitutivas

Las *políticas institucionales constitutivas* están dirigidas a crear y a enraizar (a veces restaurar) las instituciones (y los regímenes políticos) no para acompañar una política habiendo otras finalidades, sino con el fin principal de apuntar directamente su objetivo (**Ver Cuadro 2**) (Lowi, 1972; Quermonne J.-L. , 1985). Son políticas que tienen por función el control de la sociedad, en tres dominios: resguardar, fortalecer, modificar y establecer la dirección de las funciones de la legitimidad y seguridad del régimen; producen instituciones que norman la acción del gobierno, pudiendo ser de gobierno, administrativas, legislativas o jurisprudenciales; y, establecen las condiciones del ejercicio de la soberanía y de la participación ciudadana (Bolívar Espinoza & De la Reza, 2000).

Desde la perspectiva de las políticas públicas institucionales y más allá de las consideraciones meramente jurídicas, el Estado y la Constitución son hechos políticos, y pueden ser considerados como si fueran productos de “una” política constitucional (Quermonne J.-L. , 1985)²⁹. Pero, al mismo tiempo, el Estado y la Constitución también son engendrados de otras políticas institucionales. En el primer sentido, para que emerja una institución inédita como un Estado o una Constitución es indispensable que se desprenda y se imponga una “idea de obra” y un “poder organizado” que haga lo posible para impulsarlos; como sucede con cualquiera política pública aunque el proceso, en este caso es más prolongado, más abigarrado y profundo. No basta que la declaración de un nuevo Estado ni que una Constitución haya sido votada y ratificada, además, deben cumplirse las condiciones que requiere una “institución viviente” para su impulso y permanencia (Quermonne J.-L. , 1985, pág. 71).

Se dividen para su mayor comprensión en constitucionales, administrativas y jurisprudenciales. El nivel de influencia que tienen es el de *meta* políticas, establecen las condiciones para que las políticas *meso* y *micro* puedan funcionar. Las políticas

²⁹ Es difícil y hasta ocioso discutir que es lo que prima, si el Estado o la Constitución. Este evoca el famoso problema de qué es primero si el huevo o la gallina. Pero, aún no sabiendo que es lo primero, lo cierto es que, como dice Bergeron, nunca nadie ha visto a un huevo poner una gallina. Pese a la propuesta de la “norma de normas” que postula Kelsen como hipótesis, no cabe duda que del verbo no es capaz por sí sólo crear la realidad efectiva.

constitutivas constitucionales³⁰ son según Lowi (1972) inéditas y profundas entre ellas podemos encontrar las que inauguran una nueva constitución (**ver Cuadro 3**). En el caso de México ésta corresponde a la política constitucional de 1917 inaugurada con la revolución de 1910. El objetivo es establecer los rasgos generales de las condiciones de su legitimidad y habilitación del régimen mexicano y esclarecer los procesos de democratización. Algunos ejemplos latinoamericanos que crearon nuevas constituciones son Brasil en 1988, en Ecuador en 1978, en Perú en 1979, en Honduras en 1982, en El Salvador en 1983, en Guatemala en 1985, y en Paraguay en 1992 (Negretto, 2009). En la mayoría de los casos, se refiere al efecto deliberado de las políticas institucionales como un efecto *estructurante*, pero también a las fuerzas anti-sistema, las oposiciones al régimen o los **contra-poderes** reservándose a ejercer sobre ellas las presiones con vista a su desestructuración como los golpes de Estado (Quermonne J.-L. , 1985).

Las políticas **constitutivas administrativas** se caracterizan por definir las instituciones o funciones que tiene el Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgadas por el régimen (**ver Cuadro 3**). Su nivel de influencia es *meta* políticas porque afectan a las instituciones con un grado sustantivo de transformación por ejemplo en México las que definen la rectoría del Estado (arts. 25-26) o la gestión pública; o las que afectan los procesos de representación y las instituciones que las resguardan la constitución de un “sistema de partidos”; o las referidas a la Suprema Corte de Justicia y, en general, al aparato judicial, o las más recientes sobre la transparencia, entre muchas, transforman profundamente el sistema político, en especial, el ejercicio del poder (Bolívar Espinoza & Navarro Guzmán, 2001). Las políticas administrativas tiendan a ser primero, políticas constitutivas constitucionales en virtud que para que haya cambios profundos en estos dos campos, es necesario adecuar previamente el orden constitucional (Quermonne J.-L. , 1985, págs. 66-74).

³⁰ Las políticas constitucionales no siempre son productos de una situación violenta aunque muchas veces lo son; el constituyente pone en juego diferentes referenciales los cuales permiten un pacto constitucional que a menudo tarda años en llevarse a la práctica y a consolidarse debido, principalmente a su envergadura en todos los dominios y a la participación multitudinaria en su diseño. Acompaña el surgimiento de un nuevo régimen con todo lo que ello supone (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Las políticas **constitutivas jurisprudenciales**³¹ son un conjunto de acciones políticas gubernamentales que fundan el ámbito de la justicia y la legalidad; el juez, el mismo puede ser al lado del legislados, el autor de políticas institucionales constitutivas (**ver Cuadro 3**) (Quermonne J.-L. , 1985). También pueden verse como resultado, como parte integrante del Estado constitucional. El fin de las políticas institucionales jurisprudenciales es la “justicia relativa” en tanto que legalidad, es decir, en cuanto norma³². Tienen que ver con la norma o las normas, sean fundamentales o derivadas; o, constitucionales u orgánicas y, ordinarias. Aunque las leyes tiene que ver con el “deber ser”, no lo son en un sentido político ni moral; es decir, no tiene que ver con las consecuencias o los “fines” que una disposición normativa puede tener. Tampoco con las “valoraciones” psicológicas, individuales, sobre lo que es moral hacer o no hacer. Es un “deber ser positivo”. Es decir, es una regla obligatoria que determina los límites máximo y mínimo de lo que una voluntad general, es decir, el Estado ha dispuesto. La ausencia de cumplimiento de la norma siempre supone una sanción (Berrios Navarro & Bolívar Espinoza, 1998).

Políticas institucionales de reforma

Las **políticas institucionales de reforma**³³ son acciones del gobierno destinadas, en forma prioritaria, a establecer, suprimir o reemplazar controles en los diferentes niveles del Estado; se expresan, por ejemplo, en la habilitación o inhabilitación de las instituciones o los “funcionarios” públicos, y el permiso o prohibición a la ciudadanía (**Ver Cuadro 2**). La categoría de control en la concepción del Estado en funcionamiento representa un papel central; reemplaza la discutida idea de poder y ocupa, por esta razón, todo el espacio estatal

³¹ Es a Moris Jayou a quien se le debe la expresión de “políticas jurisprudenciales”. “La verdad, escribía el, es que el rol de juez ha sido rebajado por nosotros durante un siglo después de la revolución mientras que se instalaba el régimen administrativo pero mientras ese régimen había engendrado el mismo un nuevo juez, el reino del juez puede restablecerse” (Sfez, 1966, p. 292, Apud (Quermonne J.-L. , 1985)

³² La justicia se considera en forma relativa y no absoluta (Kelsen, 1998 pp. 75-83); y, al mismo tiempo, se entiende que el objeto propio de una concepción contractual de la justicia se refiere a cómo encajan las instituciones más importantes de la sociedad y se asignan derechos y deberes fundamentales para la asignación de ventajas producidas por la cooperación social (Rawls, 1995p. 243).

³³ “Las políticas reformadoras poseen una identidad de objeto: son políticas institucionales en que las políticas públicas tienen por principal objeto las instituciones ellas difieren sin embargo sobre un punto capital: no teniendo por finalidad la creación de instituciones nuevas (importadas o inéditas), ellas se dirigen a desarrollar, transformar o reformar las *instituciones existentes*” (Quermonne J.-L. , 1985).

en las diferentes modalidades: del régimen, del gobierno y de la sociedad, como controlador, controlando y controlado, respectivamente. El control se sustentan en la “doctrina de la defensa constitucional” (Fix-Zamudio, 1998) y tienden a reformar y adecuar los ordenamientos constitucionales de acuerdo a los procesos políticos y modernizar las técnicas jurídicas. El control o de defensa de la constitución o del orden político pueden ser consideradas de acuerdo a su función en su doble carácter de límite del poder público y protectoras de los derechos humanos y, como instancias internas de regulación de las garantías constitucionales (Bérgeron, 1993; Bolívar Espinoza A. , 1997).

Las políticas institucionales de reforma establecen la distancia entre el *ser* y el *deber ser*, configurando así los referentes de la acción social. Hay una tensión entre lo establecido por la Constitución y la realidad efectiva y los intentos de atenuarla han sido las características primordiales del proceso de reforma del Estado. El incumplimiento de los objetivos que supone la reforma constitucional no impide ver los intereses que esconde, ni tampoco que ella pueda cumplirse algún día (Bolívar Espinoza & Cuéllar Saavedra, 2003, págs. 218-219; Fix-Zamudio, 1996). Las políticas de reforma pueden ser vistas como un proceso general en el largo plazo o como procesos particulares en tiempos específicos. En el primer sentido, sirven para observar los procesos de cambio en el régimen político, como es el caso en el análisis de la reforma del estado. En el segundo, pueden observarse a partir de su “hechura”, en forma similar al proceso de constitución en cualquier política pública sectorial. La diferencia estriba en que por ser constitucionales repercuten de todas formas en el conjunto del sistema político.

Para su mayor comprensión las políticas de se clasifican en *constitucionales* y *administrativas*. Las primeras tienen un campo de referencia *meta* y *meso* políticas, en tanto, las segundas se abarcan las *meta*, *meso* y *micro* políticas. Las *meta* políticas institucionales de reforma constitucional tienden a transformar un sistema político original. Las políticas de reforma desde 1921 hasta 1997 permiten comprender la reforma del Estado mexicano al nivel del régimen y del gobierno, en especial, en el periodo de la reforma del Estado, desde 1982 hasta 1997.

Las **políticas de reforma constitucional** se caracterizan por ser revisionistas de la Constitución sobre uno o muchos puntos particulares que terminará por transformar una

política constitutiva, en el entendido que ha existido un fracaso de ésta última y la primera entrará como una revisión constitucional que desembocará en el cambio de las funciones o atribuciones de algunas de las instituciones del Estado (**ver Cuadro 3**) (Quermonne J.-L. , 1985). Esta categoría la podemos ejemplificar con la tendencia en América Latina de los países que hasta 2010 han optado por reformas constitucionales (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay). Ese tipo de políticas ponen a prueba la flexibilidad y la resistencia del orden político, de las estructuras institucionales, de la Carta Magna y de las estructuras sociales. En el caso mexicano habría que aludir a las reformas constitucionales específicas como es el caso de la reforma administrativa y a la definición jurídica del Estado en la economía, en los años 80's, la liberalización de la economía, la reforma electoral, el equilibrio de los poderes públicos en los 90's y en la primera década del siglo XXI la reforma fiscal, la reorganización de la administración pública, la reforma eléctrica, despetrolizar las finanzas públicas, reforma económica, la seguridad pública (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Las **políticas de reforma jurisprudencial**, se refieren a la transformación de la función jurídica orientada a limitar la actividad efectiva política, a la elaboración de las políticas, a la actividad de las instituciones líderes especializadas en las funciones gubernamentales (**ver Cuadro 3**). La función jurisprudencial se refiere a: los otros “poderes del Estado”; al “poder judicial” mismo; y a la administración de justicia en la sociedad. En el primer caso, la función de juzgar, se dice, que se encuentra o debe encontrarse al mismo nivel o con el mismo peso que las funciones de los otros “poderes” del Estado a fin de que haya un buen equilibrio y por lo tanto un buen régimen. En segundo término, las políticas jurisprudenciales pueden dirigirse a la transformación interna de las instituciones jurídicas ya sea al conjunto o a alguna en especial como son los Consejos de la Judicatura. Por último, las políticas jurisprudenciales se dirigen directamente a la sociedad.

Estas se pueden ejemplificar con las transformaciones implementadas el 31 de diciembre de 1994, que repercuten en el conjunto de la actividad estatal, es la que configura y fortalece la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJFN); y que produce, a través de ella, nuevas políticas de control jurisprudencial especializadas. En primer término, esta política implementa una serie de controles internos que tienen como objetivo asegurar la

independencia del Poder Judicial y su correcto funcionamiento administrativo interno y hacia los otros poderes (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Cuadro 3.
Algunas meta Políticas Públicas Institucionales en la reforma del Estado (1982-1997).

A. Constitutivas	
Constitucionales	Ideológicas retóricas: Nacionalismo-Revolucionario, Liberalismo-Social, Nuevo-Institucionalismo. Arts. 3, 27 y 123.
	Gestoría del Estado: Arts. 25 y 26
	Política de secularización: Art. 130.
	Comisión Nacional de Derechos Humanos. Art. 102
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Art. 99
Administrativas	Política de desregulación y Privatización , Arts. 25, 26 y 28.
	Impulso al Federalismo 40, 73 y 124
Jurisprudenciales	Administración de Justicia: Consejo de la Judicatura Federal de la Nación, Arts. 94, 97 y 100.
	Procesales de protección de defensa y garantías Constitución.
B. Reformadoras.	
Revisión constitucional	Políticas de reforma de la Constitución de 1917. Arts. 135 y 136.
Reforma Administrativa	Política Educativa: Art. 3.
	Servicio Civil de Carrera. Art. 123.
C. Reguladoras.	
Electorales de representación	Instituto Federal Electoral. Art. 41.
Estatutarias*	Distrito Federal, Art. 44 y 122.
	Clave Única de Identificación.
	Políticas Económicas
	Política social: Pronasol, Piesa, Progres

Fuente: (Bolívar Espinoza A. , Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Contrôle: l'exemple Mexicain (1982-1997) (Tesis Doctoral), 1997). * Estas no necesariamente deben estar incluidas en la Constitución, porque se refieren a las meso y micropolíticas.

Las **políticas de reforma administrativa**, tienen por objeto la extensión, la transformación o supresión de instituciones preexistentes, así la reforma administrativa aparecen bajo **el** carácter de una tarea permanente. Pertenecen al dominio de políticas reformadoras, **son** conformadas por el vasto conjunto de instituciones administrativas algunas de ellas, como hemos podido observar a propósito de la creación de la jurisdicción administrativa, **relevan** de hecho políticas constitutivas (**ver Cuadro 3**) (Quermonne J.-L. , 1985). Esta se puede ejemplificar en México con el desarrollo de la función administrativa a mediados de los años setenta se promulga una Ley Orgánica de la Administración y las leyes sobre **el** funcionamiento. Este tipo de políticas hace posible que lo político se constituya; se norme la composición y el desorden; y se construya el destino de un país; es decir, se refuerce la

permanencia o cambio de: la legitimidad; de la normatividad; y los valores de la sociedad; organismos, como la vigilancia a los servidores públicos e iniciativas para la instalación del servicio civil de carrera; aunque, aún a fines de los noventa la función administrativa recae sobre todo por los nombramientos de los jefes de servicio en la decisión presidencial.

Políticas institucionales reguladoras

Las **políticas públicas reguladoras**, son aquellas que tienen por objeto principal la producción *de normas o status* (Ver Cuadro 2). Tienden a mantener el orden existente a través de medidas de control de diverso tipo; en este sentido también pueden ubicarse en este rango, las políticas de “desregulación”, las que a veces son aún más complejas que aquéllas; estas intentan hacer desaparecer o redimensionar el Estado, como son las políticas de privatización, o de liberalización de obligaciones de distinto tipo, la simplificación administrativa o la descentralización de algunos servicios (Lowi, 1972; Quermonne J.-L. , 1985).

Es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados, el Estado obliga o prohíbe. Se limitan las libertades de los afectados (Lowi, 1992). Posiblemente, la observación propuesta en los Estados Unidos de la desregulación conducirá a analizar de más cerca, en los próximos años los procesos de desregulación-reestructuración de las instituciones (Wyszomirsky, 1982, págs. 448-458). Estas las podemos ubicar como las normas, las reglas fijadas en un momento dado que rigen el estatus de personas físicas y morales y el régimen jurídico de sus bienes ya que ellas proveen el arsenal de la legislación de los fondos de costumbres y de jurisprudencia, nosotros nos referiremos a ellas en el momento pertinente, tratando como las políticas reguladoras (Quermonne J.-L. , 1985). Este tipo de políticas institucionales se dividen en *electorales* y *estatutarias*. Ambas pueden tener un nivel de influencia *meta*, *meso* y *micro*.

Las **políticas regulatorias electorales**³⁴, tienen por objeto determinar y poner en obra los modos de escrutinio que sirven para designar los principales órganos electivos del

³⁴ Jamás a nuestro conocimiento ellas han sido sistemáticamente estudiadas en tanto que políticas públicas. Pero sería fácil de darse cuenta a través de los análisis de la sociología electoral de numerosos observadores que reúnen sus preocupaciones (Quermonne J.-L. , 1985).

Estado, de las colectividades públicas territoriales pero igualmente de los establecimientos públicos o de los organismos semipúblicos y privados (**ver Cuadro 3**). En este caso podemos ejemplificar con la política electoral, al menos al nivel de la elección de diputados en el Congreso de la Unión constituye así un campo de aplicación privilegiado de política institucional reguladora: el hecho se pasa por la más amplia demostración (Lowi, 1972; Quermonne J.-L. , 1985).

Estas políticas se traducen, por ejemplo en México a partir de 1963 y 1973, cuando se introdujeron los llamados diputados de partido con cierta representación proporcional. Posteriormente, en 1977, 1986, 1989, 1993, y 1996 se perfeccionó este sistema. De este modo se cambiaban las disposiciones que se habían establecido en 1917 mediante las cuales los procedimientos y organismos electorales eran regulados por leyes ordinarias (Fix-Zamudio, 1998, págs. 34-35). Desde 1977 se viene transformando el sistema electoral hacia su judicialización por conducto de tribunales especializados. En 1986 se crea el Tribunal de lo Contenciosos Electoral que funciona en periodos electorales. En 1990 se le sustituye por el Tribunal Federal Electoral, con carácter permanente y autónomo. En 1993, se suprimió el sistema de autocalificación de la Cámara de diputados conservando la decisión final en las elecciones presidenciales. Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 se integra al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación (Fix-Zamudio, 1998, págs. 38-41).

Las **políticas reguladoras estatutarias**, tienen por objeto fijar los derechos y obligaciones de una categoría de personas relevando generalmente de un sector profesional determinado (**ver Cuadro 3**). Así la reglamentación que ella opera tira su finalidad de la organización del sector concernido y no solamente del orden institucional. Pero la densidad de las reglas jurídicas contenidas en un estatuto confiere siempre a la política reglamentaria o contractual que precede(o preside) a su elaboración o su puesta en obra un “tener” tono institucional particularmente elevado. Y cuando se trata de la función pública se está en derecho más que en otro dominio, de calificar la política pública que determina su estatuto de política institucional reguladora (Quermonne J.-L. , 1985).

Esto se puede ejemplificar en México con los cambios que eliminaron las funciones del poder ejecutivo para nombrar al gobernador del Distrito Federal (Art. 89 Frac. IX); y a

los procurador general del Distrito Federal (Art. 89, frac. II). Esta facultad, en cuanto a la concentración del poder, serán cambiadas radicalmente a partir de 1996, con la promulgación de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la república, y con la reforma al artículo 122 constitucional que cambia la forma de administración del Distrito Federal y de la procuración de justicia.

4. Propiedad social; Ley Agraria 1915 y artículo 27

Ley Agraria de 1915 y Constituyente de 1917

Por qué la propiedad social es una política institucional

El primer elemento que ubica a la propiedad como política institucional es su respaldo otorgado por la Constitución, en este sentido es una metapolítica. El segundo elemento es que la Constitución, a su vez es el marco normativo más general que indica para diseñar e implementar los cursos o programas de acción dirigido a la propiedad. En la clasificación que hemos dado a las políticas institucionales, veremos que la propiedad tiene un espacio de acción en cada uno de ellos.

Es **constitutiva** porque está dirigida a crear las instituciones encargada, entre otros asuntos de la dotación y restitución de la tierra, resguardando y fortaleciendo a la propiedad originaria como de la nación de acuerdo al artículo 27 constitucional de 1917 y el actual. Establece además la clasificación de los distintos tipos de propiedad: pública, privada y social. Desde el punto de vista *administrativo* permite a los Estados y al Distrito Federal determinar los casos en se tenga que expropiar la propiedad para la utilidad pública. Y *jurisprudenciales* porque la Fracción XIX, del artículo 27 prevé y obliga a la Ley Agraria a fundar o instituir un órgano de órgano para la procuración de justicia agraria y otorga la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra mediante asesoría legal de los campesinos (Fracc. XIX, Art. 27), por parte de la Procuraduría Agraria (**ver Cuadro 4**).

Desde el punto de vista de las políticas institucionales **reformadoras**, ubicamos a las *reformas constitucionales* que ha tenido el artículo 27 desde 1934 hasta 2011 e incluso a los artículos 25, 26 y 28 que participaran en el campo de la propiedad. Las de *reforma administrativas* están ligas a los cambios que tuvo la Ley Agraria y para lo cual se

otorgaron funciones y atribuciones a ciertas instituciones para el Ordenamiento de la propiedad rural y para la Certificación de la tenencia de la tierra artículos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4.
Clasificación de la propiedad de acuerdo a las categorías de las
Política institucional de propiedad.

A. Constitutivas	
Constitucionales	Propiedad originaria es de la Nación, (Art. 27)
	Origen de la propiedad pública, privada y social (Art. 27)
Administrativas	Los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública para la ocupación de la propiedad privada,(Fracc VI, Art. 27)
Jurisprudenciales	La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. (Fracc. XIX, Art. 27)
	Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra mediante asesoría legal de los campesinos (Fracc. XIX, Art. 27).
B. Reformadoras.	
Revisión constitucional	Reformas constitucionales al artículo 27, de 1934-2011.
	Reformas a la Ley Agraria de 1992-2011.
Reforma Administrativa	Ordenamiento de la propiedad rural (Arts. 1, 3, 47, 93, 94, 95, 96, 97, 126, 132 y 136 fracción VIII, 160, 161, 162 y Octavo Transitorio de la Ley Agraria)
	Certificación de la tenencia de la tierra artículos (I, 3, 4, 7, 44, 56, 57, 64, 66 y 68 de la Ley Agraria)
C. Reguladoras.	
Electoral de representación	Elección de delegados para los ejidos que se constituyan en sociedades rurales (Art. 108 de la Ley Agraria)
	Elección de los Comisariados Ejidales y el Consejo de Vigilancia (Art 21 de la Ley Agraria).
Estatutarias	Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares
	Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Fuente: (Bolívar Espinoza A. , Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Contrôle: l'exemple Mexicain (1982-1997) (Tesis Doctoral), 1997).

Es también **reguladora**, porque tienen un campo de *electoral y de representación* prevista en la Ley Agraria, por ejemplo, la elección de los delegados para los ejidos que se constituyan en sociedades rurales (Art. 108 de la Ley Agraria), la elección de los Comisariados Ejidales y el Consejo de Vigilancia (Art 21 de la Ley Agraria). Y estatutarias porque consideran el establecimiento del reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares o el reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, cada uno de ellos con la finalidad de

fijar derechos sobre la propiedad y al mismo tiempo la obligación de cumplir ciertas reglas al interior de los ejidos y comunidades (**ver Cuadro 4**).

Este proceso de las políticas institucionales de la propiedad no afectan sólo a una institución, sino a un conjunto de instituciones, en este caso a la Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, Tribunales Agrarios, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por otro lado, la política pública institucional de la propiedad pretende resolver situaciones estimadas en la agenda gubernamental como problemáticas; estas respuestas del Estado afectan a la sociedad en su conjunto y a las instituciones, por tanto, al régimen y al gobierno. Estas modificaciones provocan regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad.

La arena de la disputa: la Ley Agraria de 1915

En México a partir de la independencia se darán cambios radicales en todos los dominios especialmente en lo jurídico, lo social y lo político. Sin embargo, ello no significó el desligamiento de todos los resabios derivados de la estructura imperial. En los asuntos relacionados con la propiedad será difícil la transición desde un régimen colonial hacia una república nacional independiente sobre todo en el problema de la distribución de la tierra. Durante la Revolución Mexicana, Emiliano Zapata será quién pugne por la restitución de los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados o caciques a la sombra de la tiranía mediante el Plan de Ayala³⁵. Será quién influirá para que el Jefe del Ejército Constitucionalista emita por primera vez una Ley orientada a este fin en 1915, así se inaugurará la organización institucional de la propiedad³⁶.

Con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 se **inicia** la reforma agraria que culminaría con la reforma del Artículo 27 constitucional en 1992. Con esta Ley se ordena

³⁵ La evolución de las medidas dictadas a este respecto, ha sido: primero, la Ley Lerdo de 1856, cuyos postulados fueron recogidos por el artículo 27 de la Constitución de 1857, dio fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas. El propósito fundamental en esta primera etapa fue movilizar la propiedad raíz amortizada por el clero (Valadés, 1994, pág. 131).

³⁶ Se pretendían resolver los problemas creados en el Gobierno de Porfirio Díaz, pero también los que se habían postergado por la Constitución de 1824 y de 1857. Algunos de los esfuerzos están orientados por el Plan de San Luis (1910) de Madero, pero fundamentalmente por el Plan de Ayala (1911) de Emiliano Zapata y no es menor el discurso histórico de Luis Cabrera, que pronunciara en 1912 (Cabrera, 1985).

la restitución de las tierras a favor de los pueblos despojados ilegalmente y la dotación a los que no siéndoles posible probar el despojo las necesiten para el sostenimiento de sus habitantes. Así se restituyen dos instituciones: la restitución y la dotación de tierras (Mendieta y Núñez, 1965). Para poder cumplir con este propósito se creó la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o territorio, y los Comités Particulares Ejecutivos necesarios para cada entidad de la República.

La primera acción será la de declarar nulas las enajenaciones de la propiedad social, las concesiones o ventas de las tierras por cualquier otra autoridad desde 1876, las ocupaciones o invasiones ilegales de tierras, aguas y montes de los ejidos (Art. 1). La división o reparto legítimo en el que haya habido algún vicio, podrá ser nulificado con los votos de las dos terceras partes de los vecinos (Art. 2). En el Art. 3 se plantea que los pueblos, que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr la restitución por falta de títulos, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente, expropiando el gobierno a los colindantes.

También se reconoce la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de los que habían sido despojados como un acto elemental de justicia, como forma de asegurar la paz y el bienestar. Las acciones que implementaron se dieron con base en dos tipos de solicitudes: las de *restitución de tierras*, pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos o ocupados ilegítimamente; y las de *dotación de ejidos* a los pueblos que carecieran de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación (Cfr. Art. 6). Dadas las dificultades³⁷, se plantea que la forma de cumplir las dos tareas, sea la de facultar a las autoridades militares superiores para que den tierras a los pueblos que carecían de ellas, advierten que las tierras no pertenecerán al común del pueblo, sino en pleno dominio con limitaciones.

Las solicitudes de restitución de las tierras y la dotación de los ejidos a los pueblos se presentarán a los Estados directamente ante los gobernadores o ante las autoridades políticas superiores y en caso de dificultades se podrá presentar ante los jefes militares (Art.

³⁷ En los mismos considerandos se reconoce las dificultades que se tenían para poder restituir las tierras, ya sea porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se habían hecho con apego a la ley o porque los pueblos hayan extraviado los títulos o porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos.

6). Para el caso de la restitución se tenían que reunir los documentos que acreditaran su derecho, el resultado en el que se acordaba o negaban la dotación o la restitución dependía de la decisión del jefe militar o los gobernadores, oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En el orden inverso jerárquico, los *Comités Particulares Ejecutivos* realizarían lo relativo a los trabajos de campo, así como para ejecutar las resoluciones de carácter provisional que pronunciaran los gobernadores o jefes militares. La *Comisión Local Agraria*, oír a su parecer sobre las acciones de restitución y dotación, en caso afirmativo pasará el expediente a los *Comités Particulares Ejecutivos* (para hacer entrega provisional). La *Comisión Nacional Agraria* dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen del Poder Ejecutivo sancionará las restituciones y las dotaciones³⁸.

Discusiones del Congreso Constituyente de 1917

El proyecto de reforma que Venustiano Carranza proponía sobre el artículo 27, según Pastor Rouaix eran importantes para contener los abusos sobre la tierra de los campesinos, pero no abarcaba el problema de la distribución de las tierras a los campesinos. Las demandas de los campesinos no podían dejarse, sin atender, sabiendo hasta donde podían llegar las masas populares. Las posturas dentro del Congreso estaban de acuerdo en abolir los privilegios de los monopolios y los inversionistas extranjeros y lo referente a la exploración de minerales y los productos del subsuelo, restituyendo tales derechos a la nación (Miranda Correa, 1988).

El artículo 27³⁹ se había postergado por posiciones divergentes y por la complejidad para resolver el problema de la propiedad, que tenía su origen al menos desde la colonia española. El Congreso Constituyente, se reunió el 29 de enero de 1917 para la discusión del artículo 27, su aprobación era incierta por no tener impreso el dictamen, la Presidencia

³⁸ El papel de la Comisión Nacional Agraria, dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados (Mendieta y Núñez, 1954, pág. 180 y ss.)

³⁹ Se le encomendó a Andrés Molina Enríquez la elaboración de un proyecto de iniciativa, pero el propio Pastor Rouaix, debido a que parecía más una tesis jurídica que un proyecto de artículo constitucional, sin embargo, fue un pilar para las discusiones de la Comisión y su dictamen.

había dispuesto que no se discutiera, pero dado que había personas a favor de que se discutiera, se sometió a consideración de la Asamblea y por aprobación de la mayoría se decidió discutirlo. Al mismo tiempo, se constituyó el Congreso en sesión permanente, levantándose la ordinaria, hasta el final de las labores a fin de tratar todo cuanto problema quede pendiente, comenzando por la cuestión agraria (Diario de debates del Congreso Constituyente, 1916).

Cuadro 5.
Debate del artículo 27 en el Congreso Constituyente 1917

Parte	Temas	Cambio
P-1	La nación no vende la tierra, da solo la posesión; Lo agrario es el problema capital de la revolución; fomentar la pequeña propiedad ; Asociación del campo .	No
P-2	La expropiación es buena, y más cuando se trata de un bien común; se pedía que la indemnización se efectúe en plata.	No
P-3, 4 y 5	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-6	Si la nación es la propietaria que reciba el tanto por ciento cuando permita explotarlas; debe aplicarse también a las minas yacimientos carbonífero; Discutía si debería de quedar como precepto constitucional o no.	No
P-7	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-7, F-I	Los extranjeros pueden burlar las leyes y adquirir bienes; los extranjeros echan mano de su fuerza para hacer respetar sus derechos de propiedad; para cerrar el abuso se deben prohibir comprendan las sociedades anónimas .	Si
P-7, F-II	La Iglesia debe limitarse para que no puedan adquirir bienes muebles; con la redacción se otorgar personalidad jurídica .	Si
P-7, F-III	Las instituciones de beneficencia pueden exceder lo permitido; la medida es para favorecer tales instituciones.	No
P-7, F-IV	Que se prohíba adquirir bienes raíces a toda clase de sociedades comerciales; limitar al clero para no dar la facilidad para que haga de ellos .	Si
P-7, F-V	Se autoriza a los bancos tener capitales impuestos; y se les prohíbe tener bienes raíces, fuera de los que sean estrictamente indispensables para su objeto .	No
P-7, F-VI	Se está refiriendo sólo a los que ya se les restituyeron las tierras, pero los que aún no, se les están lesionando sus intereses.	Si
P-7, F-VII	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-8	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-9	Al devolver las propiedades a los legítimos propietarios, no podrán pagar la indemnización que prevé el artículo y no podrán acceder a ellas .	No
P-10	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-11	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-11-a)	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-11-b)	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-11-c)	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-11-d)	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-11-e)	No estaba claro qué clase de bonos se refiere esa ley; bonos para cumplir con la indemnización cuando haya expropiación .	No
P-11-f)	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No
P-12	<i>Se reserva para su votación, sin debate</i>	No

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario de Debates del Congreso Constituyente.

Nota: Se ha tomado el orden de los párrafos aprobados el lunes 5 de febrero de 1917.

El proyecto que la Comisión presentó, se aprobaron los párrafos 3, 4, 5, 7 no se discutieron, lo mismo que la fracción VII, el párrafo 8, 10, 11, 11a, 11b, 11c, 11d, 11f y el párrafo 12 se aprobaron sin debate alguno. Esto indica la importancia de la Comisión encargada de presentar el dictamen sobre el artículo en cuestión. De las partes discutidas (11 componentes del artículo) sólo se realizaron modificaciones al *párrafo séptimo*, a la *fracción I, II, IV y VI*. A continuación abordamos las principales divergencias que se tuvieron en el Congreso Constituyente (**ver Cuadro 5**).

Al iniciar el debate del artículo 27, en lo concerniente al *párrafo primero*, se comentó que se debía reconocer el debate como el más importante, porque era el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Pues durante el porfiriato, las autoridades coludidas con los hacendados absorbieron la pequeña propiedad y los ejidos de los pueblos. La participación del ciudadano Navarro Luis T. del 30 de enero, aún cuando no estaba de acuerdo con el primer párrafo del aprobado artículo, comentaba que para frenar los abusos contra los pueblos la nación tendría que ser: "...la única dueña de los terrenos, y que no los venda, sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlos". En esta frase encontramos el sentido que van a tener los *ejidos* y las *comunidades*, por lo menos hasta la reforma de 1992 (**ver Cuadro 5**).

La discusión del *párrafo segundo* fue mínima, porque se reconocía la bondad de dicho mecanismo y más cuando se trata de un bien común. Sin embargo, se pedía que la indemnización se efectúe en plata y no en bonos o en papel. Los *párrafos tercero, cuarto y quinto*, no fueron debatidos, quedando tal cual se había presentado por la Comisión. En el *párrafo sexto*, se discutió que si a partir de ahora la nación sería la propietaria de las tierras y de las aguas, sería justo que recibiera un porcentaje de la explotación, mismas que recibían los pequeños propietarios; en el mismo tenor se propuso que las minas y los yacimientos carboníferos también fueran sujetos de la misma consideración anterior; se discutió también si el porcentaje que debía instituirse debería de quedar como precepto constitucional o podía ser objeto de la reglamentación (**ver Cuadro 5**).

El *párrafo siete*, se reservó para su votación, sin debate. Sin embargo, el *párrafo siete*, fracción I, es la que causó más polémica en el seno del Congreso, se trataba la posición de los extranjeros sobre las tierras y sus usos. Se buscaba el mecanismo que

permitiera “cerrar la puerta del abuso [de los clérigos] y los extranjeros” para ellos se proponía prohibir las sociedades anónimas, porque se valen de mexicanos para formar sociedades anónimas, en donde las acciones van a parar en manos de extranjeros. En el *párrafo siete, fracción II*, se debatió para que la Iglesia se limitara para que no pueda adquirir bienes muebles y que no se permita se burle bajo ningún mecanismo, además se pide cambiar la redacción inicial, porque de lo contrario se le está otorgando personalidad jurídica (**ver Cuadro 5**).

En el *párrafo siete, fracción III*, se cuestionaba sobre los abusos de los que puede valerse las instituciones de beneficencia para exceder los bienes permitidos, pero se respondió que la finalidad es que dichas instituciones puedan tener autonomía y no estar vinculadas a los extranjeros y la iglesia. Esta discusión se complementa con el *párrafo séptimo, fracción IV*, al prohibir que las sociedades mercantiles adquieran bienes raíces y de esa forma se estaría limitando al clero para no dar la facilidad para que se hagan este tipo de asociaciones. En el *párrafo séptimo, fracción V*, se alegó si realmente el objeto de los bancos hipotecarios no es apoderarse de los bienes raíces, sino sencillamente garantizarse con ellos para que, en caso de que no se pague la cantidad prestada, sacarlos a remate. Pero al mismo tiempo, se les prohíbe tener bienes raíces, fuera de los que sean estrictamente indispensables para su objeto (**ver Cuadro 5**).

En el *párrafo séptimo, fracción VI*, se razonó sobre si lo enunciado no señalado no lesiona los intereses de los pueblos a los que aún no se restituyen sus tierras, pues sólo considera a los que ya se les restituyeron las tierras. El *párrafo octavo* se reservó para su votación, sin debate. En el *párrafo noveno* se citó que al devolver las propiedades a los legítimos propietarios, no podrán pagar la indemnización que prevé el artículo y no podrán acceder a ellas. El párrafo décimo, onceavo y sus incisos de a) al d) se reservaron para su votación, sin debate. En el párrafo onceavo, inciso e), se pidió aclarar a qué clase de bonos se refiere esa ley y se explicó que eran bonos para cumplir con la indemnización cuando haya expropiación. El párrafo onceavo, inciso f) y el párrafo doceavo se reservaron para su votación, sin debate (**ver Cuadro 5**).

Había un inciso f) y g), en el presentado por la Comisión señalaba que: “(f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos

y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la revolución o a la instrucción pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derechos a los descuentos que las leyes señalarán”. Pero por una proposición de C. Aguilar, Salvador González Torres, J. de D. Bojórquez, Adolfo Villaseñor y D Pastrana J., se transfirió a los artículos transitorios, ocupando el lugar del f) el g) (**ver Cuadro 5**). Esto se justificó porque lo que se había propuesto no tenía carácter de ley constitucional, sino condiciones transitorias.

Los últimos preceptos constitucionales, discutidos y aprobados por el Congreso fueron el artículo 27, junto con las fracciones 10, 17, 19, 29, el artículo 33, el artículo 82 y la fracción II del artículo 115. El resultado de la votación fue “Aprobado todo por unanimidad de 150 votos”, a excepción de la fracción II, que tuvo 88 por la afirmativa y 62 por la negativa, y el 33 que tuvo 93 por la afirmativa y 57 por la negativa; y el 82, que fue aprobado por 149 votos de la afirmativa contra 1 de la negativa, del ciudadano diputado Ibarra, por la fracción V (Diario de debates del Congreso Constituyente, 1916).

Influencia institucional del Constituyente de 1917

Una de las tareas más importantes que tuvo del Congreso de Constituyente de 1916-1917 fue dar solución al problema de la propiedad, mediante el artículo 27 constitucional. Este va estar impulsado por dos antecedentes que determinará la posición del Estado frente a la propiedad: La ley de desamortización de 1856 y La Ley del 6 de enero de 1915⁴⁰. La influencia de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, del 25 de junio de 1856 quién decreta que todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que los tienen arrendados⁴¹. Incluso es aludida en el propio artículo constitucional en su párrafo tercero de la fracción VII, como referente para declarar nulas

⁴⁰ Muchas inconformidades se habían planteado, algunas de ellas estaban impulsadas por el Plan de Ayala que Zapata representaba. Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915 (Mora Donatto, 2001).

⁴¹ Bajo el nombre de Corporaciones se comprenden las comunidades religiosas, ayuntamientos y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida; exceptuando de la enajenación los edificios destinados, inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones (Leyva García, 2006, pág. 286).

todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde... que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus.

Respecto de la Ley del 6 de enero de 1915 aparece referida en el párrafo tercero, fracción VI, en la que confirma las dotaciones de terrenos que ésta haya hecho hasta que la Ley genere nuevas instituciones para hacer el repartimiento de las tierras. Además aparece en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 27 en la que establece que las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones, serán restituidos a éstas con arreglo dicha Ley. Agrega que el Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional, compartiendo así su jerarquía, vigentes ambos hasta el 10 de enero de 1934, en que se abroga la Ley de 6 de enero de 1915 y su contenido pasa a formar parte del texto constitucional.

La política fundante de 1917 otorgó una gran relevancia a la propiedad y esta siguió en el mismo tenor en todo el periodo posrevolucionario. En ella se instituyeron los fundamentos en los que descansaría todo el sistema de derechos de propiedad dentro del territorio nacional por los que se lucharon en la Revolución: justicia y redistribución de la propiedad (Ruiz Massieu, 1988, págs. 43-57). El artículo consideró a la propiedad como un derecho derivado de la sociedad, no anterior o superior a la misma, sujeto a las limitaciones y modalidades que dicte el interés público y condicionado por el propio texto del artículo 27⁴².

Artículo 27, su evolución y efectos

Artículo 27 constitucional de 1917

El Constituyente de Querétaro estableció los principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Su complejidad llevó a ser uno de los más polémicos, siendo el

⁴² “El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios” Cfr. Exposición de Motivos de iniciativa de reforma al Art. 27 publicada el 6 de enero de 1992.

último en aprobarse, debiendo contener el régimen de la propiedad y la cuestión agraria. El artículo estaba constituido por siete párrafos, de los cuáles el séptimo contiene 7 fracciones, y el párrafo quinto de la fracción séptima se divide a su vez en 6 incisos. A partir de la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 constitucional se estructura la política institucional de la propiedad en México.

Expresamente se señala en el *párrafo primero* que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación...”. Con ello se establece que la propiedad originaria es de la nación y no de los particulares. Así mismo, establece que la Nación “...tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. De esta forma en el ámbito de la propiedad, se construye el principio patrimonialista que caracterizará al Estado mexicano en el periodo pos revolucionario.

En el *segundo párrafo* se establece que la propiedad se puede expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En el *tercer párrafo* se instituye el derecho de la nación para establecer las modalidades que dicte el interés público. Para ello, se implanta como meta hacer una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación mediante el fraccionamiento de los latifundios y así poder crear nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables. De esta forma la propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado. De acuerdo con Leyva García (2006) en estos primeros tres párrafos se estructuran los principios teóricos, doctrinales e ideológicos del sistema de propiedad.

En el *párrafo cuarto*, se ratifica que la nación mantiene el dominio directo de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. Además agregan los combustibles minerales sólidos; el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. En el *párrafo quinto*, se establece la potestad de la nación para ejercer los derechos sobre las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional⁴³. En la parte final del párrafo complementa señalando que

⁴³ Dichas aguas que considera son: aguas de los mares, las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, los ríos principales o arroyos, las aguas que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos. Cfr. Párrafo quinto del Artículo 27 de 1917.

cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración, se considerará como parte integrante de la propiedad privada, pero cuando su curso pase de una finca otra se considerará como de utilidad pública.

En el *párrafo sexto*, refiere que el dominio de la nación, de los dos párrafos anteriores, es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones a particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas. En el *párrafo séptimo*, se establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. Para ello, va a fijar las VII fracciones que indicarán las condiciones que deben cumplirse.

La primera de las condiciones, enunciada en la *fracción I*, es que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas; se podrá conceder a los extranjeros siempre que convengan con ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales. En la *fracción II*, se les niega a las asociaciones religiosas esta capacidad e incluso se señala que los bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, que *tuvieren*, entrarán al dominio de la nación, instituyendo de esta forma parte del principio de laicidad. De acuerdo con la *fracción III*, las instituciones de beneficencia pública o privada, podrán adquirir sólo los bienes raíces necesarios para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; condicionadas a no tener relación alguna con eclesiásticos o instituciones religiosas. Las sociedades comerciales, según la *fracción IV*, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Para cualquier otra actividad que no sea agrícola, los podrán obtener en la superficie indispensable para el establecimiento o servicio de los objetos indicados. En la *fracción V*, limita a los bancos a adquirir sólo las tierras necesarias para cumplir sus objetivos. Se ratifica, por la *fracción VI*, la capacidad de los pueblos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para gozar de su patrimonio que les pertenezca o restituya, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

La *fracción VII*, se divide por párrafos 6 párrafos, en el *primero* se instaure que ninguna otra corporación podrá tener en propiedad o administración bienes raíces y los gobiernos de la República podrán adquirir los necesarios para los servicios públicos.

En el *segundo* se otorga las atribuciones a las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada, además de los procedimientos que se deberán seguir. En el *tercero* se declaran nulos todos los actos que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, aguas y bosques a los pueblos, además señala que sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

En el *cuarto*, se enuncia que en el ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial en coordinación con las autoridades administrativas. En el *quinto*, se anuncia que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades. Éste por medio de incisos establece las bases que la regirán: a) extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo; b) cuando haya excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; c) en caso de negarse el propietario, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación; d) el valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos; e) el propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada; y f) las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo. En el *sexto*, se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación.

Este sentará las bases para desarrollar las leyes secundarias, programas y cursos de acción dirigidos a los tres sectores que componen la propiedad: la propiedad pública, privada y social. Estas condiciones del ejercicio del poder son las que fundan el ordenamiento de la propiedad, estableciendo las funciones y atribuciones de régimen, del gobierno y de la sociedad, en el sentido que se entiende en este trabajo. A partir de 1934 se realizarán una serie de políticas de reforma constitucional que irán ajustando el funcionamiento del Estado.

Sin embargo la dotación y restitución de tierras fue lenta y ambigua, de 1917 a 1934 sólo se repartieron 7,7 millones de hectáreas a menos de 800 mil solicitantes: el 3,5% de la superficie nacional (Zorrilla Ornelas, 2004). Esto obligará a reformar el propio artículo 27 y las instituciones que estaban llevando el proceso de dotación y restitución⁴⁴ para poder cumplir las demandas con prontitud. Esta funcionará formalmente hasta el 17 de enero de 1934, al publicarse un decreto con el que se constituye el Departamento Agrario con las facultades de restitución y dotación, fraccionamiento de latifundios⁴⁵ en el Código Agrario de 1934 con el que se reorganizará la política institucional de la propiedad.

Ley de Ejidos (1920)

Las políticas que hemos señalado anteriormente forjaron una organización que debió acoplarse con el paso de los años de acuerdo con las necesidades que iban surgiendo (**Ver Cuadro 1 del Anexo**). Por ello, se darán muchos cambios, se probarán varias instituciones con la finalidad de dar certidumbre a la tenencia de la tierra. Uno de los cambios principales es la **Ley de Ejidos** (1920) que regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano, se regula el funcionamiento de la propiedad rural y también el de la Comisión Nacional Agraria y de la Comisión Local Agraria, otorga importantes facultades de decisión y ejecutivas en materia agraria a los gobernadores de los estados y al Presidente de la República, a quien se le considera la suprema autoridad agraria. En cuanto a los conflictos que se suscitaban al interior de los núcleos agrarios por el aprovechamiento de las tierras reivindicadas u obtenidas o disfrutadas en comunidad, serían tramitadas y resueltas por la Comisión Local Agraria, siempre que por la naturaleza de la controversia no cayera bajo la jurisdicción judicial (Morfin Corona, 2006).

Es en la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, en donde se denominan por primera vez a los núcleos de población como **ejidos**, dando margen a una figura colectiva con una estructura definida y con órganos de representación. Le siguió el Reglamento

⁴⁴ Se auxilió en 1925 cuando se promulgó la Ley de patrimonio Ejidal con el que se fortalece al núcleo agrario como unidad social; en 1927 la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas con el que se intentó acelerar la entrega de tierras y aguas, así como diseñar un juicio agrario; en 1933 se plantea la primera iniciativa de política de reforma constitucional de la política fundante (Hernández Gaona, 1991).

⁴⁵ Estaba conformado por un Cuerpo Nacional Consultivo, comisiones mixtas agrarias, Procuraduría de Pueblos y Registro Agrario (Gallardo Zúñiga, 2007).

Agrario del 10 de abril de 1922, que establece la extensión de los ejidos, correspondiendo a cada jefe de familia de tres a cinco hectáreas de riego, de cuatro a seis de temporal; de seis a ocho de otras clases (Warman, 2003, pág. 86). Por primera vez se fijaron los límites de la propiedad inafectable en 150 hectáreas de riego o humedad y 250 en terrenos de buena calidad (Hernández Gaona, 1991, pág. 87).

Políticas de reforma constitucional (1934-2011)

Entre el texto original del artículo 27 constitucional y el vigente en 2012 tiene considerables diferencias, tanto cuantitativas como cualitativas. En términos cuantitativos el artículo original contaba con 12 párrafos, de los cuales el séptimo, estaba integrado por VII fracciones y el onceavo párrafo constituido por 6 incisos (a-f). Para 2012, el tamaño ha crecido significativamente, el número de fracciones son XX, se han emitido 17 decretos de reforma constitucional. Vemos cómo se fue dando esta transformación en el tiempo con sus 17 decretos de reformas constitucionales (ver Cuadro 2).

La **primera** política de reforma constitucional se publica en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934⁴⁶. Se cambia el concepto “pequeña propiedad”, por “pequeña propiedad agrícola en explotación”, al igual, se transforma el concepto pueblos, rancherías y comunidades, por el de “núcleos de población” (Párrafo 3). En la fracción X, se organiza a los campesinos en un nuevo modelo de tipo de propiedad dando nacimiento a los ejidos⁴⁷. La fracción XI, inciso a) al e), se incorporaron los principios y postulados de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, una dependencia directa del Ejecutivo Federal, un Cuerpo Consultivo, una Comisión Mixta compuesta, Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales para la organización, dotación y restitución de tierras. Con este nivel reglamentario del artículo 27, podemos decir que a partir de esta reforma, se fija el procedimiento de la propiedad social, complementando el carácter de la pública y privada establecidos en 1917, así los tres tipos de propiedad están plasmados constitucionalmente.

⁴⁶ Modifica los párrafos tercero, cuarto, quinto; divide la fracción I en dos párrafos; modifica la fracción VI y la adiciona con dos párrafos, recibiendo texto de la fracción VII; adiciona las fracciones VIII a XVIII (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005).

⁴⁷ En la Ley de Ejidos de 1929 se denominan por primera vez a los núcleos de población como ejidos, figura colectiva con una estructura definida y con órganos de representación. Establece en su artículo 13: “La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido” (Leyva García, 2006, pág. 30)

Una **segunda** reforma se publicó el 06 de diciembre de 1937 en el que se reforma la fracción VII, estableciendo que “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se hayan pendientes o, se susciten entre dos o más núcleos de población”. La **tercera** dada el 9 noviembre de 1940, adiciona parte final del párrafo sexto, implantando que “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones”, esto a raíz de la expropiación petrolera que realizará el Presidente Lázaro Cárdenas. La **cuarta** reforma de 1945 facilitar el mejor aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional (párrafo quinto) (ver Cuadro 6).

Cuadro 6.
Número de reformas al artículo 27 por fecha y presidente 1934-2011

No	Fecha	Presidente	Tipo de modificación
1	10/01/1934	Abelardo L. Rodríguez	<i>Modifica</i> los párrafos tercero, cuarto, quinto; <i>divide</i> la fracción I en dos párrafos; <i>modifica</i> la fracción VI y la <i>adiciona</i> con dos párrafos, recibiendo texto de la fracción VII; <i>adiciona</i> las fracciones VIII a XVIII
2	06/12/1937	Lázaro Cárdenas del Río	<i>Adiciona</i> la fracción VII con dos párrafos
3	09/11/1940	Lázaro Cárdenas del Río	<i>Adiciona</i> parte final del párrafo sexto
4	21/04/1945	Manuel Ávila Camacho	<i>Modifica</i> el párrafo quinto
5	12/02/1947	Miguel Alemán Valdés	<i>Se reforma</i> la fracción X, XIV y XV.
6	02/12/1948	Miguel Alemán Valdés	<i>Modifica</i> el párrafo segundo de la a fracción I
7	20/01/1960	Adolfo López Mateos	<i>Reforma</i> los párrafos cuarto a séptimo y la fracción I
8	29/12/1960	Adolfo López Mateos	<i>Adiciona</i> el párrafo sexto
9	08/10/1974	Luis Echeverría Álvarez	<i>Reforma</i> la fracción VI primer párrafo, fracción XI inciso c), fracción XXII primer párrafo, y fracción XXVII inciso a)
10	06/02/1975	Luis Echeverría Álvarez	<i>Modifica</i> el párrafo sexto y <i>adiciona</i> un séptimo
11	06/02/1976	Luis Echeverría Álvarez	<i>Reforma</i> el párrafo tercero
12	06/02/1976	Luis Echeverría Álvarez	<i>Adiciona</i> el párrafo octavo
13	03/02/1983	Miguel de la Madrid	<i>Se adicionan</i> las fracciones XIX y XX
14	10/08/1987	Miguel de la Madrid	<i>Se reforma</i> el párrafo tercero
15	06/01/1992	Carlos Salinas de Gortari	<i>Reforma</i> el párrafo tercero y fracciones IV, VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; <i>adiciona</i> los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y <i>deroga</i> las fracciones X a XIV y XVI
16	28/01/1992	Carlos Salinas de Gortari	<i>Se modifican</i> las fracciones II y III
17	13/10/2011	Felipe Calderón Hinojosa	<i>Se adiciona</i> un segundo párrafo a la fracción XX

Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de reforma constitucional 1934-2011.

La **quinta** se dio mediante decreto publicado el 12 de febrero de 1947 se reformaron las fracciones X, XIV y XV. En cuanto a la primera, se estableció que la unidad individual de

dotación no sería menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad. La fracción XIV, dio derecho a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les expidiese certificado de inafectabilidad, a promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas. En la fracción XV, para proteger a la pequeña propiedad, incorporó las dimensiones que ésta debería tener. Se estableció que la pequeña propiedad ganadera tendría las dimensiones que permitieran mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (**ver Cuadro 6**).

El **sexto** decreto publicado el 2 de diciembre de 1948, referido a la fracción I, permitió que Estados extranjeros pudieran adquirir la propiedad privada de bienes inmuebles para instalar sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad. La **sétima** reforma del 20 de enero de 1960 incorporó la plataforma continental y sus recursos al régimen jurídico de la propiedad de la nación. El 29 de diciembre del mismo año se puntualizó, en la **octava** reforma, que la nación asumiría, de modo exclusivo la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público, sin que pudiera concesionarse a los particulares (**ver Cuadro 6**).

La **novena** reforma, del 8 de octubre de 1974, propone que los Estados y el Distrito Federal, tendrán la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. En 1975 con la **décima** reforma, se ratifica que sólo corresponderá a la nación, en forma directa, el aprovechamiento de los combustibles nucleares y la regulación de sus aplicaciones, en la inteligencia de que sólo tendrían fines pacíficos. Con la **onceava** reforma del 6 de febrero de 1976, se reformó el párrafo tercero con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lo hará en beneficio social. En la **doceava**, de la misma fecha, se adicionó un párrafo octavo, para establecer la llamada zona económica exclusiva, que se extendería a 200 millas náuticas, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial (**ver Cuadro 6**).

El 3 de febrero de 1983 se publicó la **treceava** reforma, en la que se adiciona la fracción XIX que tenía por objeto contener la declaración del Estado de disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria. La nueva fracción XX da cabida al concepto de desarrollo rural integral. La **catorceava** reforma se da el 10 agosto

de 1987 dicta las medidas necesarias para el desarrollo de los asentamientos humanos y establecer adecuados destinos de tierras, bosques y aguas, para ejecutar obras públicas y planear el crecimiento de los centros de población, preservando el equilibrio ecológico (**ver Cuadro 6**).

La **quinceava** reforma del 6 enero de 1992 reforma el párrafo tercero y fracciones IV, VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adiciona los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y deroga las fracciones X a XIV y XVI. El párrafo tercero se elimina la obligación ilimitada del estado a “dotar con tierras y aguas suficientes” a los núcleos de población. En la fracción IV, se permite a las sociedades mercantiles por acciones **ser** propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto, no mayores a 25 veces los límites señaladas. En la fracción VI, primer párrafo se establece que los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. En la fracción VII, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas; se agrega la posibilidad de asociarse entre sí, con el Estado o con terceros; para el caso de los ejidatarios abre la posibilidad de transferir sus derechos parcelarios **entre** los miembros del núcleo de población (**ver Cuadro 6**).

En las fracciones derogadas, X a XIV y XVI, se establecía la reglamentación de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto de tierras. En la fracción XV, prohíbe los latifundios, al mismo tiempo que ratifica el límite de la pequeña propiedad individual, se faculta al pequeño propietario a mejorar la calidad de la tierra y respetarse como tal. En la fracción XV, se faculta a los Congresos estatales para legislar en materia de fraccionar los latifundios, en donde haya excedentes de la pequeña propiedad. Los dos párrafos agregados de la fracción XIX, en el primero agregado se instituyen como de jurisdicción federal las cuestiones de límites de terrenos ejidales y comunales pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. En el segundo agregado se prevé órgano para la procuración de justicia agraria (**ver Cuadro 6**).

La **dieciseisava** modifica las fracciones II y III, en las que fundamentalmente permite a las asociaciones religiosas, constituidas en los términos del artículo 130 constitucional y su ley reglamentaria, adquirir, poseer o administrar, los bienes indispensables para su objeto. En la **diecisieteava** se adiciona un segundo párrafo a la fracción XX, en la que se establece el desarrollo rural con carácter de integral y sustentable, teniendo entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca (**ver Cuadro 6**). Estas reformas van a ir acompañadas de cambios institucionales significativos como la creación del Departamento Agrario y la implementación de Códigos agrarios para llevar a la práctica la dotación y restitución de las tierras.

Departamento Agrario y Códigos Agrarios (1934, 1940 y 1942)

La primera política de reforma constitucional (Art. 27, 1933, párrafo 6) y se aprobará el 10 de enero de 1934⁴⁸. Esta va a conformar una de las más importantes, puesto que va a ser el sustento de instituciones como el Departamento Agrario y el Código Agrario. Esta no se va a tener cambios sustantivos, sino hasta 1971 con la primera Ley Federal Agraria y posteriormente con la política de reforma constitucional de 1992, la proclamación de la Ley Agraria, de los Tribunales Agrarios. El dictamen presentado señalaba la necesidad de perfeccionar su redacción para esclarecer algunos términos; aunque no se determinó el concepto de pequeña propiedad, se apuntó que eran respetables las pequeñas propiedades en explotación, y se estructuró el sistema de autoridades agrarias (**ver Cuadro 7**).

En 1934 durante la parte final del gobierno Abelardo L. Rodríguez se crea el Departamento Agrario⁴⁹ dependiente del Ejecutivo Federal y sustituye a la Comisión Nacional Agraria. Con las atribuciones de: la aplicación de las leyes agrarias relativas, dotación y restitución de las tierras, fraccionamiento de latifundios, dotaciones y

⁴⁸ “Se crean: una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias de su ejecución, un cuerpo consultivo, una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, así como los comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población, y comisariados ejidales” (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005).

⁴⁹ Ver. Decreto que crea el Departamento Agrario. Diario Oficial de la Federación, enero 17 de 1934.

restituciones de las aguas nacionales⁵⁰. El Código Agrario (1934) será uno de los más significativos en términos de que establece, refiriéndose a las autoridades agrarias, cuáles son las atribuciones y mantiene como autoridades al Presidente de la República, al Departamento Agrario, a los gobernadores de las entidades federativas, a las comisiones agrarias mixtas, a los comités particulares ejecutivos y los comisariados ejidales. La primera gran reforma se hará en 1940, distinguiendo: *autoridades de los órganos agrarios*; menciona su organización y competencia de los mismos. En 1943 se amplió y fue más explícito con relación a las atribuciones de las autoridades⁵¹ y órganos agrarios⁵² (**ver Cuadro 7**).

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, que fija con claridad la propiedad ejidal, considerando las tierras de uso común y las de reparto individual y establece que son imprescriptibles, inalienables e inembargables. Estableció la creación de nuevos centros de población para los campesinos que no alcanzaran a ser dotados dentro de sus propios núcleos. Se recuperara el Registro Agrario Nacional como una de las instituciones novedosas que se va a consolidar en el periodo de la reforma del Estado como una de las más importantes, de la cual se encargará el que estará bajo la tutela de otra institución que se fundará con ésta mesopolítica: el Departamento Agrario. Estableció que los peones acasillados en las haciendas --llamados así porque vivían en casitas o casillas propiedad de las propias haciendas--, estaban incapacitados para promover dotaciones de tierras⁵³ (**ver Cuadro 7 y Cuadro 1 de Anexo**).

⁵⁰ “La lentitud de los trámites agrarios y los diversos recursos utilizados por propietarios afectados, determinaron que el Congreso de la Unión expidiera el decreto del 22 de noviembre de 1922, abrogando la Ley de Ejidos y facultando al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias, creando así la Procuraduría de Pueblos” (Morfin Corona, 2006, pág. 99).

⁵¹ I. El Presidente de la República; II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; III. El Jefe del Departamento Agrario; IV. El Secretario de Agricultura y Fomento, y V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

⁵² I. El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario; II. Las Comisiones Agrarias Mixtas; III. La Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal, y IV. El Departamento de Asuntos Indígenas.

⁵³ En la gira del General Cárdenas que después constituiría el “Primer Plan Sexenal” se reconoció que las acciones de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población, necesitaba de mayores recursos, simplificación administrativa, para ello propone elevar el rango de la Comisión Nacional Agraria al Departamento Autónomo a nivel federal y por comisiones agrarias mixtas, a nivel estatal (Pérez Castañeda, 2007).

Esta mesopolítica se caracterizó por ser más eficaz que la anterior, pues año tras años se estaban atendiendo las necesidades de dotación y restitución de las tierras. Muestra de ellos es que la superficie repartida se elevó a 20,1 millones de hectáreas realmente entregadas y benefició a 772 mil campesinos. En pocas palabras, en un sexenio se repartió casi tres veces más tierra que en los 17 años anteriores, para un número similar de campesinos (Zorrilla Ornelas, 2004, pág. 16).

Cuadro 7.
Mesopolítica de la propiedad social en México 1916-1992

Mesopolítica	Vigencia	Instituciones auxiliares en orden jerárquico	
Ley Agraria	1915-1916	✓ Comisión Nacional Agraria ✓ Comisión Local Agraria ✓ Comités Particulares Ejecutivos	
Código Agrario	1934-1940	✓ Presidente de la República ✓ Departamento agrario ✓ Gobernadores de las entidades	✓ Las comisiones agrarias mixtas ✓ Los comités ejecutivos agrarios ✓ Los comisariados ejidales
Código Agrario	1940-1942	✓ Presidente de la República. ✓ Gobernadores de Estados y el Jefe del Depto. del D.F. ✓ Jefe de Departamento Agrario ✓ Secretaría de Agricultura y Fomento	✓ Jefe de Depto. de Asuntos Indígenas ✓ Ejecutores de resoluciones agrarias ✓ Comités Ejecutivos Agrarios ✓ Comisariados Ejidales y de bienes comunales
Código Agrario	1942-1971	✓ Presidente de la República. ✓ Gobernadores de Estados y el Jefe del Depto. del D.F. ✓ Jefe de Departamento Agrario	✓ Secretario de Agricultura y Fomento ✓ Jefe del Departamento de asuntos indígenas
Ley Federal de la reforma Agraria	1971-1992	✓ Presidente de la República ✓ Gobernadores de Estados y el Jefe del Depto. del D.F. ✓ Secretaría de la Reforma Agraria	✓ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ✓ Cuerpo Consultivo Agrario, y ✓ Comisiones Agrarias Mixtas

Fuente: Diario Oficial de la Federación de las fechas de publicación de cada mesopolítica.

El Código Agrario del 23 de setiembre de 1940, continúan con gran parte de las autoridades agrarias, pero agrega a los Ejecutores de resoluciones agrarias, al Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas y Secretaría de Agricultura y Fomento. El Jefe de Departamento Agrario es el que se responsabiliza de ejecutar las resoluciones de dotación y restitución de tierras, y resolver los conflictos de los ejidos. Se perfecciona la técnica agraria separando la parte sustantiva de la adjetiva, es decir, distingue entre las autoridades agrarias y los órganos

agrarios. En la práctica institucional hubo una reorientación de la propiedad social, se impulsó más el individualismo agrario, que el colectivo, y hubo un apoyo sustantivo a la propiedad privada, no sólo otorgándole seguridad, sino también formando nuevas (ver Cuadro 7 y Cuadro 1 del anexo) (Pérez Castañeda, 2007).

El Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, mantiene los límites de la propiedad inafectable y el derecho de los propietarios afectables por dotación de ejidos a ser indemnizados. Se reconocían la calidad comunal de las tierras que de hecho o por derecho conservaran ese carácter, así como lo relativo al reconocimiento y ubicación de las propiedades inafectables (Gallardo Zúñiga, 2007). Se ampliaron las funciones del Jefe de Departamento Agrario, entre ellas, la de intervenir en la designación del personal técnico y administrativo del Departamento Agrario (ver Cuadro 7).

La política institucional de propiedad social en ese momento se separa para constituir dos campos: *la política agraria* que se redujo al reparto de la tierra y al control de los grupos solicitantes y de los ejidos constituidos y sus integrantes⁵⁴ y *la política agropecuaria*, atendía los asuntos de crédito, riego, subsidios, cuotas de importación y exportación; investigación y extensión agrícola, ganadera y forestal; sanidad vegetal y animal, etc.⁵⁵ Con las mesopolíticas de 1940 y 1942 las dotaciones ejidales, medidas en hectáreas ascendieron a 51,6 millones, más de la cuarta parte de la superficie del país, 20 millones por Cárdenas, 5.5 por Ávila Camacho, 3.8 millones por Alemán, 3.1 por Adolfo Ruiz Cortínez, López Mateos, superó los 9 millones, Díaz Ordaz, 23 millones, Echeverría 12.2 millones (Pérez Castañeda, 2007).

La Ley federal y la secretaría de la reforma agraria (71

El sentido que imprime Luis Echeverría, a la política de la propiedad durante su mandato se va a reflejar en la reestructuración del ejido a través de la promulgación de la **Ley Federal**

⁵⁴ El Departamento Agrario, se encargó de la política agraria, pero fue objeto de menores presupuestos de operación, inversión, transferencias y subsidios; mayores engorros burocrático y de tardanza en atender y solucionar los asuntos, que siempre correspondían a campesinos pobres. En 1942 la agricultura recibió el 21.1% del financiamiento federal total, para 1946 solamente se le canalizó el 12%. (Zorrilla Ornelas, 2004; Pérez Castañeda, 2007).

⁵⁵ Se encargó la Secretaría de Agricultura preferentemente con empresarios, banqueros, industriales y grandes agricultores comerciales (Zorrilla Ornelas, 2004).

de Reforma Agraria en abril de 1971, en sustitución del Código Agrario, y un programa especial para el abatimiento del rezago agrario. Los puntos destacados de esta Ley son: 1) La organización económica del ejido; 2) La redistribución de la propiedad agraria; 3) Los procedimientos agrarios; 4) El registro y planeación en materia agraria, y 5) La responsabilidad en materia agraria; aunque de este punto sólo se puede observar un valor teórico (**ver Cuadro 7**). (Hernández Gaona, 1991).

Esta Ley ratifica los derechos sobre bienes agrarios que adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrían en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, todo o en parte⁵⁶. En consecuencia, las tierras cultivables que de acuerdo con la ley podían ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, “en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal” (Art. 52), quedando prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la “...explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales” (Art.55), excluyéndose también el empleo de trabajo asalariado, excepto en los casos señalados por la misma Ley (Art.76). Asimismo, se prohibía “el acaparamiento de unidades de dotación por una persona”, así como la adjudicación de derechos a quienes ya dispusieran de parcela o unidad de dotación, siendo tal acaparamiento causa de la pérdida de derechos agrarios (Escalante, 2001, pág. 10)⁵⁷.

Posteriormente, con la finalidad de modernizar las estructuras administrativas que atendían al Sector Agrario, así como de flexibilizar la toma de decisiones en este ámbito, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se transformó en

⁵⁶ “En el artículo 130 quedó fijada la facultad del Ejecutivo para acordar o revocar la explotación colectiva; los artículos 132 y 139 establecieron la facultad del gobierno para dictar las normas de organización de los ejidos, en particular las de su régimen colectivo; el artículo 155 fijó la facultad para autorizar las operaciones de los préstamos operativos no institucionales, y el 171 sus facultades para intervenir en la formación de los organismos ejidales de comercialización; el artículo 166 estableció la obligación de depositar los fondos comunes en el Banco de México y la del Fondo Nacional de Fomento Ejidal de administrarlos”. Cfr. Página de la Secretaría de la Reforma Agraria: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/historia>.

⁵⁷ Cfr., Ley Federal de la Reforma Agraria. De las 71 reformas y adiciones que sufrió la Ley, éstas se centran en los siguientes aspectos: se trata de agilizar la justicia agraria y los procedimientos de dotación de tierras. Sin duda, este es un punto fundamental de las reformas; el cuerpo consultivo se convierte en autoridad agraria, como lo establece el artículo dos de la 'ley'; Se faculta al secretario de Reforma Agraria para expedir y cancelar, en su caso, certificados de inafectabilidad (Hernández Gaona, 1991, págs. 89-93).

la **Secretaría de la Reforma Agraria**. La Secretaría, inició sus operaciones con el siguiente esquema organizativo: un Secretario, tres Subsecretarios, el Oficial Mayor, un Cuerpo Consultivo Agrario, cuatro Comisiones dependientes del Secretario y una Unidad de Apoyo a las tareas de programación, presupuestación e información, además de veintisiete Direcciones Generales, de las cuales, reportaban directamente al Secretario dos de ellas, así como las Delegaciones Agrarias (**ver Cuadro 7**).

En esta mesopolítica⁵⁸ se cambia la denominación de Código por Ley, dado que la primera ya había perdido prestigio. Sin embargo, se continuó reconociendo el carácter de suprema autoridad agraria al jefe del Ejecutivo Federal, y como encargado de la política agraria al entonces jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Las funciones centrales fueron la organización económica del ejido, redistribución de la propiedad, llevar cada uno de los procedimientos agrarios, registrándolos y planeándolos.

Las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, en su periodo de existencia, reconocieron como autoridades en la materia a las comisiones agrarias mixtas y al Cuerpo Consultivo Agrario, las primeras para conocer entre otros rubros de la acción de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, y la segunda conocería de la inconformidad presentada en dicha acción. Al igual que el Código Agrario de 1942, la máxima autoridad agraria siguió conociendo de las acciones de tierras, incorporándose la relativa al establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades (Gallardo Zúñiga, 2007).

En diciembre de 1974, se creó como dependencia federal la Secretaría de la Reforma Agraria, encargada de los asuntos agrarios⁵⁹, sustituyendo así, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Es decir, su función principal radicó en la conducción

⁵⁸ Se promulgó el 22 de marzo de 1971, publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril.

⁵⁹ En el terreno del financiamiento y el crédito significó la fusión de las diversas instituciones bancarias (Banco Agrícola, Banco Ejidal, Banco Agropecuario) en el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). Junto a dichas dependencias y organismos se formó una pléyade de entidades públicas relacionadas con distintas actividades del sector que la Administración Pública Federal comenzó a engrosar de modo inusitado (CORETT, FONAFE, TABAMEX, INMECAFÉ, PROQUIVEMEX, SESA, FIDEPAL, FOVIGRO, PROFORMEX, FIDEHULE, PROFORTARAH, FINASA, etcétera) (Pérez Castañeda, 2007).

del sector agrario⁶⁰. La reforma de 1992, como en otros ámbitos en el periodo de la reforma del Estado, generó nuevas instituciones en el nivel meso que auxiliaron las tareas que tenía la Secretaría desde su fundación en los años setentas.

La antesala del periodo de la reforma del estado

La antesala del periodo de la reforma del Estado está influenciada por la formación en 1973, del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que pretende atajar los asentamientos humanos irregulares y crecimiento caótico de las poblaciones; el Banco Nacional de Crédito Rural, constituido por una serie de agrupaciones de las entidades oficiales que otorgan crédito al campo. El 29 de junio de 1976, con motivo de la expedición del decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, se extinguió el FONAFE y fue constituido el FIFONAFE.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) es un fideicomiso público auxiliar del Ejecutivo Federal, conformado en 1970, agrupado dentro de la Administración Pública Paraestatal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria y que cuenta con autonomía financiera. Algunas de sus principales atribuciones son la captación y administración --hasta su entrega y comprobación--, de los *Fondos comunes*. Éstos son recursos depositados en favor de los núcleos agrarios y/o de ejidatarios o comuneros, derivados de los pagos de indemnizaciones por expropiaciones de sus tierras u ocupaciones previas, así como los generados por el aprovechamiento de los recursos naturales de los núcleos u otros recursos que libremente hayan decidido depositar en el Fideicomiso (Nava Guerrero, 2005).

En diciembre de 1976 se decreta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con la finalidad de establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, en donde se encuentra la Secretaría de la Reforma Agraria. En este sentido, se establecen de manera formal el campo de acción de la Secretaría, algunos de ellos son los siguientes: aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder o

⁶⁰ Las funciones y atribuciones de la Secretaría se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Agraria, los Reglamentos de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y en el Ordenamiento de la Propiedad Rural.

ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal entre otras⁶¹.

La Ley de Fomento Agropecuario se publica en el Diario Oficial de la Federación en 1981 con la finalidad de fomentar la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones en el campo. La LFA es también congruente con el interés por construir un sistema moderno de planificación nacional, observado en el sexenio lopezportillista. (Pérez Duarte, 1984). Este va a desarrollarse paralelamente al Sistema Alimentario Mexicano destinado a la autosuficiencia alimentaria mexicana; que, a su vez, está compuesta por cuatro elementos: *a)* mejorar la situación nutricional de la población; *b)* reactivar la acción productiva de los campesinos y de las tierras; *c)* preservar la soberanía nacional frente al poder alimentario internacional; y *d)* apoyar los mínimos de bienestar (Pérez Duarte, 1984).

Estas políticas institucionales de la propiedad, si bien no son tan profundas, si van preparando el camino para las reformas a las meta políticas auxiliares de las de propiedad (artículos 25, 26 y 28) en 1983 y para la gran reforma a la meta política institucional de la propiedad (art. 27) en 1992. Por tanto, podemos decir que antes del periodo de la reforma del Estado, los cambios institucionales referidos a la propiedad no se dan en un solo periodo. Se van planteando políticas institucionales permanentemente, incluso en el periodo que nos interesa, veremos cómo el fantasma de la privatización no se manifiesta abiertamente, como se pensaba en la arena de la disputa del Congreso.

⁶¹ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 41).

Capítulo II.
Las meso y micro política de la
propiedad social en México (1982-2012)

A. Mesopolítica de la propiedad social

1. Periodo Reforma del Estado y liberalismo social (1982)

Inauguración del periodo de la reforma del Estado y el liberalismo social

La reforma del Estado y sus periodos

En América latina y en el resto del tercer mundo se ha ido acuñando el concepto de “reforma del Estado” para explicar y designar este proceso de cambio de las últimas décadas. El término, sin embargo, no deja de manifestar vastas imprecisiones en el terreno académico y en la contienda política⁶². La reforma del Estado se entiende en este contexto, como un proceso progresivo de transformación del régimen, mediante la puesta en marcha de políticas institucionales que van estableciendo nuevas reglas de convivencia, y por tanto de las funciones de forma significativa para el ejercicio del poder del gobierno de la sociedad y de las instituciones (Bolívar Espinoza A. , 1997). En el caso mexicano ha tenido sus particularidades, pues desde la instauración de la Constitución en 1917, por ejemplo, no se ha instaurado un gobierno autoritario -como en Chile-, no se ha abandonado ninguna constitución y mucho menos se ha instaurado una nueva (Mendez, 1994)⁶³.

Sin embargo, la crisis económica estructural en México a partir de los años 80's impulsó nuevas reglas de funcionamiento político y económico del Estado. Se realizan en este periodo políticas que afectan la naturaleza del Estado, la estructura constitucional, las formas de gobernar y el carácter de la vida social (Bolívar Espinoza A. , 1997; Uvalle Berrones, 1998). Sin embargo, el proceso de transformación será en alguna medida con énfasis distintos y en periodos varios. Ello nos permite tener como base el “periodo de la reforma del estado”, pero generando otros periodos antes y después puesto que las reformas

⁶² Se le ha vinculado al dominio económico nacional e internacional económico (Huerta, 1986; García, 1993; Becerra Gelóver, 2000); a la necesidad de establecer reglas que asegure la democracia (Schmitter, 1986; Linz, 1990; Cansino, 2002); se ha hecho la síntesis de por otro lado para referirse al “tránsito hacia la democracia” que exige la liberalización del mercado (Przeworski, 1988). La reforma del Estado vista desde el mercado o como el perfeccionamiento de la democracia constituyen uno de los grandes desafíos para la política y las ciencias sociales modernas (Przeworski, 1988; Uvalle Berrones, 1998).

⁶³ Hay países que generaron una nueva constitución (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, y Venezuela) y países que optaron por reformas constitucionales (Bolivia, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) (Negretto, 2009).

implantadas transformarán las institucionales en los niveles meta, meso y micro políticas⁶⁴. Una elección pudo ser los periodos presidenciales, sin embargo, un nuevo mandatario no necesariamente supone giros importantes en la *conducción política*; por ello le damos más énfasis a los periodos de largo plazo, por encima de los periodos presidenciales prefijados legalmente⁶⁵ (ver Cuadro 8).

Cuadro 8.
Subperiodos, coyunturas y tipo de reforma por presidente
en periodo de la reforma del Estado
1982-2010

Subperiodo general	Sub periodo de la propiedad	Coyunturas y tipo de reforma	Presidente
La crisis de la conducción política presidencialista 1982-1994	Inicio del Liberalismo social	1. Reforma económico-administrativa 2. Gestoría del Estado, arts. 25 y 26, 27	Da la Madrid
		3. Elecciones de 1988. TLCAN 4. Liberalismo social y certificación: 1992	Salinas de Gortari
La transición a una conducción política con sistema de partidos 1994-2000	Liberalismo social en acción	1. Reforma judicial. (Política) 2. Diseño e implementación de la Certificación	Zedillo
		3. Triunfo de la oposición 1997 4. Implementación de la certificación	Zedillo
Conducción política con sistema de partidos 2000-2011	Decadencia del liberalismo social	1. Alternancia electoral; garantías individuales 2. Implementación de la certificación	Fox
		3. Elección de Calderón; garantías individuales 4. Sin aclaración de la propiedad	Calderón

Fuente: Elaboración propia a partir de Bolívar, (1997) y Valencia Escamilla, (2008)

Se recupera esta periodización de “conducción política” sin sistema de partidos o con sistema de partidos, porque las reformas constitucionales afectan al ejercicio fáctico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (ver Cuadro 8). Es decir, las reformas constitucionales de ese periodo tienden a neutralizar la acción política del gobierno, del

⁶⁴ Carrillo Castro (2010), propone una periodización amplia con la finalidad de ubicar la transformación del proyecto social que produjo la Asamblea Constituyente de 1916 y 1917: I. Consolidación del Estado mexicano (1920-1940), II. Estado de bienestar mexicano (1940-1982), III. Estado neoliberal (1982-2009).

⁶⁵ Los periodos no surgen por la mayor o menor frecuencias de las políticas institucionales, más bien estas surgen, con determinados hechos, que se construyen a partir de variables complejas, en las cuales no son ajenas las relacionadas con la Constitución. Estos periodos pueden responder a ciclos económicos, como sucede con el llamado “crecimiento estabilizador” de los años setenta, o ciertos eventos que por la costumbre se han considerado puntos de ruptura, uno de ellos es 1940 donde el legendario presidente Cárdenas habría suscrito el pacto del Estado contemporáneo, otro es octubre de 1968, momento de la represión al movimiento estudiantil, también se consigna 1977 como fecha clave en las reformas electorales, etc. (Bolívar Espinoza A. , 1997).

partido y del presidente considerado como sujeto y no como institución, esto permite la alternancia hacia un sistema más presidencial con equilibrio de poderes y competencia política (Bolívar Espinoza A. , 1997). El caso de la propiedad no es ajeno a este proceso de transformación institucional, incluso ha sido uno de los campos más reformados con 17 reformas constitucionales hasta 2012.

En este sentido, recuperaremos el periodo de la reforma del Estado y los sub periodos que lo constituyen de acuerdo con Bolívar Espinoza (1997) para poder explicar el proceso de las políticas (de propiedad) de reforma constitucional y reglamentaria. En este sentido, hablamos de conducción política porque el gobierno es el que encarna el centro rector de la vida social (Lechner, 1995)⁶⁶. En México se transita de una conducción política presidencialista con un solo partido hegemónico hacia un régimen presidencialista con sistema de partidos con formas liberales.

Liberalismo social; lo público y lo privado

La propiedad es un elemento que ha marcado y seguirá marcando los modelos de desarrollo y el funcionamiento del Estado en México. Dos modelos son por los que se ha transitado: el “Estado de Bienestar”, desarrollado desde la década de los cuarentas y su agotamiento con la profunda crisis a principios de la década de los ochenta, cuyo detonador fue la insolvencia fiscal del estado mexicano; el neoliberalismo, con fundamento en la teoría de la economía neoclásica, caracterizado por la reducción del gasto público como instrumento fiscal para lograr finanzas equilibradas⁶⁷. La política institucional de la propiedad aquí plasmada se enmarca en estas discusiones, siendo parte importante para su definición, por lo cual recuperamos el matiz del *Liberalismo Social*.

⁶⁶ Sin embargo, la conducción no sólo tienen que ver con las características que el régimen defina, también hay dos campos más el de la rectoría y gestoría del Estado, en el que “La intervención estatal implica -desde la definición de las opciones hasta la ejecución de las decisiones tomadas- la elaboración y actualización continua de acuerdos políticos; está pues estrechamente engarzada con el tipo y las dinámicas del sistema político y, en particular, del sistema de partidos” (Lechner, La reforma del Estado y el problema de la conducción política, 1995, pág. 162).

⁶⁷ En sentido estricto no se puede llamar neoliberalismo al modelo mexicano, pues existen elementos que indican más bien un Liberalismo Social como lo planteaba el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Esto se ejemplifica con la expansión de la educación básica hasta la secundaria en 1993; o con la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que no se puede concebir en un modelo neoliberal.

Con la política de reforma constitucional de la propiedad en 1992, en alguna medida se reorientan las corrientes teóricas e ideológicas que se fundaron con el nacionalismo revolucionario, para pasar al modelo del liberalismo social⁶⁸. Esto significó que gran parte del campo de acción del Estado fue mermando, resultado del redimensionamiento del Estado que obligó a socavar gran parte de su acción pública. El equilibrio entre “lo público” y “lo privado” variaría de manera sustantiva, ampliando los límites del segundo y reduciendo los límites del primero (Bolívar, 1993). Otro de los elementos que acompañaron a este proceso es que el espacio de lo público se volvió cada vez menos “espacio físico” y la plaza ha sido remplazada -como lo expresa Lechner (1990)- por las diversas modalidades de los centros comerciales, en propaganda y comercialización y obligando a que el antiguo “espacio público”, el de la política, se transforme en un “mercado” (Bolívar, 1993; Lechner, 1995)⁶⁹.

El proceso de la arena de la disputa provocó reacciones ante el avance de éste nuevo modelo de desarrollo neoliberal, matizado con los elementos del constitucionalismo social mexicano. Los contrapesos vinieron sobretudo de las posturas críticas, debido al peso ideológico que significó la política de la propiedad en el periodo revolucionario, posrevolucionario y lo que representaría cambiarlo. La política institucional de la propiedad en México, a partir de 1992 se redefinió como campo de acción del Estado, sin embargo, no es clara la tendencia neoliberal porque la ideología del nacionalismo revolucionario no desaparece.

En la actualidad, la propiedad se enuncia como originaria de la Nación, de la tierra y de las aguas, así como el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con la convicción de que el interés de las mayorías se encontrará siempre sobre de los intereses individuales se ratificó el principio social revolucionario. Otro de los elementos que nos muestran la persistencia del

⁶⁸ Este tipo de corrientes de la propiedad son presentadas por Azuela de la Cueva (1989) que van desde el pensamiento cristiano en su idea de propiedad como un precepto de carácter moral, pasando por el pensamiento tomista que la mira desde una perspectiva ética hasta llegar a las corrientes de principios del siglo XX. Cfr. (Azuela de la Cueva, 1989, págs. 24-31).

⁶⁹ Los elementos que se reconocen como parte del modelo neoliberal son: hacer más productivo al campo no sólo requiere de trabajo, sino también de inversiones; trabajar la tierra sin tecnología moderna origina rendimientos bajos y costos elevados; se necesita que el capital vaya al campo y permita que las sociedades por acciones puedan poseer y explotar la tierra.

nacionalismo revolucionario es el reconocimiento institucional y jurídico de los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros y a las formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos⁷⁰. También se conservaron algunas de las facultades del Poder Ejecutivo en cuanto a intervenir, cuando el acaparamiento de tierras origine perjuicios graves para el interés público.

Ésta política institucional mezcló dos paradigmas de desarrollo: el social y el neoliberalismo. Ahora bien la pregunta que debemos hacernos es ¿Cómo quedó estructurada la política institucional de la propiedad? Esto es lo que aclaramos en el apartado siguiente. Para ello se describirán los principales componentes e instituciones que aparecen en el campo de la política de la propiedad.

El liberalismo social, nuevo referente de las “políticas públicas” --más liberal que social según lo muestran la distribución del gasto público y de las transferencias-- en el período de 1982 a 1993, no constituye sólo una o varias “políticas públicas de transferencias” específicas; más bien, es el ámbito efectivo e ideológico de “representación” en que se redefinen completamente lo público y lo privado y la posible condición de la “pluralidad” y la “competencia de partidos”.

Creación y reformas de Artículos fundantes 25, 26, 27 y 28

Las políticas institucionales (meta, meso y micro) que se tomarán en ese periodo de coyuntura, redefinirán el campo económico, político y social en el que se encuentra la propiedad. La esencia de dichas reformas fue la explicitación de la meta política para la rectoría económica del Estado (Art. 25), la ratificación del principio de la economía mixta con la coexistencia de los sectores público, privado y social, la instauración de la meta política de planeación democrática (Art. 26), la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado y el fortalecimiento de la meta política

⁷⁰ “Con este reconocimiento los ejidos y comunidades pueden ahora realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes como poseer y contratar, asociarse, contraer obligaciones y ser sujetos de crédito, entre otras, en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral” (González Pimienta, 1996).

de la propiedad (Art. 27) como principio del desarrollo rural integral y de la justicia agraria⁷¹ (De la Madrid Hurtado, 2004a; Reyes Tépac, 2005).

En términos de la política institucional de la propiedad se dará el reconocimiento de los ámbitos de la propiedad y la preparación de políticas de desregulación y **privatización**, mediante las reglas de la gestoría del Estado. Éstas serán las características que marcarán **el** primer momento de la reforma del Estado. El campo de la rectoría del Estado es congruente con algunos de los referentes que establece la meta política de la propiedad, con las garantías individuales y los derechos sociales que consigna la Constitución y con **el** concepto de rectoría económica del Estado.

Los efectos institucionales de la rectoría y la gestoría del Estado en la **política** institucional de la propiedad se da porque ahí se instituye los tres campos de la propiedad: *propiedad pública, propiedad privada y propiedad social*, lo cual determina el **carácter** mixto de la economía, hoy ratificado expresamente en la política constitutiva de rectoría **del** Estado (artículo 25 Constitucional). En él se establecerá el modo en el que el sistema económico y de organización social se desarrollarán (Valadés, 1994; De la Madrid Hurtado, 2004a)⁷². A partir de la meta política para la rectoría del Estado, el Estado se adjudica una muy importante: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional”⁷³. Es decir, normar la estructuración y los poderes de la organización política que será completada con la meta política de planeación democrática.

El impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía; la definición del sector social como aquel compuesto por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización **social**

⁷¹ Las principales políticas institucionales estuvieron dirigidas hacia la creación de un sistema nacional de planeación democrática, la creación de la Secretaría de la Contraloría para tratar de contener la corrupción y sus esfuerzos para la descentralización y simplificación administrativa (Mendez, 1994).

⁷² Bajo el lema de la “renovación moral”, se aceleró un proceso de cambios jurídicos que afectó los poderes y la responsabilidad de los servidores públicos⁷², que por lo demás afectó la estructura del poder burocrático de apoyo al presidente (De la Madrid, 1995).

⁷³ En el primer párrafo del artículo 25 se señalan los objetivos de esta rectoría, a saber: a) *Que el desarrollo sea integral*; b) *Que fortalezca la soberanía de la Nación*; c) *Que fortalezca la democracia*; d) *Debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad*; e) *Debe fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza* Cfr. (Andrade Sánchez, Artículo 25, 1994a)

para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (Andrade Sánchez, 1994a; De la Madrid Hurtado, 2004a).

Sin embargo, hay una contradicción, pues por un lado se establece la gestoría del Estado en la economía y, por otro lado, se da paso a la privatización de algunos aparatos del Estado y de los servicios⁷⁴. Estuvieron destinadas a dotar los fundamentos jurídicos que permitirán enfrentar el nuevo periodo de mundialización en el ámbito económico. En este último aspecto, el reconocimiento de sectores diversos de la economía que constituyen el fundamento del desarrollo, y la formalización de su tratamiento mediante mecanismos jurídicos e instituciones nuevos⁷⁵.

De acuerdo a las meta políticas de rectoría económica del Estado, de planeación democrática y de la propiedad, sólo el gobierno federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas⁷⁶. Sin embargo, de acuerdo con la meta política de la propiedad, tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no es posible otorgar concesiones o contratos y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos (Reyes Tépatch, 2005).

La meta política de planeación democrática introduce que para el ordenamiento de la actividad económica nacional es necesario un Plan. El Plan se visualizó como un "...instrumento de toda la nación, que permitiera fijar objetivos, prioridades, estrategias, metas, políticas y acciones en un marco de racionalidad y orden, con una amplia participación social en las fases de diagnóstico, preparación, definición y ejecución de los planes y programas de desarrollo" (De la Madrid Hurtado, 2004a, págs. 121-122).

Se estatuye la idea que el Estado, a través de sus órganos de gobierno, debe establecer objetivos muy generales y fundamentales, que hagan posibles alternativas de

⁷⁴ La desregulación y privatización acelerada de la economía expresada en la desincorporación de las empresas paraestatales (de 1115 a 250) (Bolívar Espinoza A. , 1997).

⁷⁵ Con esta medida se cambió la doctrina tradicional del Estado liberal como árbitro de los intereses particulares, encargado sólo de proporcionar ley, orden y servicios públicos elementales, y se le dio la facultad de ser el rector del desarrollo nacional, en su triple connotación de desarrollo político económico y social (Andrade Sánchez, 1994a; 1994b).

⁷⁶ Las áreas estratégicas son: acuñación de moneda y billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles. Cfr. Art. 28.

desarrollo duraderas que eliminen la tensión provocada por las crisis. Se piensa que por intermedio de estos planes, se puede hacer un seguimiento de la actividad estatal. Este se hará conforme a un Plan Nacional debidamente reglamentado y obligatorio constitucionalmente (Andrade Sánchez, 1994b). Además evita la rigidez que suponen los compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre; **es** fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso **que** el Estado asume para conducir el desarrollo nacional, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos, a situaciones imprevistas (Bolívar Espinoza A. , 1997).

Plan y Programas para el desarrollo del campo

La meta política para la rectoría económica del Estado y la meta política de planeación democrática sentaron las bases en el periodo de la reforma del Estado para mejorar las condiciones de la meta, meso y micro políticas de la propiedad de todo el periodo⁷⁷. Sin embargo, el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) va a estar impulsando el desarrollo económico con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, Es evidente que la preocupación no es el de la política de la propiedad, sin embargo, se está en la antesala de la política de reforma constitucional de la propiedad de 1992. En el **Cuadro 9** se presentan las mesopolíticas, que a continuación señalaremos brevemente, sin la intención de señalarlas todas, mucho menos de manera exhaustiva.

En 1985 se lanza el Programa de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) en el **que** se reconocen los problemas estructurales del desarrollo rural, los aspectos de coyuntura y las dificultades específicas. “Mejorar el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso”... y “Lograr este propósito fundamental implica revertir la tendencia de marginación del campo para inducir **su** crecimiento equilibrado con el medio urbano...” (De la Madrid Hurtado, 2004b). Éste pretende lograr una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, para sustituir al SAM, sin embargo, no logra sus alcances (Herrera Tapia, 2009).

⁷⁷ Estas reformas se acompañan de políticas económicas, de las cuales, el Programa de Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) es el comienzo de una larga y consecuente política.

Cuadro 9.
Resumen política de la propiedad en la “crisis de la conducción política presidencialista”
(1984-1994)

Año	Presidente	Nivel influencia	Política de Propiedad	Efectos institucionales de la política de propiedad
1983	De la Madrid	Meta	Reformas a los Arts. 25, 26, 27, 28 y 73.	Rectoría del Estado, planeación democrática, desarrollo rural y la justicia agraria.
1985	De la Madrid	Micro	Programa de desarrollo rural integral (PRONADRI)	Mejorar el nivel de vida de la población rural. Activar la participación campesina (maíz y frijol).
1985	De la Madrid	Meso	Ley reglamentaria del Art. 27 constitucional en materia nuclear	Regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear
1986	De la Madrid	Meso	Ley Federal del Mar	Rige en las zonas marinas del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones.
1986-1987	De la Madrid	Meso	Compactación de los distritos de riego y temporal en unidades de desarrollo rural.	Mejorar los mecanismos de administración y control en las zonas agrícolas y apoyar el desarrollo rural integral.
1988	De la Madrid	Meso	Ley de Distritos de Desarrollo Rural	Organización y fomento de las actividades agropecuarias forestales y de acuacultura.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos presentados.

En el mismo año se publicó la Ley reglamentaria del Art. 27 constitucional en materia nuclear que “...regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma”⁷⁸. Es decir, sólo el Estado puede explorar, explotar y procesar los minerales radioactivos (**ver cuadro 9**).

En 1986 se establece la Ley Federal del Mar, con la que se rige en las zonas marinas del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones. Así la Nación ejercerá los poderes, derechos, jurisdicciones y competencias que esta misma Ley establece, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el derecho internacional.

La última meso política de la propiedad en el primer lapso de la reforma del Estado, se va a dar con la Ley de Distritos de Desarrollo Rural publicada en 1988 con la pretensión

⁷⁸ Art. 1 de la Ley.

de organizar y fomentar las actividades agropecuarias forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización. También dentro de sus objetivos esta: ordenar y regular el establecimiento, la administración y el funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural (ver cuadro 9).

La política institucional de la propiedad en el primer momento de la reforma del Estado se va a ver empañada por la crisis y el nulo crecimiento que se va a tener este sexenio⁷⁹. Sin embargo, las meta y meso políticas planteadas en el gobierno de Miguel de la Madrid serán la base para la política de propiedad que Carlos Salinas de Gortari implementará sobretodo en la segunda mitad de su mandato presidencial en donde se establecerán los tres niveles de influencia de las políticas institucionales de la propiedad. Las políticas de reforma constitucional de 1982 no logran el desarrollo del país y transmitir una mejor calidad de vida para las personas --al menos la que esperaban--; Carlos Salinas de Gortari les dará un nuevo impulso que define mucho más decidido en el cuadro explícito de la reforma del Estado.

Gestión del Liberalismo Social

Medidas del liberalismo social

La segunda etapa se inició con la firma del Pacto de Solidaridad Económica⁸⁰ (PASE) en diciembre de 1987 y terminó en enero de 1994. Se caracterizó por un giro en la táctica y el comienzo de una estrategia del gobierno, que en los noventa se bautizará como “liberalismo social”⁸¹. Es el momento en que el gobierno priista, después de salvar la elección de 1988 recupera su legitimidad mediante nuevas formas de alianzas y una mayor vinculación con

⁷⁹ “Pero los problemas del campo han seguido agudizándose a causa de la caída de la producción agrícola desde el sexenio de Miguel de la Madrid, que se refleja en el descenso de los rendimientos de los cultivos básicos y en el consiguiente incremento de las importaciones” (Martínez Guerrero, 2007, pág. 449).

⁸⁰ Pero es el PASE el que, en 1987, da comienzo a los 17 pactos sucesivos, cuya última expresión es el ARE, puesto en marcha el 10 de diciembre de 1995 y que continua vigente hasta más allá de 1997 como base política inamovible, desde donde los futuros presidentes implementarán las transformaciones del Estado (Bolívar Espinoza A., 1991).

⁸¹ Para una concepción más amplia de los que significa el liberalismo social para Carlos Salinas de Gortari, ver: (Bolívar, 1993; Mendez, 1994; Concepción Montiel, 2002).

el mercado internacional⁸². En el mismo tenor, las políticas de reforma constitucional de Carlos Salinas de Gortari en la década de los noventa intentarán dar una nueva concepción de la políticas de propiedad que incluye la clasificación de los recursos naturales básicos, minerales e hidrocarburos y su relación con los procesos de modernización y globalización (Bolívar, 1993).

Las políticas de la propiedad estarán resultado de la meta política de planeación democrática en el primer lapso del periodo de la reforma del Estado en 1990, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Salinas de Gortari planteó la necesidad de modernizar el campo mexicano, lo que implicaba la libertad de los campesinos para determinar sus programas de producción, sus compromisos y su sistema de trabajo, sin el tutelaje del Estado (Martínez Guerrero, 2007). El Plan de Desarrollo buscaba, en primer término, dar fin a la participación del Estado en el campo como vía para lograr la autonomía productiva de los campesinos.

A partir de la idea de que el país no podría modernizarse sobre una sociedad rural estancada, el gobierno salinista creó el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994), que se basó en cuatro ejes fundamentales, a saber: la modernización de los instrumentos de la política rural; la transformación de las instituciones públicas de fomento agropecuario; la reestructuración de las organizaciones de productores, y la adecuación de las estructuras jurídicas (Martínez Guerrero, 2007)⁸³. Este modelo de desarrollo agrícola, orientado fundamentalmente hacia el exterior, pretendía lograr la eficiencia de los sectores económicos, integrándolos a la competencia internacional basada en una gran productividad y en precios competitivos a escala internacional.

Por otra parte, para 1991 algunos productos que dejaron de recibir precios de garantía y los servicios de comercialización de parte de CONASUPO, como el trigo, el sorgo y la soya, recibieron apoyo de una institución oficial emergente, Apoyos y Servicios

⁸² La idea del "liberalismo social", a pesar de haber surgido desde el Congreso Constituyente de 1917, no es una propuesta que el presidente pretenda incluir en el marco constitucional; pero, como contrapartida, se expresa en un gran dispositivo de políticas públicas: pactos, desregulación, acuerdos comerciales internacionales, la restauración de las relaciones con la Iglesia católica y una serie de políticas sociales mezcladas con proposiciones liberales (Bolívar Espinoza A. , 1997).

⁸³ Parablemente se desarrollarán políticas que harán fluctuar al Estado entre el neoliberalismo y el Estado de providencia: educación, salud, vivienda, alimentación. Algunas de las políticas institucionales administrativas.

a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), cuya función era facilitar la comercialización a través de convenios entre los compradores de las cosechas y los productores agrícolas. Desde su creación ASERCA ha tenido contacto directo con los productores con la finalidad de diagnosticar, planear, organizar, desarrollar, operar y consolidar los avances en el proceso comercial (Soto Galeano, 1993).

Propuesta de la política de reforma constitucional

La política de reforma constitucional de la propiedad de 1992 será una de las más profundas. Algunos autores como Calva (1994) la llegará a considerar como la más profunda reforma del Estado surgida del contrato social de 1917 que emanó de la revolución Mexicana⁸⁴. El número de mesopolíticas de la propiedad y las instituciones creadas para administrar los asuntos relacionados con la propiedad no son comparables con algún otro campo de acción del Estado desde su promulgación en 1917. Se generaron 5 mesopolíticas (leyes secundarias) tan sólo en 1992 y hasta el 2011 suman 19; esto provocó que se modificaran las funciones institucionales de varias instancias que van desde la Secretaría de la Reforma Agraria, pasando por la fundación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

La propuesta de política de reforma constitucional a la política de la propiedad se presentó el 7 de noviembre de 1991. En la exposición de motivos se plasmó el proceso de transformación que el campo fue teniendo desde la colonia, poniendo énfasis en la “conformación de la gran propiedad”, la reforma de la mitad del siglo XIX, el sello agrario de la revolución y sus principales cambios en el reparto agrario. Se reconoce a la propiedad como uno de los fundamentos ideológicos del nacionalismo revolucionario mexicano, pero señalan la necesidad de actualizarlo para hacer frente a los desafíos demográficos, económicos y sociales del campo⁸⁵.

⁸⁴ Warman (1996) nos recuerda que fue acompañado de un diagnóstico de la situación en el campo mexicano, un diálogo con los grupos y organizaciones involucrados y un debate público en los medios de información, así como en los procedimientos legislativos requeridos para una reforma constitucional.

⁸⁵ Cfr. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27, publicada el 6 de enero de 1992. En ella se justifican las razones y necesidades de examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Para ello se puntarán las nuevas condiciones que demandan las transformaciones a la política de la propiedad, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional del Artículo 27 y en la exposición de motivos de la Ley Agraria en la que se señalan los propósitos perseguidos al modificar el 27 constitucional, que a continuación se condensan:

*Eliminar el minifundismo*⁸⁶; que surge de la política institucional de la propiedad anterior a 1992, pues se obligaba al Estado a repartir tierras, ello obliga a pulverizar las extensiones de tierras existentes. Se plantea como limitante y motivo del estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. El tamaño de las tierras impide que el campesino produzca cantidades considerables, y por ello no es competitivo con productores de otros países. Los efectos negativos del minifundismo son los altos costos de producción y de los insumos, impide la mecanización de grandes extensiones, produce sólo para el autoconsumo, entre otras (Artís Espriu, 1997; García Toral, 2008). Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas.

Dar certidumbre jurídica al campo; a todas las formas de tenencia de la tierra, poniendo fin al reparto agrario que obligaba al Estado a dotación de tierras a los ciudadanos (Pérez Castañeda, 2003)⁸⁷. El estado se enfrentaba a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra, esto debido a que durante 77 años se repartieron las tierras, aunado de la ausencia de tierras para repartir, estos elementos generaban incertidumbre en los tres tipos de propiedad: social, pública y la privada. La población del país estaba creciendo exponencialmente, y demandaban una parcela, pero la tierra no variaba de extensión. Ya no había tierra para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica (Robles Berlanga H. M., 2008).

⁸⁶ Los minifundios son "...pequeñas superficies de propiedad ejidal, comunal o particular, con dimensiones menores a cinco hectáreas, en usufructo de integrantes del núcleo, posesionarios o propietarios privados..." (PA, 2009a, pág. 107).

⁸⁷ "La obligación del Estado de dotar de tierras quedó cancelada al derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. En estas fracciones se establecía la reglamentación de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto de tierras" (Robles Berlanga H. M., 2008, pág. 15).

Establecer la materia agraria como competencia federal y se determina la creación de tribunales autónomos y de plena jurisdicción. Así se generan los Tribunales Agraria como órgano de procuración de justicia agraria (Fr. XIX). Al ser derogadas las disposiciones que restringían el acceso de los afectados por acciones de las dependencias agrarias al juicio de amparo, ahora todos los actos de autoridad realizados en el medio rural son revisables por los tribunales federales a solicitud de los afectados.

Capitalizar el campo; eliminando normas restrictivas para conformar sociedades mercantiles y así dar posibilidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado. Acompañada de la regularización de la tenencia de la tierra, generaría un ambiente propicio para el desarrollo y una mayor inversión productiva tanto del gobierno como del sector privado. La baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social. “La inversión pública era, es y será insuficiente para cargar sola con el peso del desarrollo del sector agropecuario. El campo se descapitalizó, se agotaron recursos no renovables y se erosionaron tierras y aguas” (Warman Gryj, 1996, pág. 2).

Reconocer la forma de propiedad ejidal y comunal; para ello se elevan a nivel constitucional su reconocimiento y protección. Se reconoce sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo la ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. Sin embargo, el Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros.

Circulación de la tierra; las restricciones en la circulación de la tierra era una limitante para la modernización productiva pues los titulares de la tierra no tenían opciones para enajenar las parcelas y así poder mejorar las condiciones de las unidades de producción. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación, además los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a

terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual (Robles Berlanga H. M., 2008).

Se reconoce que el campo exigía nuevas respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación, pero también se reconoce la necesidad de hacerlo de forma integral con propuestas y programas más amplios. Entre ellos, el flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción, regularización de los asentamientos humanos, desarrollo social sustentable⁸⁸.

La discusión de la política de reforma constitucional de 1992

La arena de la disputa de la política de reforma constitucional a la política de la propiedad estuvo conformada al menos por tres posturas: los que estaban en contra de la política de reforma, los que pedían una discusión amplia y los aquellos que respaldaban la propuesta original. En el seno de ambas cámaras se presentaron estas posturas que hemos clasificado y que representan el espectro de actitudes ante la definición del problema público que hemos enunciado arriba y que le da forma al proyecto de nación. A continuación resumimos algunas de las cuestiones que se debatieron⁸⁹.

Las voces en contra de la política de reforma constitucional de la propiedad al artículo 27, plasmados en el proceso legislativo muestran sus principales motivaciones, dentro de las cuales se encuentran que la propuesta pretende legalizar en los hechos el rentismo, legalizar, a nivel constitucional, la figura de la asociación de productores; da un golpe mortal a la propiedad ejidal y se propicia un fortalecimiento cada vez mayor a la propiedad privada de la gran propiedad capitalista en el campo y se abandona el apoyo del

⁸⁸ Algunas de las acciones desarrolladas alrededor de la meta de la propiedad es la Ley Agraria que se presenta al poder Legislativo el 10 de febrero de 1992, en ese mismo año se aprobó la Ley de Aguas Nacionales, Ley de Pesca, Ley Minera, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en 1993 la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁸⁹ Para una visión total de los debates Cfr. (1) Iniciativa del ejecutivo Reforma del artículo 27 del 7 de Noviembre de 1991; (2) Dictámenes de primera lectura artículo 27 constitucional del 3 de Diciembre de 1991; (3) Discusión/origen: diputados de la reforma del artículo 27 constitucional con fecha 4 de Diciembre de 1991; (4) Minuta Cámara revisora: senadores del 10 de Diciembre de 1991; (5) Dictamen/revisora del 12 de Diciembre de 1991; (6) Discusión/revisora del 12 de Diciembre de 1991.

Estado a los núcleos de población y a los ejidos. Otra postura insistente fue la de que el Estado estaba renunciando a su obligación constitucional de dotar de tierra a los pueblos y comunidades que los requieran; es una política deliberada de autoridades gubernamentales de reducir los apoyos a la producción ejidal. Para otros sectores estas reformas significaban mayor desigualdad, cerraban el acceso a la tierra para los campesinos, eran una nueva forma de promover el latifundio y conducirían a la liquidación del ejido y la comunidad (Robles Berlanga H. M., 2008). En el fondo se pensaba que se abrían las puertas al sistema de mercado en la esfera de la producción.

Algunas de las ideas que se esgrimieron demandando una mayor discusión a la propuesta de política de reforma constitucional son la estrechez de los argumentos, se pedía se lanzara una convocatoria a audiencias públicas en todo el país para generar la discusión y profundidad necesarias. Se pide la participación de las organizaciones campesinas, de los productores, a las uniones de los ejidos, las asociaciones rurales de interés colectivo y a las auténticas organizaciones de la pequeña propiedad, para que manifiesten bajo diversas formas y diversos mecanismos; antes de otra cosa, de aprobar o desaprobar esta iniciativa de ley, se abran debates, discusiones⁹⁰.

Por el lado de quienes defendían la política institucional, argumentaban que las reformas al marco normativo agrario eran necesarias para superar la crisis por la que atravesaba este sector⁹¹. Se insistió que había que propiciar un ambiente de certidumbre, fomentar la capitalización, otorgar la mayoría de edad a ejidatarios y comuneros y darles libertad para que ellos sean quienes personifiquen el papel protagónico en la toma de sus propias decisiones. Por otro lado, defendiendo la política institucional se señalaba que el ejido no se eliminaría, sólo que ahora habrá de tomar las decisiones que los lleven en un sentido u otro; además rechazaban el término *privatizar*⁹², porque no pasaría a manos de la

⁹⁰ Varios de los argumentos en contra convergen con la necesidad de abrir el debate nacional donde se manifiesten las opiniones de los colectivos que conforman el campo mexicano. Cfr. Proceso Legislativo de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 27 constitucional.

⁹¹ El grupo priísta era fundamentalmente quién defendía la política institucional propuesta por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, los demás partidos estaban en contra la dicha política o al menos a favor de que el debate se ampliara a otras esferas públicas. Cfr. Proceso Legislativo de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 27 constitucional.

⁹² Se señalaba se privatiza lo que es propiedad del Estado y pasa a la iniciativa privada, el ejido no es propiedad del Estado, el ejido es propiedad del núcleo de población y será éste y nada más que éste, aquel que habrá de tomar las medidas tendientes a perfeccionarlo. Cfr. Discusión en la Cámara de Diputados.

iniciativa privada, porque será el ejidatario aquel que habrá de tomar las medidas tendientes a su uso.

Los argumentos presentados en el proceso de la política de reforma constitucional de la propiedad dejaron constancia de las posiciones a favor o en contra de la propuesta de reforma, de los cambios ideológicos que ello significaba y de algunos de los efectos institucionales que se implementarían. Otro de los campos de discusión que afectaban a los campesinos y a sus tipos de propiedad eran las relaciones jurídicas, sociales y económicas en el medio rural y urbano (Pérez Castañeda, 2003). La política institucional publicada el 6 de enero de 1992, con las modificaciones presentadas anteriormente, afectó lo que hasta entonces ningún gobierno se había atrevido a modificar.

Política institucional de la propiedad 1992

La política institucional de la propiedad de 1992 modificó la relación que existía entre la sociedad, el régimen y el gobierno. Se abandonó en alguna medida la concepción patrimonialista de la tenencia de la tierra ejidal, al cancelar el compromiso estatal de distribución de tierras, al legitimar la venta y las transacciones en torno a los derechos agrarios, al legalizar las operaciones de venta, renta y aparcería de tierras ejidales, así como la opción al dominio pleno y la privatización de tierras ejidales, la eliminación de algunas instancias tradicionales de autoridades estatales y la legalización de la propiedad de la tierra por sociedades mercantiles por acciones (Escalante, 2001). Ésta política se encuadra en una economía mixta con rectoría del Estado que se conforma a principios de la década de los ochenta. Es de economía mixta en cuanto coexisten derechos de propiedad pública, privada y social⁹³, que determinan la existencia de los correspondientes sectores de la economía y en cuanto que, siendo la norma general la economía de mercado o de libre competencia, el sistema se regula y orienta por la planeación democrática del desarrollo y por el ejercicio de las facultades legales de los poderes constituidos (De la Madrid Hurtado, 2004a).

⁹³ Los antecedentes de la nueva estructuración, nos remiten a las reformas de De la Madrid a principios de los ochentas, cuando se estableció la planeación democrática y la economía mixta en donde se reconocen a los sectores social, público y privado (De la Madrid Hurtado, 2004a).

El marco de la propiedad con los ajustes de los ochentas y principios de los noventas intentó clarificar los tipos, formas y clasificaciones de la propiedad. No obstante, ha sido insuficiente, pues persiste ambigüedad, tanto en los estudiosos de la propiedad, cómo en los órganos institucionales encargados de alguna función⁹⁴. En este sentido, se hace el esfuerzo por establecer una clasificación general para delimitar el campo de las políticas institucionales de la propiedad y así poder establecer en el capítulo tercero la política institucional agraria y su nueva estructura a nivel de las meso políticas, sus efectos en el nuevo ordenamiento de la tenencia de la tierra con las micro políticas de certificación y de ordenamiento urbano.

2. En el periodo de certificación y liberalismo social (1992)

Estructura de la propiedad: pública privada y social

Artículo 27; propiedad pública, privada y social

Actualmente el artículo 27 de la propiedad sigue siendo fundamental para la organización social y económica. Las políticas de reforma constitucional muestran un proceso de liberalización de la propiedad, en donde el Estado es cada vez menos patrimonialista, sin embargo, el carácter fundante de la propiedad que sigue vigente es la adjudicación de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio a la Nación. El principio básico de la propiedad instituye que la Nación, la cual transmite el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Los derechos individuales de propiedad, están subordinados a la acción del Estado, quién se encargará de regular su uso y conservación. Además, puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Las formas de propiedad no están claras en la literatura académica y en las instituciones ocupadas de alguno de sus eslabones⁹⁵, sin embargo, recuperamos algunos

⁹⁴ El problema se da en varios sentidos, en la propiedad social, pública y privada López Kramsky (2006) presenta algunos de los más comunes.

⁹⁵ La Constitución establece una estructura triangular de la propiedad: la propiedad originaria de la nación como base, y la propiedad pública y la privada como derivaciones de la primera (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005). El INEGI propone, para fines censales, cinco desagregaciones o formas de tenencia: propiedad privada, ejidal, comunal, de colonia y pública (INEGI, 2012).

elementos a partir de la política de reforma constitucional de la propiedad en 1992 para su clasificación y que algunos académicos han recuperado como (Madrado, 1985; Valadés, 1994). Los efectos de dicha política tuvo efectos no sólo en el campo agrario, sino también se dio una redefinición en los tipos de propiedad. Se consolidó lo que llamamos la propiedad social con la política de reforma constitucional y con la mesopolítica agraria, impactando e impulsaron a la propiedad privada y a la propiedad pública se le dio forma con la mesopolítica de bienes nacionales⁹⁶. Así encontramos tres formas de propiedad: pública, privada y social (RAN, 1999, pág. 200 y 2001; PA, 2009a, págs. 122, 123 y 145).

Resultado de ellos, se construido un régimen de propiedad triangular: la propiedad pública, propiedad privada y la propiedad social (Madrado, 1985; Valadés, 1994; PA, 2009a). Este régimen triangular de la propiedad determina el carácter mixto de la economía mexicana, hoy ratificado expresamente por el reformado artículo 25 constitucional. Veamos las condiciones de cada una de estos tipos de propiedad (**ver gráfico 3**).

La **propiedad pública**, se reglamenta en los párrafos cuarto y octavo y en las fracciones I y VI. Esta propiedad se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal, de los municipios y de las entidades paraestatales⁹⁷. La nación se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública. Este tipo de propiedad se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional, es decir, tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de gravámenes o derechos reales y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los tribunales federales (**ver gráfico 3**).

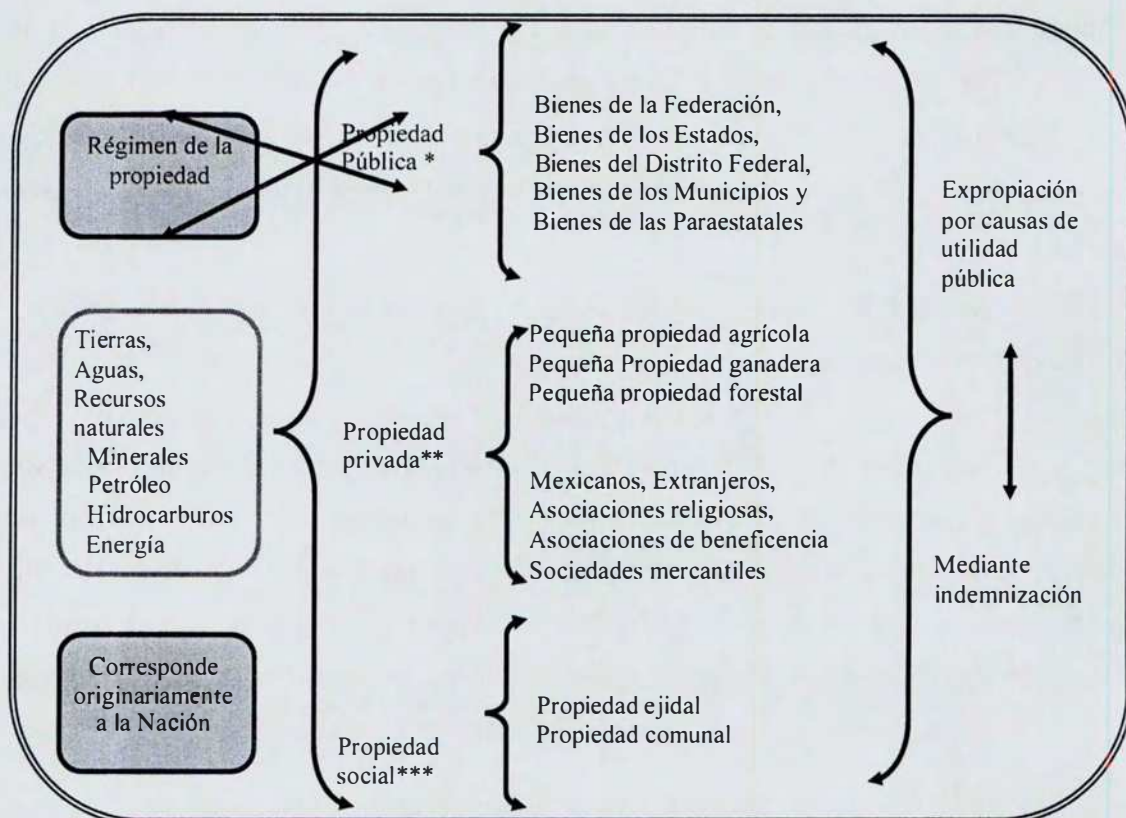
En la meta política se señala que estos bienes son propiedad de la nación, pero además tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes pero con mayor protección. Se agrega que serán inalienables e imprescriptibles

⁹⁶ Cfr. Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

⁹⁷ Representados en la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el DOF el 20 de mayo de 2004, enlistados en el artículo 3º, incluyen los señalados en los párrafos 4º, 5º y 8º del artículo 27 constitucional.

auxiliándose de la meso política de los bienes nacionales, en donde se especifica que **no** estarán sujetos a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional y los particulares nos podrán adquirirlas. Sin embargo, autoriza la concesionabilidad a los particulares o sociedades mediante acuerdo que otorgue el Ejecutivo Federal, específicamente referido a los recursos naturales, los minerales y aguas propiedad de la nación, no así en materia del petróleo, energía eléctrica o energía nuclear (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005).

Gráfico 3.
Temas del Artículo 27 constitucional en México 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Artículo 27 constitucional. * El Artículo 27 de la Constitución, la Ley Agraria y la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN); ** Artículo 27 de la Constitución y la Ley Agraria; *** Artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria.

La propiedad pública está constituida por el patrimonio de la federación, de las entidades paraestatales, del distrito federal, de los municipios y de las entidades paraestatales. Esto es, las tierras, aguas y demás recursos que no han sido transmitidos a los

particulares para constituir la propiedad privada, permanecen dentro del patrimonio de la nación, al cual se le denomina propiedad pública⁹⁸. Este tipo de propiedad debe estructurarse, definirse y usarse también con base en criterios de interés público y responsabilidad social. Ésta debe ser administrada por el gobierno competente de tal manera que se sirvan a los objetivos que la Constitución señala a la política de desarrollo, esto es, de manera eficiente y equitativa (De la Madrid Hurtado, 2004a).

Respecto a la **propiedad privada** de tierras y aguas, se sistematiza por los párrafos segundo y tercero, y las fracciones I, II, III, IV, V, VI y XV. La nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Es protegida por las garantías constitucionales, particularmente las previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales. La propiedad privada pierde gran parte de su significado en el sentido liberal, pues si bien se reconoce como un derecho de un particular para usar, gozar o disponer de un bien, se ve sometida a las limitaciones establecidas en la normatividad (PA, 2009a, pág. 122 y 123). La modalidad es una medida legal de carácter general que restringe el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa. Se diferencia de la expropiación en que ésta es un acto concreto de privación de la propiedad por las causas de utilidad pública (**ver gráfico 3**) (Valadés, 1994).

La propiedad privada se conforma por la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad (**Ver gráfico 3**). Las características de los tipos de propiedad establecidas en la Ley Agraria son los siguientes: propiedad agrícola es entendida los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; propiedad ganadera, los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida; y la forestal, los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

Ésta se considera un derecho derivado de la sociedad sujeto a las modalidades y limitaciones que exija el interés público de acuerdo la meta política. Las modificaciones de

⁹⁸ Algunos de ellos son: dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta a componentes de los terrenos; yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas formadas por aguas marinas; los fertilizantes; combustibles minerales sólidos; petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional (Gamboa Montejano & García San Vicente, 2005, pág. 8).

1992 no afectaron los límites, siguen permaneciendo los mismos condiciones establecidos desde 1947⁹⁹ en el que se estableció el derecho a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les expidiese certificado de inafectabilidad, a promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas.

Esos límites¹⁰⁰ son obviamente convencionales; también son en cierta medida confusa ya que vinculan aprovechamiento con superficie, por lo que al cambiar el uso surgen indefiniciones y disputas. Son el resultado de un pacto social en un momento preciso de la historia. Pero en casi medio siglo de vigencia han generado derechos y costumbres, hábitos y procedimientos que mantienen su vigencia. El viejo pacto está ratificado por su aplicación reiterada. Por eso su permanencia. También porque la reforma no pretende propiciar ni permitir la gran propiedad individual sobre la tierra (Warman Gryj, 1996). La limitante se da porque la meso política agraria señala que las tierras que excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas y enajenadas bajo las políticas establecidas para tal fin.

La **propiedad social** se regula en el párrafo tercero y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX. La nación transmite el dominio de tierras y aguas a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social. Este tipo de propiedad se caracteriza por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Con la reforma de 1992 el Estado mexicano, no renuncia a la protección de los intereses de ejidatarios y comuneros, en la nueva fracción VII establece una serie de medidas tendientes a lograr ese propósito. Proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas; reconoce la distinción entre la tierra para las actividades productivas; asimismo, reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra, y los faculta para decidir sobre las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos (ver

⁹⁹ Cfr. Decreto de reforma constitucional de 12 de febrero de 1947 al Artículo 27 Constitucional.

¹⁰⁰ La propiedad privada tiene límites en cuanto a su extensión: ninguna persona física puede ser propietaria de más de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra (200 de temporal, 400 de agostadero y 800 de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos). Se considera pequeña propiedad la que no exceda por persona de 150 hectáreas de riego que se destinan al cultivo de algodón y de 300 dedicadas a cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales (PA, 2009a, pág. 123).

gráfico 3). La puesta en marcha de las metapolíticas de la propiedad es compleja, por las múltiples temáticas que se abordan en el artículo 27. Pues podemos encontrar desde las condiciones originarias de las tierras, las aguas y los recursos naturales, hasta los límites en las extensiones de los propietarios. La funcionalidad del artículo, no es autónomo, pues requiere de un interfuncionamiento en el nivel constitucional, por lo menos de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.

Propiedad social en el Artículo 27; ejidos y comunidades

A la propiedad social se le asignan un conjunto de criterios de interés social: distribución equitativa de la riqueza, conservación de los recursos naturales, desarrollo equilibrado del país, mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, ordenamiento de asentamientos humanos, regulación y reservas de tierras, aguas y bosques, fundación y desarrollo de centros de población, equilibrio ecológico, fraccionamiento de latifundios, desarrollo del ejido y la pequeña propiedad (PA, 2009a, pág. 122 y 123).

La importancia que el artículo 27 vigente otorga a la propiedad social, constituida por núcleos de población, entendidos como los ejidos y comunidades, es significativa. Párrafos y fracciones de la metapolítica se convierten en “la política de las políticas de propiedad social” por que establecen las condiciones de las leyes ordinarias y orgánicas, y éstas a su vez dan cobijo a los programas y cursos de acción sobre la propiedad.

El *párrafo tercero*, ubica a la nación como la autorizada para disponer de la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades. En el *primer párrafo de la fracción VII*, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. En el *tercer párrafo de la fracción VII*, se establece el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades.

En el *cuarto párrafo de la fracción VII*, prevé que la Ley permita a los ejidatarios y comuneros adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, establezca los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo

de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

En el *párrafo quinto de la fracción VII*, La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

En el *inciso b) de la fracción VIII*, todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

En el *inciso c) de la fracción VIII*, todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

En la *párrafo primero de la fracción XIX*, Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (la, sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

En el *párrafo segundo de la fracción XIX*, Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de

autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

El desafío ahora es poder mostrar cómo se fueron planteando las instituciones políticas del Estado encargadas de llevar a la práctica las premisas que se plasmaron a raíz de las reformas constitucionales de 1992 y sus efectos en la sociedad en el plano de la certificación y domino pleno como uno de los elementos centrales en la seguridad de la tenencia de la tierra.

Ley Agraria: propiedad pública, privada y social

La propiedad social la constituye los ejidos y las comunidades (**Ver gráfico 3 y 4**). Esto se confirma con la política de reforma constitucional de 1992, al igual que la propiedad privada está sujeto a las modalidades y limitaciones que fije el legislador ordinario y está igualmente sujeto a la responsabilidad social. En la política institucional de la propiedad no se define el ejido, sólo se le caracteriza. El *ejido*¹⁰¹ tiene dos evocaciones, la primera es considerada como un núcleo de población o persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propio y la segunda, es una forma de tenencia de la tierra sujeto a un régimen especial de propiedad social que protege su patrimonio (PA, 2009a, pág. 74).

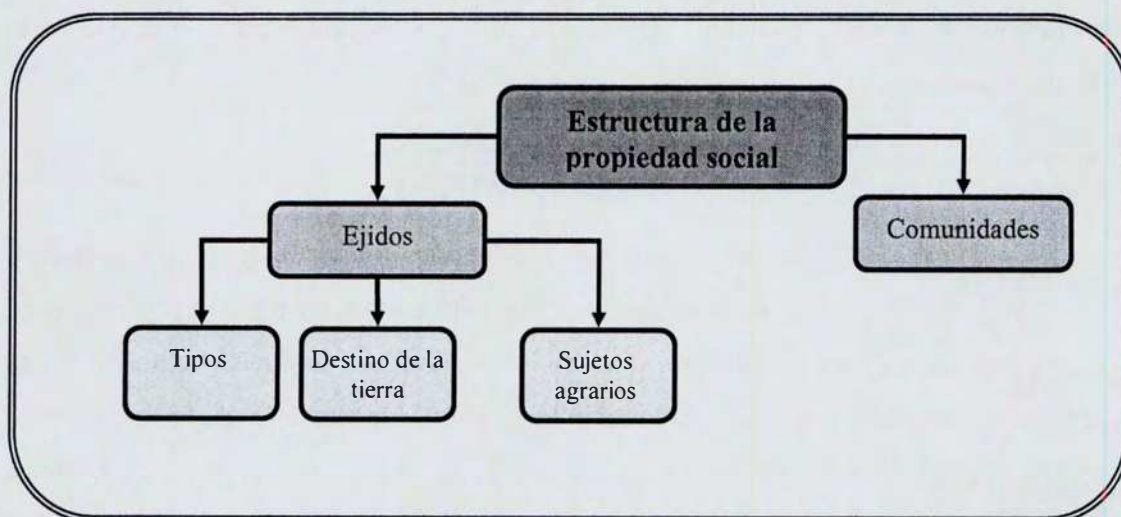
Las *comunidades*¹⁰² es el conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas reconocidas con base en la legislación anterior a 1992 mediante acciones restitutorias, confirmatorias o de titulación de sus tierras. Se caracteriza por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a sociedades civiles o mercantiles (**Ver gráfico 4**) (PA, 2009a, pág. 55). En el país existe un total de 29,482

¹⁰¹ Cfr. Art. 27, fracc. VII; Ley Agraria arts. 9-10; “Bienes ejidales” y “Tierras ejidales”. En el Art. 43 de la Ley Agraria se señala que: “Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.” Sus antecedentes se encuentran en la Ley de Ejidos de 1920.

¹⁰² Cfr. Ley Agraria en su art. 98 señala que el reconocimiento de una comunidad deriva de: una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad; un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal; la resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o el procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

núcleos agrarios; de éstos, 27,285 son ejidos y 2,197 comunidades. La superficie ejidal asciende a 84.2 millones de hectáreas en manos de 3 millones de ejidatarios¹⁰³. Por su parte, las comunidades cuentan con una superficie de 16.4 millones de hectáreas y 511 mil comuneros (Robles Berlanga H. , 1999, pág. 36).

Gráfico 4.
Estructura de la Propiedad social en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria

Con la política de reforma constitucional de 1992 se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, con ello, se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas¹⁰⁴ (Ver gráfico 3 y 4. De esta manera se otorga a este régimen de propiedad, rango constitucional, dejando claro que las propiedades privada, ejidal y comunal gozan de la misma calidad jurídica (Ruiz Massieu, 1994; Valadés, 1994). El cambio sustantivo en este sentido es la

¹⁰³ El mayor número de núcleos agrarios se localiza en Veracruz (11.8%), Chiapas (6.6%), Michoacán (6.2%), Oaxaca (5%), Guanajuato (4.8%), Jalisco (4.8%), Tamaulipas (4.5%), San Luis Potosí (4.3%), Guerrero (4.2%), Sinaloa (4.2%), México (4.1%), Puebla (3.9%) e Hidalgo (3.9%) (Robles Berlanga H. , 1999, pág. 36).

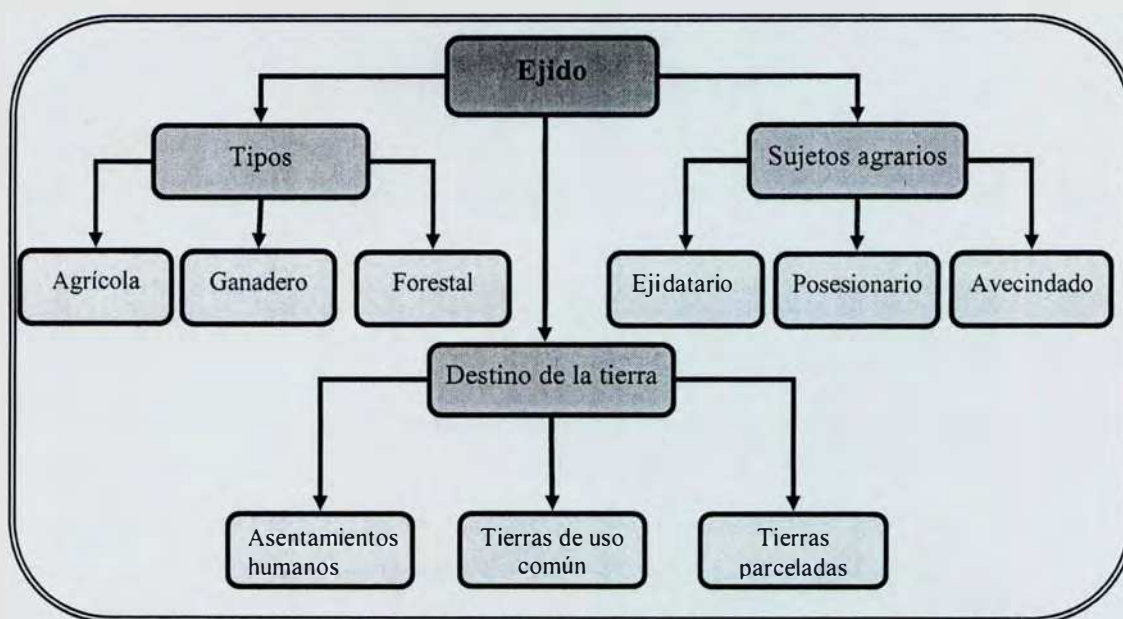
¹⁰⁴ Los asentamientos humanos y la política agraria son formas en que la Nación transmite la propiedad de la tierra a los particulares, se trata de acciones administrativas de contenido distinto. La primera configura una política que tiene por objeto el poblamiento del territorio nacional; la segunda satisface las necesidades agrarias de los individuos y grupos campesinos. Conviene tener siempre presente la diferencia entre ambas acciones, pues no todos los asentamientos humano se relaciona con la política agraria, y la política agraria no implica una acción en los asentamientos humanos (Pérez Castañeda, 2007, pág. 54).

definición del ejido como una de las formas de tenencia de la tierra que, lejos de ser privatizado se le otorga un status jurídico del que carecía con anterioridad y que posibilita ampliar su capacidad de gestión.

La estructura de la política de la propiedad social

La estructura de la propiedad social en México (**Ver gráfico 3**) se divide en dos: los tipos que son los ejidos y las comunidades, los primeros se han presentado arriba, en esta sección se muestra la división de los sujetos agrarios: ejidatarios, posesionarios y avecindados, y el destino considerado para las tierras ejidales que son: Tierras para el asentamiento humano; Tierras de uso común; y Tierras parceladas. En el caso de las comunidades, ellos determinarán el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes (**Ver gráfico 3 y 4**) (Cfr. Art. 100 de la Ley Agraria).

Gráfico 5.
El ejido en México por sujetos Agrarios y destino de la tierra



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria.

De acuerdo con la Procuraduría Agraria (2009a) los *ejidatarios* son los sujetos agrarios integrantes del núcleo ejidal mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a

su cargo, que cuenta con certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con certificado parcelario o de derechos comunes o con resolución de la autoridad agraria o sentencia del Tribunal Agrario; los *posesionarios* son las personas que ejercen un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario; y los *avecindados* son los mexicanos mayores de edad, que hayan residido por un año o más en las tierras del ejido y que haya sido reconocido con ese carácter por la asamblea del núcleo o por el Tribunal Agrario competente (**Ver gráfico 5**) (PA, 2009a, págs. 74, 117 y 43).

El destino de las tierras está considerado en la mesopolítica de la propiedad. Las primeras son *las tierras destinadas al asentamiento humano* integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento. Las segundas son las *tierras ejidales de uso común* constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. Y las terceras son las *Tierras Parceladas*¹⁰⁵ corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (**Ver gráfico 5**) (Cfr. Ley Agraria, Sección 4ta, 5ta y 6ta).

La superficie total de tierra en México es de 196, 066, 800 ha; de la cual 100, 308, 240 ha, corresponden a la propiedad social (51%). Esta última está constituida por 31, 837 Núcleos agrarios, 29, 490 Ejidos, 2, 347 Comunidades, esto significa que existen 4, 710, 607 titulares de derechos ejidales y 583, 134 comunales, dando un total de sujetos agrarios de 5, 348, 839 (**ver cuadro 10**). De 1992 a 2012 la superficie con dominio pleno (privatización) representa el 3% de la 2, 697, 606 Ha. Esto último dato indica, que no se dio un proceso de privatización a gran escala como se anticipaba en la arena de la disputa.

¹⁰⁵ La Ley Agraria en su Art. 79 establece que: “El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad”.

Cuadro 10.
Total de sujetos agrarios, por Ejidatarios, comuneros por sexo
en México julio de 2012.

Ejidatarias	Ejidatarios	Total ejidatarios (1)
1, 203, 246 (25.54%)	3, 507, 361 (74.46%)	4, 710, 607 (100%)
Comuneras	Comuneros	Total comuneros (2)
167, 101 (28.66%)	416, 033 (71.34%)	583, 134 (100%)
Mujeres	Hombres	Total sujetos agrarios (3)
1, 370, 347 (25.89%)	3, 923, 394 (74.11%)	5, 293, 741 (100%)

Fuente: Elaboración con base en información publicada por el Registro Agrario Nacional en su página web: http://www.ran.gob.mx/ran/pano_agr-map/imgs/nucleos/nucleos-agrarios_Page_01.jpg; Aclaración: El total de los ejidatarios (1) y sujetos agrarios (3) fue adecuado, puesto que, en lo publicado el total no respondía a sus partes.

Del total de los núcleos agrarios los asentamientos humanos constituyen el 1.1 del porcentaje total de la superficie de la tierra, este es necesario para el desarrollo de la vida comunitaria en los terrenos en los que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Las tierras de uso común o comunales constituyen parte importante del sustento económico del ejido o la comunidad y esto se refleja en el 68.7% de las tierras; y finalmente las tierras parceladas que son terrenos fraccionados y repartidos entre sus miembros susceptibles de explotarse en forma individual o colectiva contienen el 30.2% (**Ver cuadro 10**). Destaca un dato: la mayoría son tierras de uso común con 68.6% del total de la superficie regularizada, frente a 30.2% de tierras parceladas¹⁰⁶ (PA, 2010).

Ley Agraria y las instituciones de la propiedad social

Ley Agraria de 1992

Las políticas de reforma constitucional implementadas al principio del periodo de la reforma del Estado a la política de la propiedad (27), de la gestoría y rectoría del Estado

¹⁰⁶ Los porcentajes corresponden a 2006 y en él se contabilizan 28710 núcleos agrarios, 90,745,588.028 ha de superficie, 62,318,613.122 ha de propiedades de uso común, 27,419,864.871 ha de propiedad parcelada y 1,007,110.035 ha de asentamientos humanos (PA, 2010).

(25), y de planeación democrática (26)¹⁰⁷ con Miguel de la Madrid permitieron ir conformando un nuevo marco estructural para la mesopolítica de la propiedad social que se consolidará con la Ley Agraria en 1992 en el sexenio de Salinas de Gortari con el desarrollo del “liberalismo social”. La política de reforma constitucional de 1992, plantea la Ley Agraria, como reglamentaria de las modificaciones que se plantearon. Así nace esta mesopolítica de la propiedad social.

En la exposición de motivos¹⁰⁸ de la mesopolítica se recupera el interés por la seguridad en la tenencia de la tierra, promover la justicia, la productividad y la producción con recursos crediticios como instrumento para superar la pobreza, la marginación y la marginación. Para ello, proponen nuevas directrices en las disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. El ejido, la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución.

La nueva mesopolítica¹⁰⁹ establece un nuevo contexto institucional, social y económico sobre propiedad social en México. Se encarga fundamentalmente de regular las cuestiones relativas a la propiedad de ejidos y comunidades, su organización, personalidad jurídica y derechos sobre su patrimonio, así como el ejercicio de los derechos en lo individual de sus integrantes. Este ordenamiento establece los procedimientos por los cuales los núcleos y los ejidatarios o comuneros podrán asociarse y otorgar el uso de sus tierras (PA, 2009a). La tenencia de la tierra ejidal, en el caso de los “avecindados y posesionarios”, la regularización de su condición, ya sea de ser reconocidos como ejidatarios o de permanecer en su estatus de posesionarios, sigue dependiendo, como en el pasado, de la asamblea ejidal (Escalante, 2001).

¹⁰⁷ Se acompañó del Programa Sectorial Agrario, el Programa Nacional de Alimentación (Pronal) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), cobijadas por la Ley de Fomento Agropecuario, bajo la consigna de una política de Reforma Agraria Integral (1986).

¹⁰⁸ Cfr. Exposición de Motivos de la Ley Agraria, 10 de febrero de 1992.

¹⁰⁹ El decreto con el que aparece esta Ley quedan derogadas la Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley General de Crédito Rural, Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina.

La mesopolítica de la propiedad social norma la expropiación de bienes ejidales y comunales, así como el procedimiento para la denuncia de excedencias de la pequeña propiedad individual y de las sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como las disposiciones referentes a terrenos baldíos o nacionales. Para poder cubrir el rubro de la justicia agraria, ensalzada en la política de reforma constitucional y en la misma mesopolítica se crearon organismos como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios para participar y coadyuvar, junto con la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional, en la aplicación e instrumentación del marco legal con las nuevas condiciones del ejercicio del poder en la propiedad social en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En la actualidad está reglamentada la mesopolítica de la propiedad social en tres partes: certificación de derechos ejidales y titulación de solares; ordenamiento de la propiedad rural; y fomento a la organización y desarrollo de la mujer campesina. En el siguiente apartado se presentan sus funciones y el mecanismo de funcionamiento. Las condiciones del ejercicio del poder en México, establece que las leyes necesariamente para que surjan efecto o estén en funcionamiento tienen que reglamentarse, de ahí la importancia de que existan, resultado de la política de reforma constitucional de 1992.

Naturaleza funcional de la mesopolítica

La naturaleza funcional orgánica de la mesopolítica de la propiedad social tiene sus antecedentes en la política de reforma constitucional de la propiedad social en 1992. Entre las nuevas orientaciones que se desprenden de ella están: la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, modernización del Catastro Rural Nacional, facilitar la conformación de empresas y asociaciones campesinas. Para el funcionamiento de la meta, meso y micro política de la propiedad se ha generado un sistema de impartición y administración de la política institucional de la propiedad social en México.

Los cambios de 1992 a la propiedad, implicaron un redimensionamiento ideológico, al abandonar el nacionalismo revolucionario con un concepto patrimonialista del Estado en la dotación y restitución de las tierras. Así se adoptó lo que el presidente en turno Carlos Salinas de Gortari denominó “liberalismo social” que cancelaría el reparto agrario,

legalización de las operaciones de venta, renta y aparcería de tierras ejidales, así como la opción al dominio pleno y la privatización de tierras ejidales, la eliminación de algunas instancias tradicionales de autoridad estatal superpuestas a la organización ejidal, como las comisiones agrarias mixtas, y la legalización de la propiedad de la tierra por sociedades mercantiles por acciones¹¹⁰. Para ello, se tuvieron que crear y redefinir algunas de las funciones institucionales que se habían desarrollado desde 1915¹¹¹.

La Secretaría de la Reforma Agraria --cabeza del sector-- es la que conduce la política de la propiedad social. Está conformado por el Registro Agrario Nacional --órgano desconcentrado--, la Procuraduría Agraria --órgano descentralizado-- y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal --Fideicomiso público paraestatal--, y con el apoyo técnico operativo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Con las funciones jurisdiccionales se encuentran los Tribunales Agrarios y la Suprema Corte de Justicia.

En la estructura presentada en el **Gráfico 6**, podemos ver al Estado en Acción, lo que las instituciones hacen y dejan de hacer en la propiedad social. Las nuevas instituciones agrarias --incluidas el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios-- tienen presencia en todo el territorio nacional. Con las tareas de otorgar certidumbre a los ejidatarios, los poseionarios y avecindados sobre sus tierras. Establecer un registro de la propiedad en México, donde están los tres tipos de propiedad, teniendo así, el control de la totalidad de la propiedad. Por ejemplo, para el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), funciona bajo la coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para la incorporación voluntaria de los núcleos ejidales al proceso de certificación de sus parcelas ejidales (Escalante, 2001).

¹¹⁰ La nueva Ley Agraria de 1992 establece un nuevo contexto institucional, social y económico sobre el régimen ejidal de tenencia de la tierra en México. Esta reglamenta las atribuciones de las autoridades agrarias, las transacciones sobre uso y usufructo de la parcela (renta, aparcería, asociación), y venta de derechos agrarios (Escalante, 2001, pág. 10).

¹¹¹ Sistema original (1915): Presidente de la República, Comisión Nacional Agraria, Gobernadores de los Estados, Comisiones Locales Agrarias, Delegaciones estatales de la Comisión Nacional Agraria, Comités Particulares Ejecutivos; Sistema de la Reforma Agraria (1934), Presidente de la República, Departamento Agrario (luego SRA), Gobernadores de los Estados, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales (Pérez Castañeda, 2007, pág. 64).

La **Secretaría de la Reforma Agraria**, se encarga de la conducción del sector agrario, de acuerdo con las políticas institucionales de la propiedad social¹¹². La política fundante la considera como parte de la administración pública federal, es regulada es regulada por el artículo 90 de la Constitución Federal, y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 41 establece sus funciones y atribuciones (**ver gráfico 6**). De forma general, podemos decir que se encarga de: aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal; hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables; ejecutar los acuerdos que dicte el presidente de la República en materia agraria¹¹³.

Otras atribuciones y funciones se muestran en la Ley Agraria, en donde se plasma que la Secretaría, en el caso de que un ejidatario tenga más del 5% de los derechos parcelarios, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate, la enajenación de los excedentes... (Art. 47). En el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se establece en su artículo 5, que la Secretaría, junto con la Procuraduría promoverán la participación de los sectores social y privado, mediante convenios de concertación, para procurar el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra ejidal. En el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, promoverá ante los Gobiernos Locales, la expedición de la legislación estatal correspondiente, que regule la enajenación de excedentes de la propiedad privada y de las sociedades propietarias de terrenos rústicos.

La **Procuraduría Agraria** se creó en 1992, resultado de la política de reforma constitucional de la propiedad¹¹⁴. Dentro de las funciones, podemos encontrar de servicio

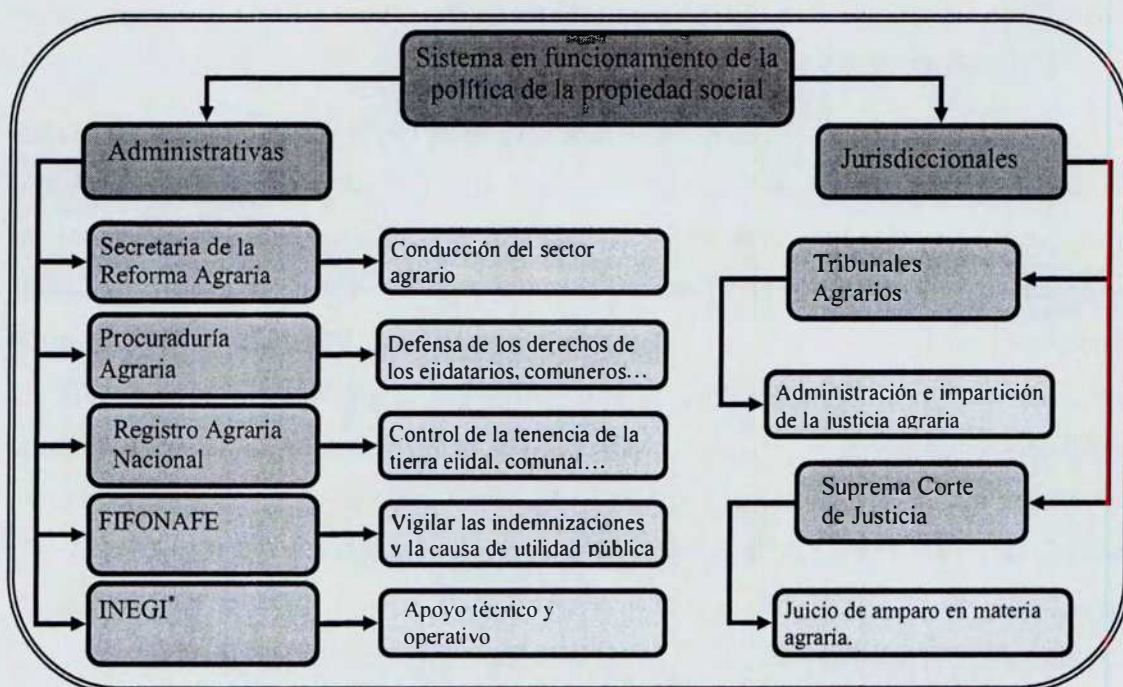
¹¹² Las atribuciones que hoy le sigue contemplando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Agraria, los Reglamentos de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como el de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

¹¹³ Cfr. Decreto que reforma el Art. 27 del DOF del 6 de enero de 1992, art. 3º transitorio; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art.41; Ley Agraria, 94, 160-162; y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, arts. 59-65, 111-133 y 134-158.

¹¹⁴ Para un análisis histórico de la procuración de justicia agraria en México ver (Madrigal Ibarra, 2006): quienes describen a las instituciones más importantes en el México posrevolucionario.

social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten o de oficio (Art.135, Ley Agraria)¹¹⁵. Con ello se ha pretendido que el Estado mediante normas e instituciones busca igualar a los desiguales en sus relaciones jurídicas con otras personas (Madrigal Ibarra, 2006, pág. 27). Así la premisa en la que sustenta su funcionamiento es en la asesoría, representación y apoyo gratuito de esos grupos sociales más desprotegidos (**ver gráfico 6**).

Gráfico 6.
Sistema administrativo y jurisdiccional de la meso política institucional de la propiedad social en México



Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos respectivos. *Actúa como apoyo técnico operativo.

Las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria se encuentran en el Título 7 de la Ley Agraria, en su artículo 136. Entre ellas, está coadyuvar y representar a las personas y

¹¹⁵ La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma. Cfr. Art. 27, fracc. XIX; Ley Agraria A arts. 134-136; y el Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria arts.1, 3 y 9.

entidades mencionadas en asuntos y ante autoridades agrarias; promover la conciliación en las controversias agrarias y, en su caso, el arbitraje; denunciar a la autoridad competente la violación de las leyes agrarias; denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

El **Registro Agrario Nacional**, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y de brindar la seguridad jurídica documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria¹¹⁶. El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona interesada podrá obtener información relativa a sus asientos e inscripciones y obtener las copias que solicite (**ver gráfico 6**). En dicho órgano deberán inscribirse los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras, así como los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal o comunal.

La actividad registral¹¹⁷ se da tres sistemas distintos: Registros públicos de la propiedad, para el control de la propiedad privada de cada gobierno estatal; Registro Agrario Nacional, para el control documental de los ejidos, las comunidades, las colonias y los terrenos nacionales; y Registro Público de la Propiedad Federal, previsto en la Ley General de Bienes Nacionales para el control de los bienes propiedad de la Federación (Arts. 41-48). Para el logro de los objetivos generales señalados, el Registro Agrario Nacional tendrá funciones registrales, de asistencia técnica y catastral, de resguardo, acopio, archivo y certificación documental.

El **Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal**, es un fideicomiso público auxiliar del Ejecutivo Federal, agrupado dentro de la Administración Pública Paraestatal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria y que cuenta con autonomía financiera (**ver gráfico 6**) (Nava Guerrero, 2005)¹¹⁸. Dentro de sus objetivos destacan: captar, promover y entregarlos fondos comunes de los núcleos agrarios; verificar el cumplimiento

¹¹⁶ Cfr. Ley Agraria arts. 148-156; Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional arts. 1-2.

¹¹⁷ La función registral de la propiedad se sustenta básicamente en la necesidad de dar publicidad y legitimidad a los actos jurídicos mediante los cuales se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones sobre un determinado bien inmueble, a fin de que adquieran mayor validez y surtan efectos legales frente a terceros (Pérez Castañeda, 2007, pág. 89).

¹¹⁸ Cfr. Ley Agraria arts. 94, 97; Contrato Constitutivo del FIFONAFE y sus modificaciones.

de la causa de utilidad pública en los decretos expropiatorios de tierras ejidales y comunales y, en su caso, ejercitar la acción de reversión; financiar la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias en terrenos de propiedad social, con fines urbanos, turístico se industriales, con el propósito de coadyuvar en el desarrollo socioeconómico de los núcleos y sus integrantes, y promover y financiar los proyectos productivos de grupos de mujeres y jóvenes campesinos¹¹⁹.

Tiene como misión facilitar las actividades productivas rentables en ejidos y comunidades; administrar sus fondos comunes con los más altos rendimientos; vigilar el pago de indemnizaciones y el cumplimiento de la causa de utilidad pública en expropiaciones de bienes ejidales y comunales y, en su caso, promover la reversión de tierras con oportunidad y apego a derecho (SRA, 2012, pág. 5). Es la única institución del Gobierno Federal que lleva a cabo, por ley, la supervisión de los decretos expropiatorios realizados sobre tierras de propiedad social (Nava Guerrero, 2005).

Los **Tribunales Agrarios** aparecen con la política de reforma constitucional de 1992¹²⁰. Son órganos federales instituidos por la Constitución para la administración e impartición de la justicia agraria, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos (**ver gráfico 6**). Se encuentran integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente. Los tribunales agrarios comprenden el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios¹²¹. El territorio de la República se dividirá en distritos y en cada uno de ellos habrá el número de Tribunales Unitarios que determine el Tribunal Superior.

El Tribunal Superior tiene su sede en el Distrito Federal y entre sus funciones más importantes están las de fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divide

¹¹⁹ El Fideicomiso debería operar los siguientes programas: Mujeres Indígenas Campesinas (MIC), Jóvenes Campesinos (JC), sin embargo, no funcionan por falta de presupuesto.

¹²⁰ Desde el inicio, hasta la terminación de la reforma agraria (1917-1992), el sistema de resolución de conflictos en materia de tenencia de la tierra en México fue de naturaleza administrativa, era el Ejecutivo Federal quien a través de las dependencias se erigía en autoridad cuasijudicial ejerciendo facultades jurisdiccionales que propiamente pertenecían a la esfera del Poder Judicial de la Federación (Pérez Castañeda, 2007, págs. 47-48).

¹²¹ Cfr. Artículo. 27 constitucional, fracc. XIX; Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios arts. 1, 3, 5, 8-9. Para una historia de los Tribunales Agrarios. Cfr. (Chávez Padrón, 1992).

la república mexicana para los efectos de la ley¹²². Así como establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios, ejercer el recurso de revisión de las sentencias de los Tribunales Unitarios y de los conflictos entre estos. Los Tribunales Unitarios, por su parte, son competentes para conocer sobre las controversias por límites de tierras y de la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o judiciales o contra actos de particulares (Escalante, 2001).

El **Poder Judicial de la Federación**¹²³, al igual que en otros campos de acción del Estado, se promueve el juicio de amparo o de garantías contra todo acto de autoridad que viole o vulnere un derecho (**ver gráfico 6**). En materia agraria la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales atiende el juicio de amparo en lo general y, en particular, del agrario, por el libro segundo, del que se desprende el sentido eminentemente social que tradicionalmente ha desempeñado, constituye el medio más importante y eficaz para la defensa de los sujetos de derecho agrario, cuya representación legal asume la Procuraduría Agraria. Se pueden mencionar las características del amparo agrario, siendo las siguientes: suplencia de la deficiencia de la queja, inoperancia de la caducidad, así como del desistimiento de la acción (PA, 2004).

Por otra parte, además del comisariado ejidal o consejo de vigilancia, podrá promoverlo cualquier ejidatario del núcleo, siempre que no obstante haberse notificado a los órganos de representación y vigilancia no lo hayan promovido en el término de quince días en que se dio por notificado del acto reclamado, a quien lo promueva en tales circunstancias actúa con el carácter de la representación sustituta, atento a lo previsto por el numeral 213, fracción II de la ley de la materia¹²⁴ (PA, 2004; Gallardo Zúñiga, 2007).

Dimensiones la propiedad social

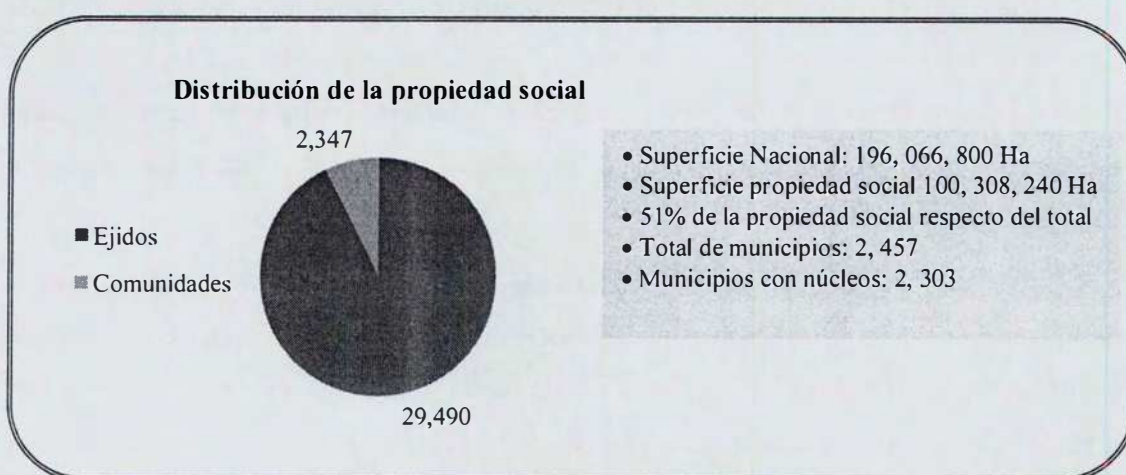
¹²² De inicio, se configuraron 34 distritos, cinco de carácter interestatal (Aguascalientes-Zacatecas, Jalisco-Colima, San Luis Potosí-Querétaro, Sinaloa-Baja California Sur, y Campeche-Quintana Roo.), mientras que el estado de México cuenta con tres, y Oaxaca, Jalisco y Chiapas con dos distritos, respectivamente. Cada distrito atiende un número muy diverso de municipios (Escalante, 2001).

¹²³ De acuerdo al artículo 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, dicho poder es ejercido, entre otras, por las siguientes instancias: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de distrito (Gallardo Zúñiga, 2007).

¹²⁴ Para poder conocer el proceso completo del Juicio de Amparo en Materia Agraria, la Procuraduría Agraria ha publicado un manual para estos fines.

La política de reforma constitucional a la propiedad social en 1992, se establecen mecanismos para el ordenamiento, regularización y privatización de los ejidos a través del dominio pleno. La Secretaría de la Reforma Agraria concluyó con la remisión en estado de resolución de los 11,367 expedientes instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria a los Tribunales Agrarios; 2,634 núcleos agrarios fueron dotados con 1.9 millones de hectáreas en beneficio de 211,571 campesinos (ver gráfico 7). La entrega de tierras que el Estado¹²⁵ culminó a través de la reforma agraria redistribuyó la riqueza agraria del país y transformó profundamente la estructura económica y social de la nación (Robles Berlanga H. , 1999, pág. 31).

Gráfico 7.
Universo de núcleos agrarios constituidos
con información general de la propiedad social



Fuente: elaboración con base en los datos del Registro Agrario Nacional, publicados en:
http://www.ran.gob.mx/ran/pano_agr-map/imgs/nucleos/nucleos-agrarios_Page_01.jpg

Para poder entender este nuevo funcionamiento de las instituciones en el nivel meso, es necesario dimensionar su espacio de acción. De forma general, hasta el corte de Julio de 2012 que hizo el Registro Agrario Nacional, encontramos que la superficie del territorio nacional es de 196, 066, 800 hectáreas, de las cuales la propiedad social ocupa los 100, 308, 240 hectáreas, que equivalen a 51% del territorio nacional. Dentro de la

¹²⁵ Durante 77 años se entregaron en usufructo 103.5 millones de hectáreas, más de la mitad del territorio nacional, a 29, 942 núcleos agrarios, de los cuales 27, 664 son ejidos y 2, 278 comunidades, en beneficio de 3.5 millones de ejidatarios y comuneros (SRA, 2006, pág. 6).

propiedad social hay un total de 31, 837 núcleos agrarios; mismos que se reparten entre los ejidos con 29, 490, y 2,347 comunidades; esto significa que existen 4 710 607 titulares de derechos ejidales y 583, 134 comunales y 5 293 741 sujetos agrarios (**ver gráfico 7**)¹²⁶.

Este proceso ha permitido conocer, a diferencia de lo auguraba en la arena de la disputa de la política de reforma constitucional, cómo de la mesopolítica, que no se ha seguido un proceso privatizador de las tierras ejidales y si ha dinamizado diversos tipos de transacciones indirectas con la tierra, como son el arrendamiento y otros¹²⁷. De 1992 a 2011 se han privatizado 2, 660,835 hectáreas, en superficie corresponden a 2.51% del total del reparto agrario que fue de 103.5 millones de hectáreas (Escobar Prieto, 2011, pág. 184).

Finalmente, de acuerdo con Escalante, et. al. (2005), analizando la evolución de la producción del sector agropecuario mexicano, muestra que en la década de los ochenta (1982-1989) se caracteriza por una fuerte contracción de la producción agropecuaria, impulsada por la apertura comercial y la eliminación de subsidios al sector¹²⁸. Entre los años de 1990 a 2002, el sector agropecuario presenta una leve recuperación, de 1994 a 2002, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2,8 por ciento. Las políticas del sector se orientaron entonces a generar una mayor especialización de las unidades productoras buscando aprovechar las ventajas comparativas que la agricultura mexicana ofrecía a la producción de bienes complementarios de la economía de los Estados Unidos como flores, hortalizas y frutas (Escalante, et. al, 2005, págs. 104-105).

Decadencia del liberalismo social y la certificación

Una etapa de implementación de las políticas de propiedad

Este subperiodo comienza con la coyuntura de enero de 1994 y termina en 2000 con la pérdida de la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se caracteriza por

¹²⁶ Los cálculos fueron adecuados con los datos de Registro Agrario Nacional porque la suma de sus partes no eran igual al total presentado en los datos.

¹²⁷ De acuerdo a datos de 2011, en los ejidos está el 80% de los bosques y selvas; el 74% de la biodiversidad, y las dos terceras partes de los litorales que tiene el país (Escobar Prieto, 2011).

¹²⁸ Por una parte, se agudizó la crisis en la producción de cultivos campesinos (maíz y frijol) y se favoreció la reconversión a cultivos empresariales como: forrajes, oleaginosas, trigo, soya y sorgo (Escalante, et. al, 2005).

el cambio en la forma de hacer política del presidente: desde una política de negociación forzada a partir de los sucesos de Chiapas en el primer momento y en segundo porque pierde la mayoría en el Congreso. Respecto a la política institucional de la **propiedad** veremos que los cambios, las innovaciones o los complementos que Zedillo hace a la política de propiedad en México son menores y básicamente estará marcado por el Programa Sectorial Agrario 1995-2000. Sin embargo, será el gobierno que implemente gran parte de las meso y micropolíticas que se plantearon con la meta política de reforma constitutiva de la propiedad en 1992. El desafío debe dimensionarse, toda vez que la etapa del periodo estará enmarcada por una crisis en el ámbito político y económico.

En el subperiodo se tuvo que lidiar con la crisis económica, política y social. En **ella** está incluida la crisis en el campo, para plantear políticas institucionales dirigidas a este sector, el Presidente Ernesto Zedillo encabezó la instalación de la Comisión **Intersecretarial** del Gabinete Agropecuario¹²⁹. Se instruyó a los secretarios de estado para que en un plazo de 90 días entreguen propuestas de solución a los problemas del agro, con base en el análisis de los siguientes temas: regularización agraria; modalidades definitivas para el Procampo; mecanismos de capitalización; fomento a la productividad y la competitividad; financiamiento rural; comercialización agropecuaria; capacitación y apoyo a la organización para el desarrollo tecnológico y federalización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Estudios Agrarios, 1995).

Repensar la política de la propiedad

El tercer subperiodo está determinado por el fin del gobierno presidencial priista después de más de 70 años en el poder y la ascensión del gobierno del Partido Acción Nacional; termina con el gobierno de Felipe Calderón en 2011. Un balance preliminar del periodo de la reforma del Estado muestra claramente que la conducción política presidencialista en este periodo fue perdido gran parte de su poder legal y meta constitucional (Carpizo, 1998). La conducción política con sistema de partidos estará caracterizada por la competencia

¹²⁹ Incluían a la Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Reforma Agraria; Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Hacienda y Crédito Público, y Comercio y Fomento Industrial; con la participación de tres dependencias gubernamentales: FIRA, Banrural y Agroasemex y la representación de 13 organizaciones campesinas.

entre partidos. El proceso de abre en 1997 cuando por primera vez el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en el 2000 perdió la mayoría absoluta en el Senado y por primera vez la Presidencia ante un candidato de oposición (Valdés Ugalde, 2003, pág. 99). Además se consolidaron los *check and balance*, en donde el poder legislativo adquirió nuevos y más eficaces mecanismos de control, el poder judicial se ha abierto.

Los desafíos de la política institucional de la propiedad, se desarrollarán con una baja intensidad, en donde la acción se plantea en el nivel meso con la finalidad de complementar los campos de acción que se habían planteado con las políticas institucionales de la propiedad desde 1992. Muestra de ello es que sólo existe una política de reforma constitucional a la meta política de la propiedad (Ver Anexo Cuadro 2); en las meta políticas auxiliares de la política de propiedad sólo hay una en 2006 (Ver Anexo Cuadro 3, 4 y 5). La ambigüedad seguirá rigiendo porque por que se busca la productitividad, la eficiencia y la eficacia de los sectores que conforman la política de la propiedad. Pero con un Estado asistencialista, otorgando subsidios, apoyos que si bien se plantean con la finalidad equiparar la competitividad ante la entrada al TLCAN, no se visualiza un cambio sustantivo en términos de la competitividad de todo el campo.

Etapas sin aclaración de la política

También es importante rescatar la poca fuerza de la última etapa del periodo, que se caracteriza por la conducción política con sistema de partidos, tanto para revertir los cambios que se dieron en 1992, como para completar el proceso con finalidades privatizadoras que se avizoraba en la arena de la disputa. Su participación (sexenio de Vicente Fox y Felipe Calderón) estuvieron marcados por cambios pequeños que no modifican sustantivamente las condiciones del ejercicio del poder establecidas en 1992. Aún cuando las orientaciones ideológicas del Partido Acción Nacional, al que pertenecen los presidentes en cuestión, son más congruentes con los principios liberales de las condiciones de la propiedad.

En el sexenio de Calderón es en donde menos instrumentos de política se han desarrollado, solamente dos meso políticas: Ley federal de producción (2007), que pretende establecer la certificación y comercio de semillas, así mismo la idea de regular las

actividades relacionadas con la planeación y organización de la producción agrícola, de su industrialización y comercialización. Por otro lado se aprobó la Ley General de Pesca y acuacultura sustentables que pretende regular, fomentar y administrar los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

El seguimiento que hemos dado al periodo de la reforma del Estado, nos ha permitido conocer el la influencia de la política de reforma constitucional de 1992. Sobre todo si los comparamos con las políticas institucionales que se habían desarrollado desde 1915 y las crisis recurrentes, tanto de desarrollo rural, como en los problemas de dominio de tenencia de la tierra. En este mismo sentido, se reconoce de esta fase la formación de nuevas mesopolíticas e “institucionales vivientes”, con funciones y atribuciones específicas con el mandato de ordenar y dar certidumbre a las distintas formas de tenencia de la **tierra** (propiedad privada, pública y social) en nuestro país.

En la última etapa del periodo de la reforma del Estado, los cambios prácticamente fueron nulos. Una de las características de este gobierno, al igual que el de Vicente Fox, atiende el campo con políticas prestadas de otros sexenios. El PROCAMPO del **salinismo**, igual que el PROCEDE, la Alianza para el Campo del Zedillismo. La tradición va generando que los gobierno no puedan cambiar las meso y micro políticas de la **propiedad**, por el impacto que deja en la sociedad. Un claro ejemplo de ello fue la renovación de PROCAMPO en 2008 por parte de Felipe Calderón, aún cuando el programa original había considerado su extinción.

Ante esta situación, se dejó pasar el momento coyuntural que permitía repensar las condiciones institucionales de la política de propiedad. A partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari las políticas se reorientaron hacia la competitividad, las ventajas comparativas y la inserción de México en el proceso de internacionalización de la agricultura. Sin embargo, esas tendencia provocaron el descuido el sector de básicos de la definición de la tenencia de la tierra, de los asentamientos humanos por la falta de políticas contundentes que señalen claramente un camino hacia la privatización o hacia cualquier otro modelo.

B. Micropolítica; certificación y dominio pleno

3. Certificación, ordenamiento y organización y desarrollo de la mujer campesina

Programas para la propiedad social

Programas de productivos y de certidumbre en la tenencia de la tierra

En los capítulos y apartados anteriores hemos mostrado el fundamento de las políticas institucionales, hemos ejemplificado, los niveles de influencia de las meta y meso política, con el caso de la propiedad y especialmente con la propiedad social. Sin embargo, nos falta el nivel micro de las políticas institucionales que son las que el enfoque americano de políticas públicas reconoce, y que en esta parte final desarrollaremos. Una de las cualidades del enfoque que hemos seguido hasta el momento es que nos permite saber cómo está funcionando el Estado en todos sus niveles. Los programas públicos y los cursos de acción son los que más impactan o modifican las condiciones de los ciudadanos, pero para ello, se tiene que modificar el régimen, el gobierno y especialmente la forma y la actuación de las instituciones.

El estudio de las políticas institucionales de la propiedad hasta el momento, nos ha permitido conocer el funcionamiento del Estado en el nivel meta y meso. Al describir los cambios institucionales de la política de la propiedad en el nivel meta y meso, hemos encontrado; que la coherencia vertical en el proceso de transformación no requiere de niveles de especificidad, la existencia de la complejidad de los asuntos públicos en el funcionamiento intersecretarial y la autonomía de la política institucional de la propiedad de otros ámbitos de acción pública. A continuación mostramos en el nivel micro las orientaciones de los programas o cursos de acción, de la propiedad social, implementados por alguna instancia del sector agrario. Para ello, hemos decidido retomar los programas más significativos del sector agrario, se han clasificado esos programas en dos para su mejor comprensión en: Programas productivos para el campo y Programas para el ordenamiento de la propiedad social (**Ver Cuadro 11**).

El funcionamiento de la mesopolítica es integral, porque gran parte de las acciones y servicios que prestan, está coordinados entre sí, y dirigidos por la Secretaría de la Reforma Agraria quién conduce el sector agrario. La acción del Estado mexicano en la propiedad social a partir de la política de reforma constitucional, se han centrado en tres vertientes de acuerdo con la Secretaría de la Reforma Agraria (2006): La solución de conflictos agrarios, en algunos casos ancestrales, derivados generalmente del reparto agrario; El ordenamiento de la propiedad rural para alcanzar la certeza jurídica en los derechos de propiedad; y El impulso al desarrollo agrario que promueve el relevo generacional de los titulares de derechos y la incorporación de los grupos sin tierra y las mujeres a las actividades productivas. Para ello, se han desglosado tres reglamentos de la Ley Agraria que permite desarrollar el trabajo institucional. Dichos Reglamentos son en materia de: Certificación de derechos ejidales y titulación de solares; ordenamiento de la propiedad rural y; Fomento de la organización y desarrollo de la mujer campesina, mismos que a continuación desarrollamos.

Los **Programas productivos para el campo**, son el conjunto de acciones del Estado que incentivan a la población para generar proyectos productivos, con la finalidad de poner en marcha sus capacidades humanas, sus recursos económicos y técnicos como elementos para promover su desarrollo económico. En este tipo de programas tiene el apoyo del Estado, pero una parte muy importante es la iniciativa que pueda tener la población en generar una alternativa para su propio desarrollo (**Ver Cuadro 11**).

La Secretaría de la Reforma Agraria ha implementado el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) que está dirigido a mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios y que no son titulares de tierras, pero que tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Los proyectos productivos pueden ser por ejemplo, de índole ganadera, textil, ecoturismo, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios (**Ver Cuadro 11**).

Los **Programas para otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra**, son el conjunto de acciones del Estado orientados a apoyar a los poseedores de alguna forma de propiedad para la certificación y regularización de la tenencia de la tierra, estableciendo los procedimientos a seguir y generando estructuras institucionales para asesorar técnica y

legalmente. A partir de 1992, tras dar por concluido el reparto agrario y con la finalidad de otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra este tipo de programas se impulsan con más apoyo (Ver Cuadro 11).

Cuadro 11.
Micropolítica más representativa de la propiedad social en funcionamiento
México 2012

Micropolítica	Dependencia	Objetivo general	Tipo
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Secretaría de la Reforma Agraria	Dirigido a mujeres y hombres de núcleos agrarios que no son titulares de tierras, pero tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos.	1
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Secretaría de la Reforma Agraria	Orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios, y que se organizan para desarrollar un proyecto productivo.	2
Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Secretaría de la Reforma Agraria	Fomentar el relevo generacional en la tenencia de la tierra, apoyando a los jóvenes de núcleos agrarios para adquirir o rentar tierra social.	1
Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	Registro Agrario Nacional	Asesorar legal y técnica a núcleos agrarios que lo soliciten, para dar seguridad jurídica y patrimonial, así como certeza documental sobre tus tierras.	2
Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional	Registro Agrario Nacional	Conformar el Catastro Rural Nacional, accesible a través de una plataforma tecnológica que articule en un solo instrumento los diferentes regímenes de propiedad.	2
Testamento Agrario	Procuraduría Agraria	Garantizar que tus derechos sobre la tierra se puedan transmitir en forma ordenada y pacífica a quien tú lo decidas.	2
Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)	Secretaría de la reforma Agraria	Apoyar a organizaciones y Núcleos Agrarios con capacidades fortalecidas e instrumentos para planear el desarrollo de capital social en el medio rural.	1

Fuente: elaboración propia con base en los datos de cada uno de los programas.

Nota: Tipos se dividen en: 1: Programas productivos; 2: Programas para la certeza de la propiedad.

Las condiciones del ejercicio del poder para el funcionamiento de la propiedad social antes de 1992 se caracterizaban por la incertidumbre en su dominio. Para poder solicitar propiedad ejidal o comunal (tierras, aguas y montes) se recurría a formas ilegales y en no pocas veces violentas, se invadían y tomaban tierras según el nivel de influencia que tuvieras los actores que estuvieran involucrados. Esto al margen de los procedimientos institucionales establecidos para tal fin, constituyendo así una de las principales causas de conflictividad en la tenencia de la tierra. Éstas prácticas se fueron incrementando en la

década de los sesentas y setentas a medida que se agotaba la posibilidad de acceder a tierras mediante el reparto agrario.

La política de reforma constitucional de la propiedad social tuvo la finalidad de otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra y la libertad para poder decidir sobre su uso. Resultado de la reforma, dentro de la mesopolítica de la propiedad, se expide la Ley Agraria en febrero de 1992, misma que: reconoce las asambleas ejidales y comunales como las máximas autoridades de los núcleos agrarios. Al mismo tiempo permite que por decisión de la asamblea general del núcleo se cambie el tipo de propiedad de la tierra, crea una Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios para mejorar la justicia en el campo y señala los mecanismos para certificar y garantizar la tenencia de la tierra.

Certificación, ordenamiento y fomento del desarrollo

La parte reglamentaria de la mesopolítica encargada de *la certificación*, pretende establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares, que se realicen¹³⁰. En este sentido, su tarea fundamental es garantizar la delimitación, destino y asignación de *las tierras parceladas*¹³¹, de uso común y para el asentamiento humano, como mejor lo considere cada uno de los núcleos, brindando a partir de ese acto certeza jurídica a la propiedad, posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes; expidiéndoles a éstos sus correspondientes certificados parcelarios, sus certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, sus títulos de solar urbano¹³².

También se señala que la SRA, la PA, el RAN, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer los mecanismos y acciones de colaboración y de

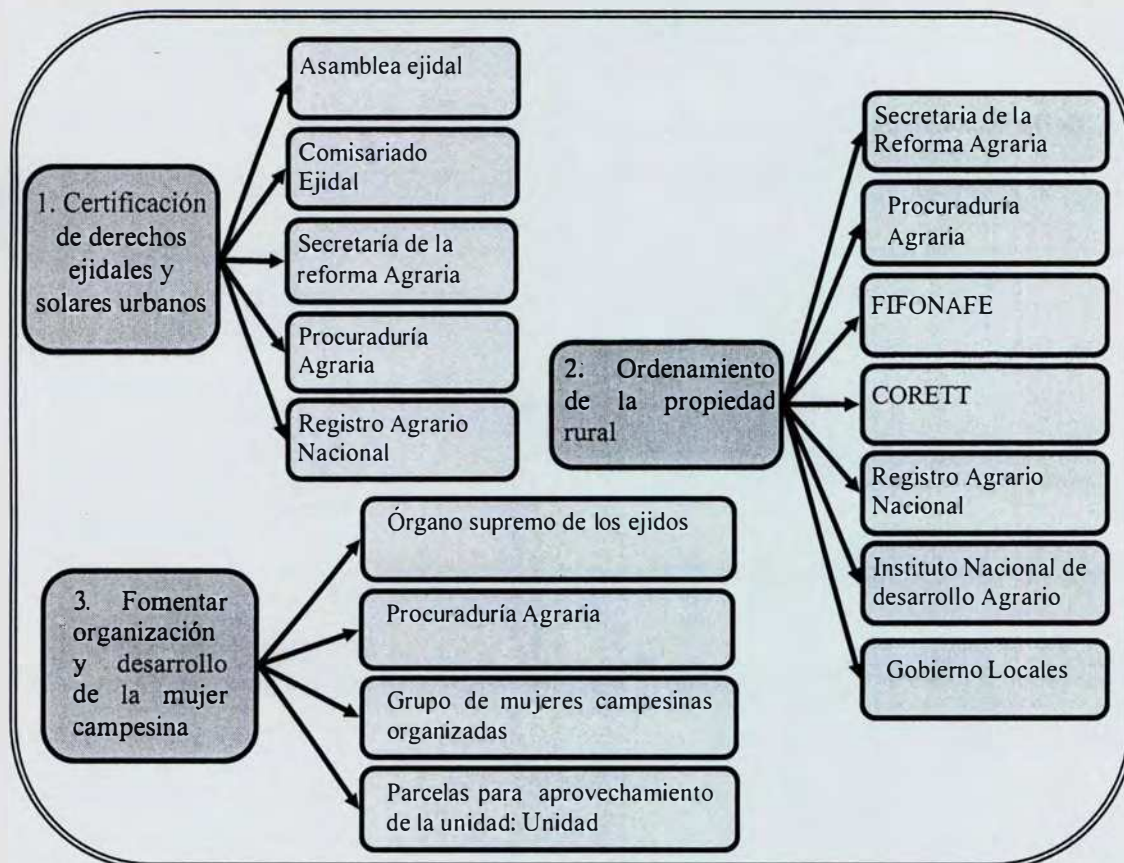
¹³⁰ De conformidad con lo establecido en el Capítulo II, del Título Tercero y demás disposiciones relativas de la Ley Agraria. El Reglamento de que me ocupo fue expedido el 5 de enero de 1993 y se publicó el 6 de enero del mismo año.

¹³¹ Son tierras formalmente parceladas aquellas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante: I. Resolución agraria administrativa; II. Resolución jurisdiccional, o III. Resolución de la Asamblea, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley (Art.3 del Reglamento). La Asamblea al destinar tierras al parcelamiento, podrá: I. Reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o II. Parcelar las tierras en las que no exista ningún tipo de parcelamiento (Art. 29).

¹³² Terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano del ejido o comunidad.

coordinación entre sí y con otras dependencias (**Ver Grafico 8**). Esto lo deberán hacer promoviendo la participación de los sectores social y privado para procurar el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra ejidal. La PA vigilará que se cumplan con las formalidades establecidas como la convocatoria, el quórum, las condiciones y las resoluciones de la asamblea.

Gráfico 8.
Instituciones de la Certificación, Ordenamiento de la propiedad y fomento del desarrollo de la mujer de la propiedad social en México.



Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos respectivos.

Así mismo se establecen las competencias de la Asamblea, quien puede realizar las siguientes acciones sobre las tierras no formalmente parceladas: 1) destinarlas al asentamiento humano, al uso común o al parcelamiento; 2) reconocer el parcelamiento económico o de hecho; 3) regularizar la tenencia de los ejidatarios que por cualquier causa carezcan del certificado correspondiente; 4) regularizar la tenencia de los posesionarios; y

5) efectuar su parcelamiento. Para ello, debe de contar con las condiciones técnicas que la PA y el RAN tienen encomendadas (**Ver Grafico 8**).

Para *el parcelamiento*, la PA cuidará que la asignación de parcelas realice en favor de los ejidatarios, hijos de ejidatarios, vecindados y otros individuos, sea para el parcelamiento económico o de hecho o para parcelar las tierras en las que no exista ningún tipo de parcelamiento. Para la regularización de *los posesionarios*, la Asamblea podrá regularizar la tenencia de los posesionarios, debiendo delimitar las parcelas de que se trate y solicitar al Registro la expedición de los certificados correspondientes. Para la asignación de derechos sobre las *tierras de uso común*, se presumirán concedidos en partes iguales a favor de todos los ejidatarios, salvo que la Asamblea determine asignar derechos en proporciones distintas. Se culmina señalando los procedimientos para la delimitación y destino de la tierra y los mecanismos para la inscripción en el RAN.

En el segundo apartado, analizaremos la micropolítica, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), que el gobierno federal puso en marcha para dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante la regularización de la misma, a través de la expedición y entrega de los certificados y los títulos *correspondientes* a las tierras de uso común, parcelas y solares urbanos. De esta forma tendremos una visión de los tres niveles de influencia de la política institucional de la propiedad en México, especialmente la política de la propiedad social.

La parte de la mesopolítica de la de propiedad social que se encarga *del ordenamiento de la propiedad rural*, entendida como los predios rústicos que se encuentran en territorio nacional, independientemente del régimen de propiedad al que pertenezcan. Ésta parte esta respaldada por el Reglamento que tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, así como para la expropiación de terrenos ejidales y comunales (**Ver Grafico 8**).

Además, norman los procedimientos relativos a enajenación de excedentes de la propiedad rural; investigación, deslinde y enajenación de terrenos nacionales, y la

regularización y organización interna de las colonias agrícolas y ganaderas¹³³. Para ello, las instancias participantes (**ver Gráfico 8**) promoverán la participación de los sectores social y privado, mediante convenios de concertación e inducción, para fomentar y promover la eficaz ejecución de las acciones tendientes al ordenamiento de la propiedad rural como una tarea del Ejecutivo Federal.

Señala el procedimiento para la enajenación de la propiedad rural. Para ello se considera que dentro de un ejido, ningún ejidatario podrá rebasar el cinco por ciento de las tierras ejidales. En caso de su existencia la Procuraduría Agraria podrá investigar estos casos. La Secretaría de la Reforma Agraria tratará los casos que correspondan al excedente en el Ejido y cuando a la Procuraduría Agraria cuando se trate de propiedad privada, para ello se puntúan las acciones que deben seguir cada una de estas instancias institucionales, para los excedentes en la propiedad ejidal, como en las sociedades civiles o mercantiles y en la propiedad privada.

También se consideran los procedimientos expropiatorios, de la ocupación previa de los bienes ejidales y comunales, cuando sea por alguna causa de utilidad pública¹³⁴ y el Registro Agrario Nacional realice los trabajos técnicos correspondientes. Así mismo, se plantea el procedimiento de la investigación de los terrenos baldíos y el procedimiento correspondiente para la enajenación de los mismos¹³⁵. El Reglamento prevé la creación del Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural, con el objeto de administrar y asignar los recursos que se obtengan de la enajenación de terrenos nacionales y de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias.

¹³³ Cfr. Art. 27, fraccs. IV, VII y XV; LA arts. 47, 93-97, 115-124, 126, 132, 157-162 y 8º transitorio; RLAMOPR [DOF del 04-01-96]; “Colonias agrícolas y ganaderas”, “Excedencias”, “Expropiación” y “Terrenos nacionales”.

¹³⁴ El FIFONAFE vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública (Art. 90).

¹³⁵ Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos (Art. 99). Son nacionales, los terrenos baldíos deslindados y medidos declarados como tales y los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado (Art. 100). Los terrenos baldíos y los nacionales serán inembargables e imprescriptibles (Art. 101).

Tiene por objeto *fomentar la actividad organizada de las mujeres campesinas*¹³⁶ a fin de generar alternativas para su desarrollo económico y el establecimiento de granjas agropecuarias, empresas e industrias rurales, tendientes a brindarles empleo y generarles ingresos con las instancias que se muestran en el **Gráfico 8**. Se plasma la tarea del poder Ejecutivo de promover con otras instituciones las actividades productivas mediante la canalización de recursos y el apoyo a la capacitación. Las PA otorgará la orientación, asesoría y representación a solicitud de quienes pretendan constituir una Unidad.

Las Unidades que se constituyan deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional y en los registros públicos de la propiedad y de comercio que corresponda. La Unidad, en el desarrollo de sus actividades, en ningún caso podrá celebrar actos jurídicos que impliquen actos de dominio sobre la Parcela. Cuando la Asamblea haya destinado y delimitado una Parcela colindante del asentamiento urbano, se expedirá el certificado parcelario correspondiente. En caso de que se trate de un solar urbano, éste se titulará en favor de la Unidad.

La micropolítica que se ha establecido para la operación de esta mesopolítica es el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) que está orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios, y que se organizan para desarrollar un proyecto productivo que les permita obtener ingresos y con ello contribuyan a combatir la pobreza en el medio rural. Los proyectos productivos pueden ser: ecoturismo, engorda de ganado, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios.

Regularización y Apoyos para el desarrollo de la propiedad social

A partir de 1992 hasta 2011, resultado de las modificaciones en la forma del ejercicio de poder en la propiedad social, se han regularizado 29, 143 núcleos, que representan el 92% de la totalidad. Si se calcula en términos de las hectáreas regularizadas, el porcentaje pasa a 93.5% de la superficie actual (93, 838, 745 hectáreas). Esto ha significado que se han entregado 9, 991, 225 documentos, y así se han beneficiado a 4, 668, 889 familias. El

¹³⁶ Los requisitos son: I. ser ejidatarias o comuneras; II. Ser cónyuges, concubinas o parientes consanguíneos en línea recta tales como madres, hijas, abuelas o nietas, o parientes consanguíneos en la línea colateral hasta el segundo grado, tales como hermanas, de los ejidatarios o comuneros de que se trate, y III. Ser avecindadas en términos de la Ley (Art. 10 del reglamento).

desafío de las estructuras institucionales esta dimensionado por los 2,485 núcleos pendientes de regularizar en el país. Los estados con mayor rezago en la regularización de los núcleos son: Chiapas con 698; Oaxaca con 379; Veracruz con 199; Michoacán con 109; Puebla con 112, y el Estado de México con 105.

En el periodo de diciembre de 2006 a julio de 2012, se solucionaron 911 conflictos sociales por la tenencia de la tierra en el medio rural. Lo anterior, ha traído como consecuencia la desactivación de conflictividad en una superficie de 311 mil 488 hectáreas, las cuales, ahora son susceptibles de reincorporarse a la actividad productiva. Con las intervenciones del programa, se beneficiaron a 101 mil 064 personas (SRA, 2012, pág. 7)¹³⁷.

Para poder operar la meta y meso política de la propiedad social, es imprescindible la implementación de las micropolíticas si se pretende alcanzar mejores niveles de desarrollo de los núcleos de población. Tan sólo en 2011, por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria, se favorecieron a 7,846 proyectos productivos de los programas: Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierra. Esto significó 1,681 millones de pesos invertidos, beneficiando a 45,781 familias, ejerciendo el 100% del presupuesto del año mencionado.

Para poder percibir la amplitud de las acciones del Estado en este sector en el mediano plazo, podemos decir que en los últimos cinco años se han apoyado 38, 327 proyectos productivos, y para ello se han invertido 8, 059.48 millones de pesos. Esto ha acompañado el beneficio a 267,257 familias. Una de las variables necesarias para saber cuál ha sido el nivel de funcionamiento y de prosperidad de dichos proyectos que han sido beneficiados, en este sentido, encontramos que el porcentaje de sobrevivencia es entre el 84 y 90%. Finalmente, es importante recuperar que de los apoyos destinados a la propiedad social, para hacer más productivo el campo, el 80% de los proyectos benefician a mujeres.

Certidumbre de la tenencia de la tierra y PROCEDE

¹³⁷ Respecto a las zonas con alta población indígena, también se ha otorgado una importante atención a la conflictividad agraria, ya que se resolvieron 419 conflictos agrarios, que constituyen el 45.9 por ciento de la totalidad de los resueltos (SRA, 2012, pág. 7).

En 1993 nació la micropolítica, denominada Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) cuyo propósito fundamental era otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los ejidos, comunidades y sus integrantes, regularizándola. El Programa era voluntario para los ejidatarios y comuneros, quienes a través de su asamblea determinaban y aprobaban la delimitación, destino y asignación de derechos de sus tierras (PA, 2009a, pág. 120). La micro política estuvo bajo la coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y cuya característica esencial radica en la incorporación voluntaria de los núcleos ejidales al proceso de certificación de sus parcelas ejidales (Escalante, 2001).

El Programa tiene su fundamento en el Artículo 27 constitucional (1992) y la Ley Agraria (1992), así como su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, y las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido¹³⁸. En ellos se especifican los procedimientos y requisitos que bajo la voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las decisiones para el aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

El Programa, tiene como objetivo dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten” (SRA, PA, INEGI, RAN, 2003)¹³⁹. La población objetivo está constituida por ejidos y comunidades y los sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados, que accedieron de manera libre y voluntaria al programa. La cobertura del programa es de 29 mil 951

¹³⁸ Cfr. Ley Agraria arts. 23, fraccs. VII-VIII, 56-58; Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación arts. 19-58; “Comités operativos estatales del PROCEDE” y “Comité operativo nacional del PROCEDE”.

¹³⁹ El PROCEDE fue un Programa de apoyo a la iniciativa campesina, voluntario y gratuito, que atiende a solicitud de parte, bajo la premisa de estricto respeto a la voluntad de los núcleos agrarios y cuya operación se sustenta igualmente en la organización y participación activa de los ejidatarios y comuneros, que se logra a través de sus asambleas, en las que con la presencia de un fedatario público y con pego al marco jurídico-técnico establecido, deciden libremente la delimitación, destino y asignación de sus tierras.

ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos (Olivera, 2005).

La micropolítica se establece 10 de marzo de 1993, siendo una de las acciones del Estado más integrales, pues abarca tanto el sector agrario, como en el urbano. Para el funcionamiento el Programa fueron necesarios varios cambios institucionales. La Secretaría de la Reforma Agraria mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; pero se desconcentró la dirección del registro agrario nacional y se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), con el propósito de eficientar las actividades de registro sobre las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre la misma. (Olivera, 2005). Por necesidad técnica, interviene el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La incorporación a Procede es una decisión de la Asamblea ejidal y no individual.

Para dar vigencia a los nuevos derechos de los núcleos agrarios, en mayo de 1992 se reunieron todas las instituciones con el objetivo de diseñar el procedimiento para solventar la demanda de regularización de las tierras ejidales y comunales. Para ello fue necesario establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias participantes. También fue necesario definir las condiciones que debería presentar cada núcleo para entrar al Programa, determinando básicamente que no tuviera rezago agrario ni conflictos insuperables. Sin embargo, el punto más importante fue asegurar que tanto la decisión de ingresar al programa, como todo su proceso, quedaran en manos de los ejidatarios (PA, 1995).

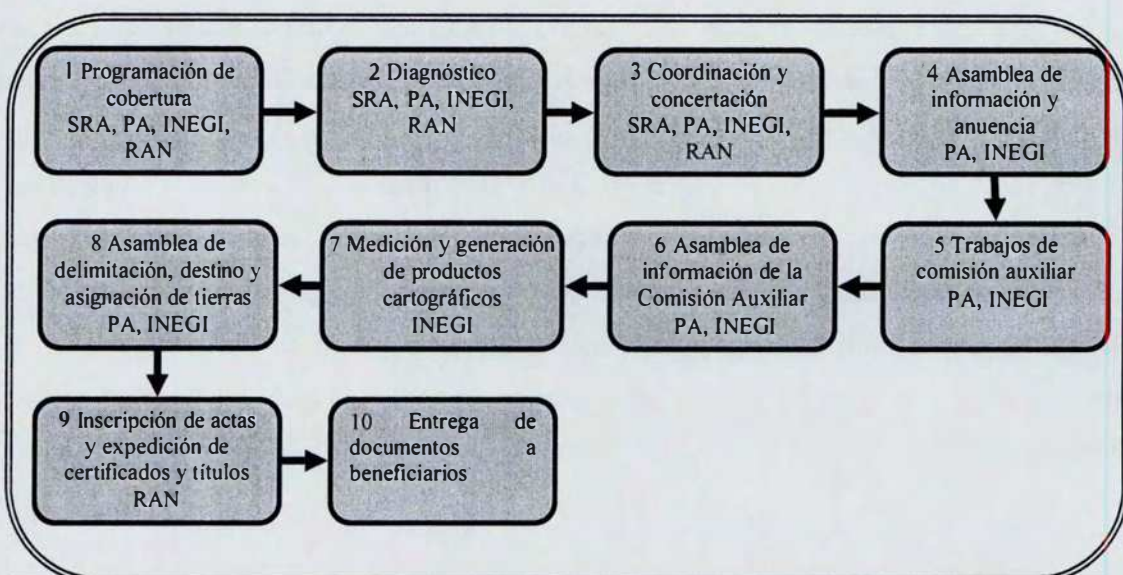
PROCEDE en funcionamiento

La Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional (2003), adecuándose a la forma de operar de los Programas públicos, recuperan su estructura y funcionamiento de la micropolítica. La Procuraduría Agraria, en su carácter de institución al servicio de los campesinos, tiene la tarea de informar a los ejidatarios de los pasos a seguir para la obtención de sus certificados y títulos. En este sentido, debe orientarlos de manera detallada acerca de las actividades a realizar en cada una de las

etapas del programa. Debe también apoyar y asesorar en la preparación y desarrollo de las asambleas y brindar la información precisa a fin de que puedan decidir sobre el destino de sus tierras, y vigila que cada una de las actividades se realice dentro de un marco de legalidad.

El Registro Agrario Nacional, antes Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, se convierte a partir de las reformas al marco jurídico del campo en un órgano administrativo desconcentrado de la misma. Dentro del Procede, al RAN le compete la expedición, registro y control de los certificados de derechos parcelarios y de derechos comunes, así como de los títulos de los solares urbanos (**Ver Grafico 9**). Debe prestar también asistencia técnica para medir los ejidos, tal como lo señala el artículo 56 de la Ley Agraria.

Gráfico 9.
Funcionamiento de la certificación de la Propiedad social en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria y en el Programa

Las mediciones en los ejidos le corresponden al INEGI, de acuerdo con un convenio económico celebrado con el RAN. El INEGI --que actúa como brazo técnico operativo del Procede-- es una institución que cuenta con amplia experiencia en trabajos cartográficos y

mantiene presencia en toda la República¹⁴⁰. Para llevar a cabo las mediciones de los núcleos agrarios, el Registro elaboró las normas técnicas; éstas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1992. Asimismo, dichas normas definen la exactitud y calidad de los productos obtenidos en el desarrollo de la medición (Ver Grafico 9).

Por otra parte, se debe contar con la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para obtener la documentación de los núcleos agrarios, la normatividad en materia de aguas, bosques y selvas, y para el fraccionamiento y deslinde de la zona urbana, respectivamente¹⁴¹. De julio a septiembre de 1992 se realizaron las primeras pruebas en campo por parte de la Procuraduría Agraria y el INEGI. A mediados de 1993, las tres instituciones directamente responsables del Programa lograron superar las dificultades iniciales y los procedimientos quedaron afinados.

En una primera convocatoria debe instalarse con la asistencia de las tres cuartas partes del total de los ejidatarios. La asamblea se reconvoca con 30 días de anticipación. Las resoluciones se toman con las dos terceras partes de los ejidatarios que asisten y con un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público. A la Asamblea le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada, y tomar la decisión de certificar la posesión de la tierra de la manera que más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece. La respuesta institucional de las instituciones urbanas a las reformas constitucionales de 1992 y al PROCEDE sólo comenzará al inició el sexenio 1995-2000 que volvió a integrarse un programa de reservas territoriales con cobertura nacional como parte de un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano (Olivera, 2005).

¹⁴⁰ Las condiciones de su funcionamiento se establecen en: Las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido, emitidas por el RAN. 56 manuales técnicos para las Operaciones de Campo. 56 manuales técnicos de Cartografía y Automatización. Acuerdos del Comité de Normatividad Técnica y Cartografía Catastral, el cual está conformado por especialistas en la materia de la PA, el RAN y el INEGI. Acuerdos del Comité Operativo Nacional del PROCEDE, integrado por representantes de las tres instituciones involucradas (INEGI, 2007).

¹⁴¹ Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los Fedatarios Públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente está estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, 5 etapas que se desarrollan al interior de los ejidos y las 2 últimas que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la certificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho. En la siguiente sección se muestran los principales resultados a los que ha llegado la micropolítica de la propiedad social orientado a otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra.

Certificación; Balance de los alcances de PROCEDE

Las políticas institucionales analizan las acciones del gobierno de forma integral, por ello, en el nivel micro de nuestro trabajo describiremos cómo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) han coadyuvado para el desarrollo de las política institucional de la propiedad social que se impulsó a raíz de la política de reforma constitucional en 1992. Y mostrar algunos de sus principales avances, y los desafíos de la micropolítica en la última etapa conducción política con sistema de partidos, en el periodo de la reforma del Estado.

La naturaleza funcional orgánica de la mesopolítica de propiedad se divide en dos direcciones de micropolítica: programas orientados a consolidar la certeza de la tenencia de la tierra y los productivos, para el desarrollo de la propiedad social. Ubicar estos dos niveles en las funciones institucionales de la política institucional de la propiedad es ambiguo, puesto que las orientaciones de SRA, PA, RAN y del FIFONAFE se centran en la función de otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra¹⁴².

Esto puede tener la contradicción, pues el artículo 41 de la LOAPF agrega en su fracción XIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. Sin embargo, esa es una función directa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que en la LOAPF, en su art. 35, fracción I, señala que corresponde los asuntos de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de

¹⁴² Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 41, en donde se detallan cada una de las funciones.

elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.

En consecuencia, la implementación de los programas productivos y la de programas de asistencia social para el campo, no es una de las principales funciones institucionales de la SRA. Tendría competencia sólo como apoyo en el trabajo coordinado con otras secretarías, en este caso con la SAGARPA. A continuación presentamos los programas más importantes que se implementan en el sector agrario y a partir de eso se podrá distinguir los programas que concuerdan o no con la certidumbre en la tenencia de la tierra.

En el mes de diciembre del 2006, se declaró a escala nacional el cierre oficial del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el avance registrado (**Ver Cuadro 12**) a esa fecha fue de 28,454 núcleos agrarios que representaba el 91.3%; 93, 132, 667 hectáreas regularizadas que correspondía al 91.7%; 88, 584,657 hectáreas que representa el 87.8%; beneficiando a 4, 445, 213 sujetos agrarios con la entrega de 9, 569, 129 documentos. Al declarar el acuerdo de cierre del PROCEDE, existían 2,421 núcleos agrarios que no fueron atendidos por el Programa debido a que no cubrieron las condiciones suficientes para ello. (PA, 2009b).

Cuadro 12.
Panorama general del avance de PROCEDE, hasta diciembre de 2006

Descripción	Valor
Núcleos agrarios en el país	31, 201
Núcleos Agrarios Certificados y Titulados	28,454
Logro de Núcleos Certificados y Titulados	91.3%
Hectáreas regularizadas	93, 132, 667
Familias Beneficiadas	4,445,213
Documentos generados	9, 569, 129

Fuente: Procuraduría Agraria (Estadísticas. Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), 2009b).

Para dar continuidad a las estrategias de desarrollo social y humano que el Gobierno Federal ha integrado para el ordenamiento y regularización de la propiedad social, el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) ha buscado

ampliar sus alcances para contribuir a mantener la paz social en el medio rural y facilitar la incorporación y el acceso a los programas y políticas públicas a los ejidatarios y comuneros al dotarlos de seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra.

Cuadro 13.
Superficie total, superficie de la propiedad social
en México por entidad federativa

Estado	Superficie Total	Superficie de la Propiedad social	Estado	Superficie Total	Superficie de la Propiedad social
Aguascalientes	561 600	244 626	Nayarit	2 785 700	2 150 606
Baja california	7 145 000	5 151 644	Nuevo León	6 415 600	1 869 822
Baja california S.	7 390 900	4 944 990	Oaxaca	9 375 700	7 380 728
Campeche	5 750 700	3 013 471	Puebla	3 430 600	1 542 004
Chiapas	7 331 100	4 358 228	Querétaro	1 169 900	544 502
Chihuahua	24 746 000	10 021 849	Quintana Roo	4 470 500	2 775 434
Coahuila	15 159 500	6 283 608	San Luis P.	6 113 700	4 067 568
Colima	562 700	304 886	Sinaloa	5 736 500	3 802 200
Distrito federal	149 500	33 077	Sonora	17 935 500	6 151 761
Durango	12 331 700	8 296 895	Tabasco	2 473 100	1 076 532
Guanajuato	3 060 700	1 239 456	Tamaulipas	8 024 900	2 583 223
Guerrero	6 359 600	4 956 524	Tlaxcala	399 700	189 421
Hidalgo	2 081 300	953 252	Veracruz	7 182 600	2 871 658
Jalisco	7 858 800	3 160 254	Yucatán	3 952 400	2 231 529
México	2 235 100	1 154 334	Zacatecas	7 528 400	3 756 463
Michoacán	5 859 900	2 837 147	Nacional	196 066 800	100 308 239
Morelos	487 900	360 547			

Fuente: elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional en el Panorama Agrario de México, 30 de julio de 2012.

El objetivo del programa es apoyar el ordenamiento de la propiedad social en forma gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y asistencia técnica, con el propósito de brindar seguridad jurídica y certeza documental sobre las tierras de los núcleos agrarios que así lo solicitan¹⁴³. La meta es continuar otorgando certeza y seguridad jurídica sobre la

¹⁴³ Se basa en el Artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y sus Reglamentos en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, así como los Lineamientos del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar y las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido.

tenencia de la tierra social a través de la entrega de certificados parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común, así como títulos de solares urbanos (PA, 2009b, pág. 197).

Relevo de FANAR a PROCEDE

Dos micropolíticas son las más representativas en la certificación y regularización: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). Éste último implementado por el Registro Agrario Nacional con la finalidad de asesorar legal y técnica a núcleos agrarios que lo soliciten, para dar seguridad jurídica y patrimonial, así como certeza documental sobre tus tierras (Ver Cuadro 14).

El panorama de la micropolítica de la propiedad social conducida por la Secretaría de la Reforma Agraria, ha extendido sus funciones del desarrollo de programas para otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra, al implementar programas productivos para el campo, en alguno de ellos existe la participación de otras secretarías, pero sólo como entidades que coadyuvan en una parte. Esta es una clara modificación en las atribuciones y funciones del sector agrario, pues está poniendo en marcha programas productivos que son propios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por otro lado, el mecanismo que se han seguido en las micropolíticas encargadas de otorgar certeza jurídica en las formas de tenencia de la tierra ha sido el de la certificación y el de la regularización. Para ello, se crearon instrumentos, que recuperando la política de reforma constitucional de 1992 y la mesopolítica de la propiedad social. Sin embargo, uno de los problemas más importantes lo podemos encontrar en la autonomía y la libertad de regularización y certificación de los derechos ejidales, de delimitación de las tierras del asentamiento humano, la regularización de las tierras donde se encuentre asentado el poblado ejidal, la protección del fundo legal y la obtención de los títulos de solares.

En este sentido, es necesario conocer cuál ha sido el diseño institucional que se tuvo para establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares. El funcionamiento está marcado por la participación de varias instituciones, por ello su

implementación es un desafío, que sin duda marcó el cumplimiento de los objetivos. Para ello, en 1993 se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) como micropolítica encargada de otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra que a continuación se muestra su diseño institucional y los mecanismos de funcionamiento.

4. Progreso en certificación y dominio pleno hasta 2012

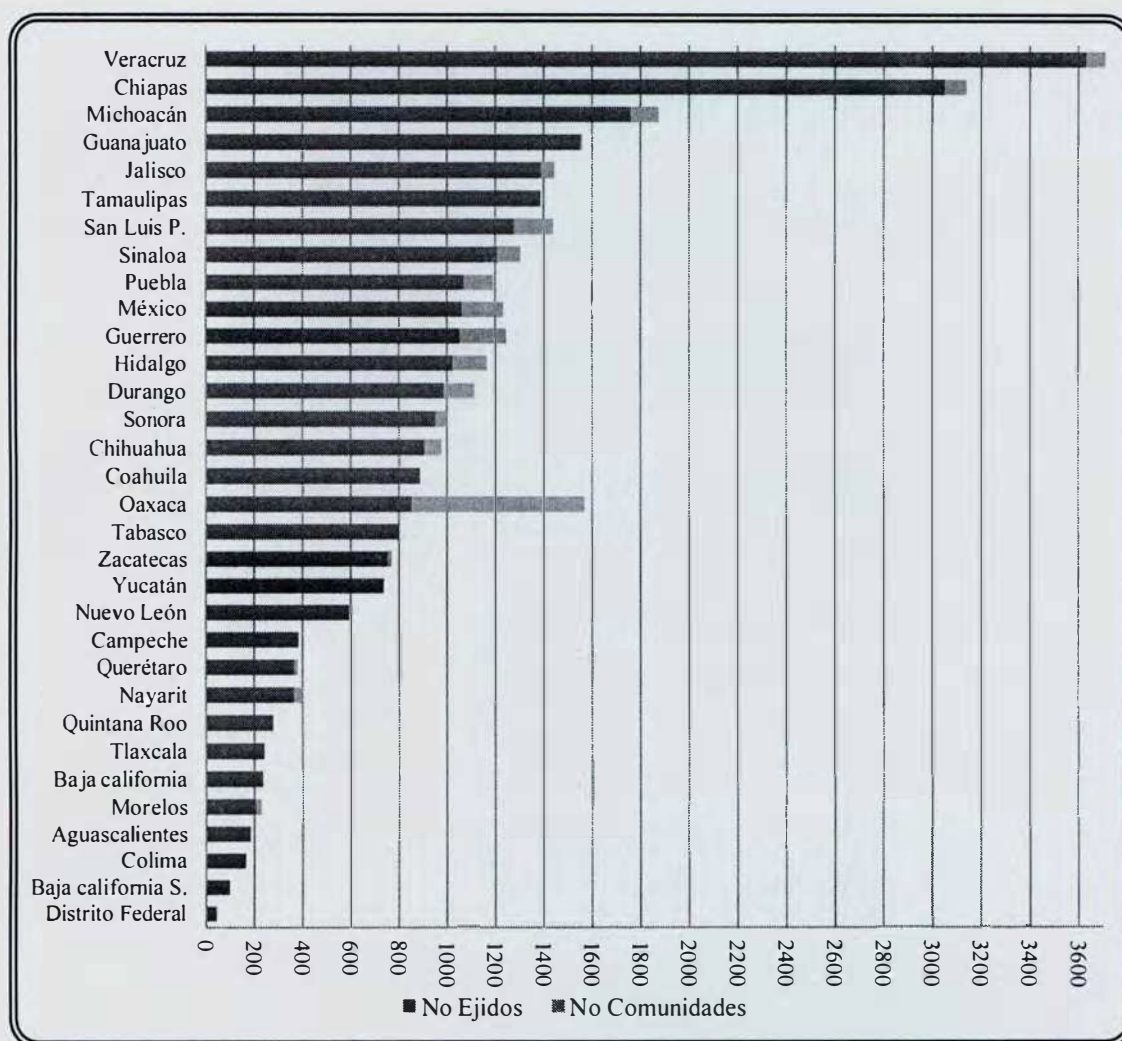
Panorama general actual de la certificación y regularización

Distribución de la propiedad social en México

El proceso de certificación de la propiedad en México, se deriva de los efectos de la meta y meso política de la propiedad social de 1992, y se pone en marcha con dos micropolíticas: de 1993 a 2006, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), y de 2007 a 2012 del Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). Ambos para dar certidumbre a la tenencia de la tierra, como problema público, mediante la entrega de los certificados parcelarios o los certificados de los derechos sobre las tierras de uso común o ambos, así como los títulos de los solares en favor de los individuos que integran los núcleos agrarios del país que así lo soliciten y efectúen los procesos correspondientes.

En la actualidad, de acuerdo con los datos publicados por el Registro Agrario Nacional, con fecha de corte el 30 de julio de 2012, el territorio mexicano está constituido por una superficie de 196, 066, 800 hectáreas, de ellas, 100, 308, 240 (51%) hectáreas pertenecen a la superficie de la propiedad social. El comportamiento por entidad federativa varia, pues algunos están muy por encima de la media nacional en la existencia de la propiedad social, entre ellos Oaxaca (79%), Guerrero (78%), Nayarit (77%) Morelos y Baja (74) California (72). En contraste con entidades en donde encontramos menores porcentajes de superficie de propiedad social como el Distrito Federal (22%), Nuevo León (29%), Tamaulipas (32%), Sonora (34%) y Veracruz (40%), por mencionar algunos caso **(Ver Cuadro13 y gráfico 10 y Cuadro 2 del Anexo).**

Grafico 10.
Ejididos y comunidades por entidad federativa en 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional, en el Panorama Agrario de México, 30 de Julio de 1012 publicado en la web.

La propiedad social aglutina los núcleos agrarios constituidos, que han sido dotadas o confirmadas a los ejidos y comunidades, como secuela del reparto agrario que inició en 1915 y culminó en 1992. Pero también los constituidos a partir de 1992 por la voluntad de mínimo 20 ejidatarios, que aportarán superficie de tierra (Cfr. Ley Agraria, Art. 90) bajo estas condiciones en 2012 se cuenta con 31, 837. Entre las 5 entidades con menos y más núcleos agrarios figuran Veracruz entidad con el mayor número con 3, 714 seguido de Chiapas con 3, 141, Michoacán con 1, 875, Oaxaca con 1, 568 y Guanajuato con 1, 560.

Éstas entidades federativas reúnen el 37.25% de la totalidad de los núcleos agrarios. En contraparte, el Distrito Federal con 49 núcleos agrarios, Baja California Sur con 99, Colima con 166, Aguascalientes con 187 Morelos con 230, sumados alcanzan a penas el 2.30% (Ver Cuadro 14).

De la totalidad de los núcleos agrarios (31, 837), el 92.6% son ejidos y 7.4% comunidades. La distribución de los ejidos en las 5 entidades federativas con mayor número, sigue la misma tendencia que la de los núcleos agrarios en general, salvo Oaxaca por su división casi paritaria de ejidos (852) y comunidades (717). En cuanto a las 5 entidades con mayor número de comunidades, además de Oaxaca, son Guerrero que cuenta con 193, San Luis Potosí 163, Estado de México (172) e Hidalgo (145). Sin embargo, no representan una tendencia significativa, con relación al total de núcleos agrarios ni con los ejidos (Ver gráfica 10).

La preponderancia de los ejidos sobre las comunidades, se refleja, por ejemplo por la ausencia de comunidades en entidades federativas como Campeche, Baja California Sur y Quintana Roo (Ver gráfica 10). Esta tendencia se acentúa, al no encontrar entidad alguna en la que las comunidades sean mayores a los ejidos, Oaxaca es quién más comunidades tiene con 717, en términos relativos eso significa el 45.7%, respecto del total de sus núcleos agrarios. Salvo el caso de Oaxaca la representación de los ejidos es menor, con respecto a los ejidos, sumando las entidades que no cuentan con ninguna comunidad, el 50% de las entidades no supera el 3% de representación, respecto del total de núcleos agrarios, por otro lado, 20 entidades federativas superan la media nacional que es de 92.6%. Hay que considerar que si bien a partir de 1992 ya no hubo dotación y restitución en la tenencia de la tierra, la mesopolítica si permite generar nuevos ejidos bajo, con su procedimiento respectivo.

Certificación de los núcleos agrarios

La política de reforma constitucional de la propiedad social de 1992 en uno de sus objetivos aparecía el otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra a favor a favor de sus titulares y poseedores, mediante la expedición de documentos idóneos que acrediten plenamente los derechos respecto de los terrenos de los que son titulares (PA, 2009a, pág. 48). Para ello se

implementó el programa PROCEDE que a partir de 1993 y hasta 2006, a partir de 2007 y hasta el 2012 el FANAR ha sido su relevo, con la finalidad de concluir la misión que la política de reforma constitucional de 1992 se había propuesto. La superficie certificada corresponde a la suma de los documentos que poseen los sujetos agrarios y que ha generado PROCEDE. En tanto, la superficie regularizada está amparada por las carpetas básicas de los núcleos agrarios y tienen el visto bueno de los colindantes de cada núcleo, ésta se incluyen además lo que corresponde a la infraestructura (caminos, bordos, entre otros), a una parte de uso común que no fue asignada y diversos conceptos.

De acuerdo a los datos oficiales, se han certificado 29,542 núcleos agrarios, esto representa un avance del 92.8%, de los cuáles 27 703 son ejidos certificados, 1 839 son comunidades y los núcleos agrarios pendientes ascienden a 2 295. Con respecto a los núcleos agrarios, la única entidad federativa que ha certificado la totalidad de sus ejidos y comunidades es Colima quién cuenta con 166 núcleos agrarios. El Distrito Federal es un caso atípico, pues pese a tener sólo 49 núcleos agrarios, (41 ejidos y 8 comunidades) sólo ha certificado 6 ejidos, lo que significa un 14.6%, siendo la entidad que menos porcentaje tiene, respecto de la totalidad de núcleos (**Ver Cuadro 14 y Grafica 10**).

En este mismo sentido, del bajo nivel de certificación aparece Oaxaca, quién tiene 77% de núcleos agrarios certificados, seguido de Chiapas con 79.4%, Nayarit 90% y Puebla 91.5. Entre tanto las entidades federativas, además de Colima, que tienen la mayor cobertura sus núcleos agrarios certificados son: Durango y Quintana Roo con 98.9% y Tlaxcala con 98.8%. En lo que respecta a las 5 entidades federativas con mayor número de núcleos agrarios pendientes por certificar, encontramos a Chiapas con 646, Oaxaca con 361, Veracruz con 361 y Puebla con 101.

El proceso de certificación, visto desde la óptica del número de ejidos (29,491), alcanza un porcentaje de 93.9%. Las 5 entidades federativas con los menores niveles se encuentran el Distrito Federal con el 14.6%, Chiapas con el 79.5%, Oaxaca con 86.6%, Nayarit con 91.5% y Puebla con 93.5%. Por otro lado, las 5 entidades federativas con mayor porcentaje de certificación son Colima con el 100%, Durango con 99.4%, Tlaxcala con 99.2% y Aguascalientes y Quintana Roo con 98.9% (**Ver Cuadro 14 y Cuadro 3 del Anexo**).

Cuadro 14.
Avance de la certificación histórica de los núcleos agrarios por entidad federativa

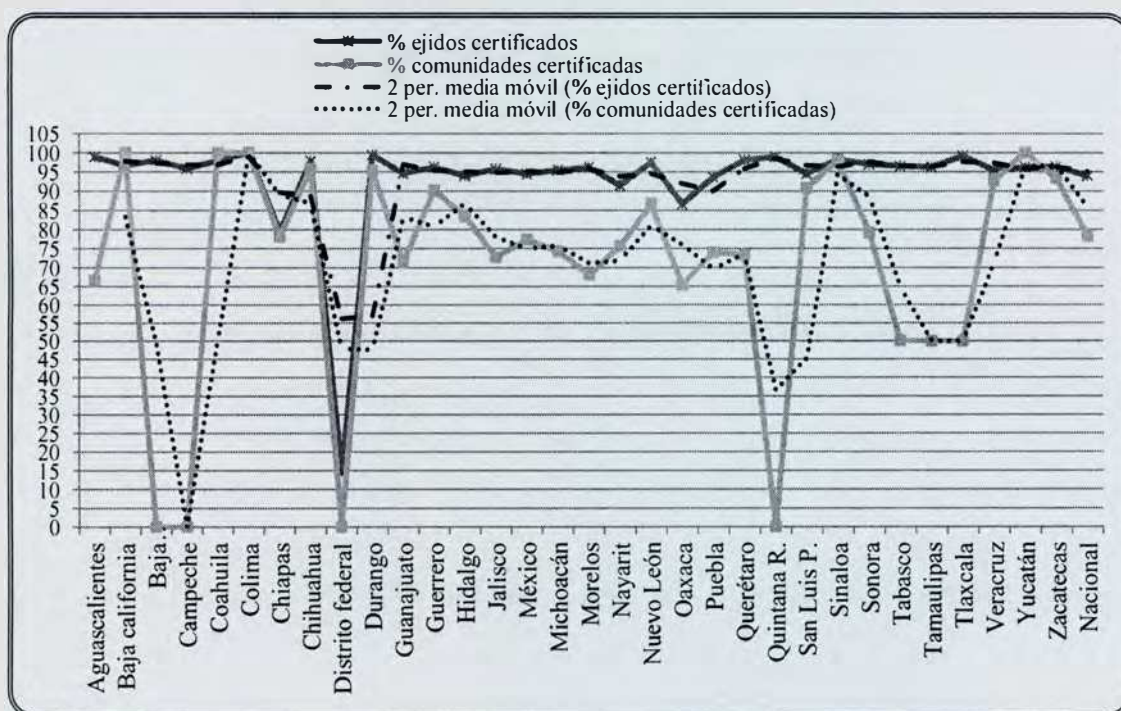
Entidad	Total de núcleos	Núcleos certificados	Documentos	Beneficiarios	Superficie ha.	
					Regularizado	Certificado
Aguascalientes	187	184	82,649	36,299	281,307	256,639
Baja california	238	230	46,300	25,881	5,574,792	5,542,242
B. California sur	99	97	34,697	13,537	4,984,351	4,948,883
Campeche	384	368	103,478	54,404	2,839,798	2,675,648
Coahuila	890	872	253,113	101,877	6,580,790	6,396,391
Colima	166	166	48,183	25,827	334,004	304,648
Chiapas	3,141	2,495	707,883	345,237	3,469,252	3,097,965
Chihuahua	977	954	255,565	123,648	9,985,614	9,959,609
Distrito federal	49	6	1,142	725	3,048	1,973
Durango	1,115	1,103	372,026	165,500	8,021,516	7,806,377
Guanajuato	1,560	1,474	495,898	221,793	1,227,494	1,127,494
Guerrero	1,246	1,187	512,100	280,799	4,617,322	4,023,880
Hidalgo	1,167	1,081	507,556	204,448	895,052	827,226
Jalisco	1,445	1,371	449,579	227,667	2,722,686	2,638,382
México	1,233	1,135	706,271	330,257	1,039,698	872,029
Michoacán	1,875	1,764	502,410	236,134	2,722,960	2,402,928
Morelos	230	214	108,911	57,224	342,251	275,822
Nayarit	402	362	219,359	95,540	1,944,388	1,697,616
Nuevo León	608	591	141,655	48,989	1,967,799	1,781,476
Oaxaca	1,568	1,207	505,983	269,063	4,470,527	4,216,159
Puebla	1,192	1,091	610,515	245,069	1,323,440	1,253,253
Querétaro	380	369	169,236	79,794	546,399	523,816
Quintana roo	279	276	91,481	56,125	2,758,075	2,710,430
San Luis Potosí	1,440	1,355	561,581	187,992	3,852,967	3,753,228
Sinaloa	1,306	1,283	290,416	157,154	3,883,215	3,736,430
Sonora	1,000	961	164,286	101,489	5,727,357	5,574,931
Tabasco	804	775	231,635	136,415	1,091,024	1,018,829
Tamaulipas	1,390	1,336	285,254	113,912	2,473,125	2,320,259
Tlaxcala	244	241	144,230	56,659	200,867	185,122
Veracruz	3,714	3,543	890,632	469,332	2,834,554	2,602,982
Yucatán	738	710	188,617	122,083	2,193,835	2,172,537
Zacatecas	770	741	425,631	141,507	3,512,787	3,402,248
T o t a l	31,837	29,542	10,108,272	4,732,380	94,422,295	90,107,451

Fuente: Registro Agrario Nacional, Panorama Agrario de México, en la página web.

En las comunidades (2,347), el comportamiento de la certificación no sigue la misma orientación que los ejidos, pues alcanza 78.4%. Uno de los casos importantes es la ausencia de comunidades en Baja California, Campeche y Quintana Roo, a esto le agregamos que en el Distrito Federal no se han certificado ninguno de las 8 comunidades

existentes. En el mismo tenor, encontramos pocas comunidades en Tabasco (2) Tamaulipas (4) y Tlaxcala (2), de las cuales se han logrado certificar la mitad en dichas entidades. Por otro lado, tenemos a Baja California, Baja California Sur, Colima y Yucatán, que con 3 o menos comunidades, han certificado todos (**Ver Gráfico 11 y Cuadro 3 del Anexo**).

Gráfica 11.
Porcentajes de los Ejidos y comunidades certificadas por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con datos del Panorama Agrario en México, 30 de julio de 2012, en la página web

Este proceso de certificación se legaliza con la documentación expedida a favor de sus titulares y poseedores, por parte del Registro Agrario Nacional, acreditando así plenamente los derechos de los respecto de los terrenos que son titulares. En este sentido, se han expedido 10, 108, 272 documentos en todo el territorio nacional, con un total de 4, 732, 380 beneficiarios. Las 5 entidades federativas con mayor porcentaje de documentos expedidos se encuentran Veracruz con 8.8%, el Estado de México y Chiapas con 7.0%, Puebla con 6.0% y San Luis Potosí con 5.6%. En contraparte aparecen entidades como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima y el Distrito Federal con menos de 0.8%. En lo que corresponde a los beneficiarios el mayor porcentaje lo encontramos en Veracruz con

9.9%, Chiapas con 7.3%, Estado de México con 7.0%, Guerrero con 5.9%, Oaxaca con 5.7% (Ver Cuadro 12 y Cuadro 9 del Anexo).

Calculando la línea de tendencia de media móvil con inicio en Baja California, quién nos permite atenuar las fluctuaciones en los datos, mostrando con mayor claridad la trama o la tendencia de los ejidos y las comunidades. Con base en lo que se puede apreciar en la **gráfica 11**, podemos señalar que las comunidades siendo menor que los ejidos, no han logrado alcanzar sus niveles. La línea de tendencia de media móvil del porcentaje de ejidos certificados, comparándola con la de las comunidades certificadas nos indica los ejidos han seguido una tendencia nacional a adquirir una mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, en comparación con la de las comunidades.

Algunas de las posibles explicaciones sobre los núcleos agrarios pendientes de certificar lo podemos encontrar por las dificultades posibles que se han registrado en el proceso histórico. La primera es por la imposibilidad de los sujetos agrarios para acreditar la titularidad sobre las tierras; la segunda es porque enfrentan conflictos por la tenencia de la tierra y será una situación que alguna de las instancias institucionales jurisdiccionales debe resolver; la tercera limitante se da es por los problemas que se presentan al interior de los núcleos agrarios; y finalmente por la inexistencia de un padrón que defina a los sujetos agrarios.

Dominio pleno en la propiedad social

Escenarios del pleno dominio de los ejidos

No pretendemos aquí establecer las políticas institucionales orientadas a este tipo de propiedad, sólo recordar lo que señala Azuela de la Cueva (1989), en México la función social de la propiedad es algo que se encomienda mucho más al poder público que a los propietarios privados, y es precisamente el gobierno quién vigila que los particulares no ejerzan su propiedad más allá de las limitaciones fijadas por la ley, en este caso es el Registro Agrario Nacional debe notificar a la Secretaría de la reforma Agraria la cancelación de la inscripción de dichas tierras.

El momento nodal será la política de reforma constitucional de 1992, pues dentro de las políticas institucionales de la propiedad social se permitirá el tránsito de la propiedad social al dominio pleno de los ejidos¹⁴⁴. Este proceso fue uno de los mayores temores en la arena de la disputa. Varias posturas se presentaron entre las que encontramos por ejemplo la venta al interior de los ejidos provocará la concentración la propiedad en los ejidatarios ricos, así se fortalecería el poder económico de los cacicazgos locales.

También se planteaba que al otorgar el dominio de las parcelas a los ejidatarios, por acuerdo de la asamblea, vendrán las hipotecas, los embargos, las ventas de parcelas al exterior de los ejidos, permitiendo la compra incluso de ejidos completos. Otro proceso que se avizoraba era que al permitir la transmisión del dominio de las tierras ejidales y de las comunidades agrarias a sociedades mercantiles, podrían adueñarse de los bosques selvas, pastizales, agostaderos y demás tierras. Además del proceso acelerado de fraccionamiento para ser vendidas, del que sólo resultarían beneficiadas las asociaciones del capital privado que conforman el sistema medianas y grandes unidades de producción, sea este nacional o internacional.

Si bien, estas pronósticos no se han cumplido todos, si han existido problemas en la propiedad social. Algunos de ellos, lo podemos encontrar recientemente con el problema de las minas mexicanas que han explotado los norteamericanos, sobre todo por empresas canadienses. Por otro lado, la búsqueda del cambio del usufructo al dominio pleno, no se ha dado para poder obtener mayor seguridad de la tenencia de la tierra, sino para participar en el mercado de tierras urbanas, resultado del crecimiento poblacional en las zonas urbanas.

La pregunta obligada es ¿Cuáles son los efectos de la metapolítica y la mesopolítica de la propiedad, al plantear la posibilidad por parte de los ejidatarios, adquirir el dominio pleno sobre la parcela? Estas condiciones del ejercicio del poder permiten al ejidatario disponer libremente de sus tierras; esto significa que podrá enajenarlas a terceras personas, incluso, extrañas al núcleo ejidal, configurándose así el dominio pleno. Además esta figura

¹⁴⁴ La política de reforma constitucional al artículo 27 constitucional de 1992, estableció en la fracción VII, “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra...”. En la misma fracción señala que: “La ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros, para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de esos derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela”.

agraria permite al ejidatario asumir completamente los derechos de propiedad (comprendidos como el uso, usufructo y dominio) de su parcela, previo agotamiento del procedimiento de tipo administrativo y considerado dentro de los artículos 81 y 82 de la mesopolítica de la propiedad social (Estrada González & Mendoza Martínez, 2007).

Características del pleno dominio en los ejidos

El proceso mediante el cual se adquiere el dominio pleno de las parcelas por parte de los ejidatarios a partir de 1992, impone su importancia en virtud de la anulación de las características generales de inembargabilidad, imprescriptibilidad, así como la inalienabilidad de las mismas. De forma general de acuerdo al total de superficie incorporada al dominio pleno, tenemos que son 2, 697, 606 hectáreas.

Cuadro 15.
Porcentaje de la superficie con dominio pleno, respecto de superficie de la propiedad social y la propiedad total 2012

Entidad federativa	% de sup. con dominio pleno respecto de sup prop social	% de sup. con dominio pleno respecto de prop total	Entidad federativa	% de sup. con dominio pleno respecto de prop social	% de sup. con dominio pleno respecto de prop. total
Aguascalientes	11.5	5.0	Nayarit	1.2	0.9
Baja California	14.2	10.2	Nuevo León	7.0	2.1
Baja California S.	2.3	1.5	Oaxaca	0.1	0.1
Campeche	0.9	0.5	Puebla	1.2	0.5
Coahuila	6.2	2.6	Querétaro	4.8	2.2
Colima	6.4	3.5	Quintana Roo	1.3	0.8
Chiapas	0.2	0.1	San Luis Potosí	0.6	0.4
Chihuahua	2.3	0.9	Sinaloa	1.7	1.2
Distrito federal	0.3	0.1	Sonora	5.0	1.7
Durango	0.8	0.5	Tabasco	3.0	1.3
Guanajuato	4.0	1.6	Tamaulipas	4.1	1.3
Guerrero	0.2	0.2	Tlaxcala	4.9	2.3
Hidalgo	2.2	1.0	Veracruz	2.3	0.9
Jalisco	1.6	0.7	Yucatán	2.1	1.2
México	1.3	0.7	Zacatecas	0.2	0.1
Michoacán	0.8	0.4	Nacional	2.7	1.4
Morelos	1.3	1.0			

Fuente: elaboración propia con datos del Panorama Agrario de México del RAN.

Esto significa que es el 1.4% con respecto a la superficie total del territorio nacional, si se compara con la propiedad social, el porcentaje asciende a 2.7%. Considerando sólo las parcelas con dominio pleno de cada entidad y comparándola con el total de la propiedad social de la propia entidad, ubicando a las 5 entidad federativa con mayor porcentaje tenemos que Baja California alcanza el 14.2%, continúa Aguascalientes con 11.5%, Nuevo León 7.0%, Colima 6.4 y Coahuila 6.2. Las entidades federativas que menos hectáreas de dominio pleno de las parcelas tienen son Oaxaca con 0.1% de su propiedad social, le sigue Chiapas, Guerrero y Zacatecas con 0.2% y el Distrito Federal con 0.3% (**Ver Cuadro 15 y Cuadro 4 del Anexo**).

La forma de valorar la distribución de este proceso en el que los ejidos adquieren el dominio pleno puede ser al menos desde cuatro perspectivas: por el número de ejidos; por el número de documentos que otorgan al ejidatario esa condición; por el número de beneficiarios; y por el total de la superficie incorporado en el dominio pleno. Estas cuatro formas se analizarán a la luz de los datos que el Registro Agrario Nacional ha publicado, y que abarcan desde 1992 hasta el 30 de julio de 2012.

El proceso de transición hacia el dominio pleno desde la vista de los ejidos, nos permite mostrar que se ha dado en 4,271 ejidos, esto significa el 13.4% de la totalidad de ejidos. Las cinco entidades federativas que más ejidos han transitado hacia el dominio pleno son Guanajuato con 10.1% con respecto a la totalidad de ejidos que han cambiado del usufructo de la tenencia de la tierra al dominio, Veracruz con 8.6%, Jalisco con 6.7%, Michoacán con 5.9 y Sinaloa con 5.2%, entre éstas entidades se reúne el 36.5%. En contraparte, entre las 5 entidades con menores ejidos con dominio pleno se encuentran el Distrito Federal con 1 ejido, Quintana Roo con 8, Zacatecas y Campeche con 29 y Morelos con 44, entre éstos últimas cinco entidades el porcentaje de ejidos asciende a 2.6% (**Ver Cuadro 16 y Cuadro 4 del Anexo**).

Si se analiza como eje central el número de documentos que ha emitido el Registro Agrario Nacional, no encontramos con 220,143. La distribución en las 5 entidades con mayores registros de propiedad como dominio pleno es Guanajuato con 7.9%, seguido de Coahuila con 6.3%, Veracruz con 6.0%, el estado de México con 5.7% y Puebla con 5.2%. Con estos datos podemos constatar que hay algunos cambios, por ejemplo la aparición de

Coahuila y Puebla que no aparecían en la forma de medición anterior. Si observamos el comportamiento de las 5 entidades que concentran el menor porcentaje de documentos, aparece el Distrito Federal con 0.2%, seguido de Chiapas con 0.4%, Campeche y Zacatecas con 0.7% y Colima con el 1.0%. Chiapas y Colima aparecen dentro de los 5 primer lugares en esta forma de control de las parcelas con dominio pleno (Ver Cuadro 16 y Cuadro 4 del Anexo).

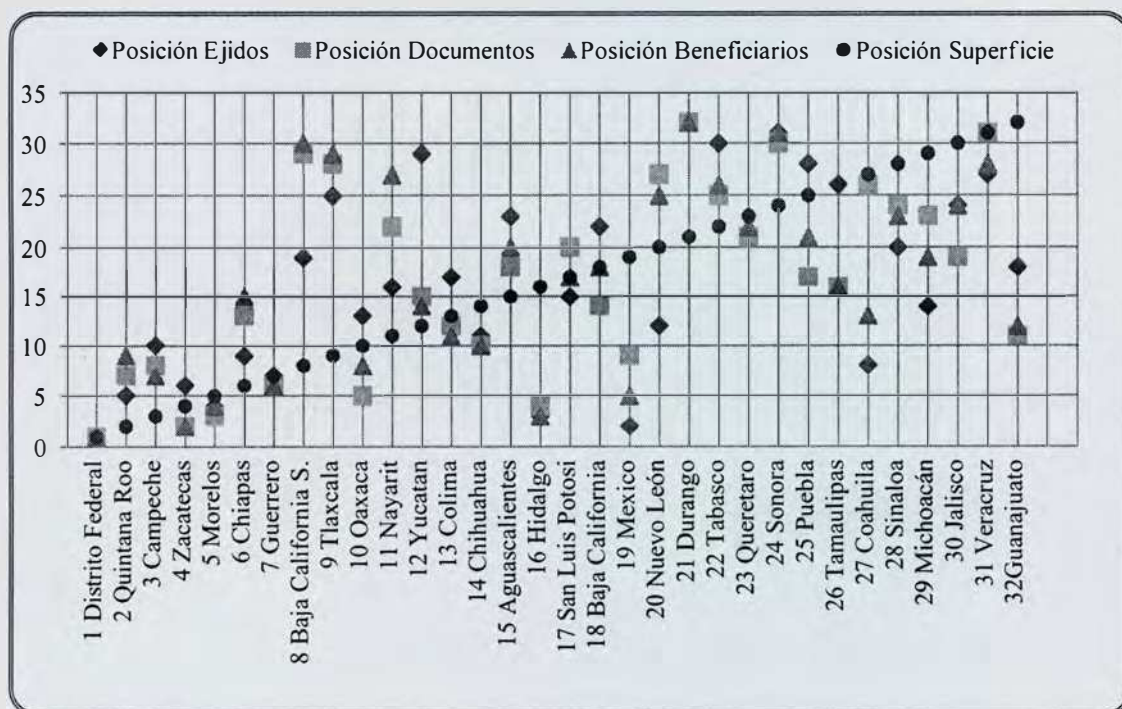
Cuadro 16.
Avance de dominio pleno al 31 de julio de 2012

Entidad	Ejidotes		Documentos		Beneficiarios		Sup. Ha	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Aguascalientes	110	2.6	8,030	3.6	4,264	3.3	28,175	1.0
Baja California	118	2.8	4,684	2.1	2,972	2.3	730,032	27.1
Baja California S.	57	1.3	10,446	4.7	3,423	2.6	111,635	4.1
Campeche	29	0.7	1,838	0.8	805	0.6	26,582	1.0
Coahuila	218	5.1	13,834	6.3	6,573	5.1	392,461	14.5
Colima	93	2.2	2,175	1.0	1,568	1.2	19,575	0.7
Chiapas	51	1.2	974	0.4	723	0.6	7,024	0.3
Chihuahua	94	2.2	8,838	4.0	4,350	3.4	234,925	8.7
Distrito Federal	1	0.0	352	0.2	246	0.2	105	0.0
Durango	152	3.6	8,388	3.8	4,790	3.7	63,461	2.4
Guanajuato	433	10.4	17,353	7.9	9,688	7.5	49,732	1.8
Guerrero	52	1.2	2,191	1.0	1,317	1.0	10,377	0.4
Hidalgo	111	2.6	8,435	3.8	6,156	4.8	21,445	0.8
Jalisco	286	6.7	9,421	4.3	6,073	4.7	52,065	1.9
México	128	3.0	12,648	5.7	8,587	6.6	15,491	0.6
Michoacán	250	5.9	6,520	3.0	3,502	2.7	21,629	0.8
Morelos	44	1.0	2,387	1.1	1,598	1.2	4,690	0.2
Nayarit	77	1.8	4,182	1.9	2,406	1.9	25,063	0.9
Nuevo León	139	3.3	8,966	4.1	5,059	3.9	131,679	4.9
Oaxaca	75	1.8	2,543	1.2	1,567	1.2	5,653	0.2
Puebla	185	4.3	11,454	5.2	7,283	5.6	18,133	0.7
Querétaro	159	3.7	7,459	3.4	4,761	3.7	26,165	1.0
Quintana Roo	8	0.2	2,758	1.3	1,165	0.9	35,743	1.3
San Luis Potosí	117	2.7	4,829	2.2	2,475	1.9	22,651	0.8
Sinaloa	223	5.2	7,159	3.3	4,763	3.7	66,211	2.5
Sonora	162	3.8	7,699	3.5	5,204	4.0	308,654	11.4
Tabasco	152	3.6	5,728	2.6	4,313	3.3	32,605	1.2
Tamaulipas	189	4.4	7,112	3.2	4,108	3.2	104,945	3.9
Tlaxcala	71	1.7	5,518	2.5	3,550	2.7	9,313	0.3
Veracruz	369	8.6	13,293	6.0	9,534	7.4	65,390	2.4
Yucatán	89	2.1	11,143	5.1	5,398	4.2	47,188	1.7
Zacatecas	29	0.7	1,786	0.8	1,123	0.9	8,810	0.3
Nacional	4,271	100	220,143	100	129,344	100	2,697,606	100

Fuente: Registro Agrario Nacional, en *Panorama Agrario en México*, 31 de julio de 2012.

El dominio pleno de los ejidos a la luz de los beneficiarios que han obtenido esta categoría jurídica, podemos encontrar que hasta el 30 de julio de 2012 hay 129,344, de los cuales la concentración en las 5 entidades con mayor número se encuentra Guanajuato que aglutina al 7.5%, seguido de Veracruz con 7.4%, el estado de México con 6.6%, Puebla con 5.6 y Coahuila con 5.1%. Por otro lado las entidades con menor número de personas que ha sido beneficiada se encuentran el Distrito Federal con el 0.2%, Campeche y Chiapas con 0.6%, y Quintana Roo y Zacatecas, ambos con 0.9%. La variabilidad con respecto a la medición por ejidos existe, sin embargo, hay cierta concordancia con la clasificación por documentos emitidos (Ver Cuadro 16).

Gráfico 12.
Dispersión del dominio pleno de los ejidos, documentos expedidos, beneficiarios, ordenado por superficie y entidad federativa 2012.



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional del Panorama Agrario en México, publicado en la web, con datos al 31 de julio de 2012.

En lo que respecta a la distribución del dominio pleno contabilizado por la superficie, por las 5 entidades federativas con mayor o menor porcentaje. La más alta concentración se da en Baja California con 27.1 %, Coahuila con 14.5%, Sonora con 11.4%, Chihuahua con

8.7, Nuevo León 4.9, juntas estas entidades reúnen el 66.6% de la superficie que en términos absolutos son 1, 797, 751 hectáreas. Las entidades con menores niveles de incorporación son Chiapas, Distrito Federal, Oaxaca y Zacatecas con 0.1% cada uno y Guerrero con 0.2%; si ampliamos el panorama se visualiza que 18 entidades federativas tienen 1.0% o menos con el domino pleno, esto nos indica que no se ha cambiado el dominio de la tenencia de la tierra de forma masiva (**Ver gráfico 12**).

Analizando la tendencia que ha seguido el proceso de domino pleno, en donde la parcela ejidal sale del ejido y se incorpore al núcleo de la propiedad privada, teniendo como línea de tendencia central a la superficie de la tierra, y como periodos la medición ocupada por cada entidad federativa de acuerdo al número de ejidos, documentos emitidos y beneficiarios. Esto nos indica de acuerdo con lo visualizado en la **Gráfica 12**, que muestra la dispersión de estos tres indicadores, así podemos señalar en principio que la distribución general del dominio pleno no es uniforme.

Las parcelas que transitan hacia el dominio pleno en entidades federativas como Sonora, Coahuila y Baja California tienen el mayor número de extensión en superficie, sin embargo, tienen menos beneficiarios y documentos expedidos. Esto puede explicarse por que las parcelas con dominio pleno en las entidades del norte son de mayores extensiones que en las del centro y sur del país. Así podemos afirmar que dependiendo de la forma en la que se intente reflejar el progreso en el dominio de las parcelas, por los ejidos, beneficiarios, documentos expedidos o superficie incorporada se obtendrán percepciones distintas.

Conclusión

Alcances del enfoque

El enfoque de las políticas públicas institucionales ha mostrado su capacidad analítica y pragmática para interpretar y comprender el funcionamiento del Estado constitucional en los niveles de influencia meta, meso y micro. Su intención es simple y modesta al darle seguimiento a la acción pública para captar un momento de integración y de acción del Estado y la posibilidad de su cambio. A través de una visión del derecho constitucional en las diversas dimensiones de las funciones institucionales en la política de la propiedad y de la dimensión institucional administrativa se establece la concepción de un Estado orgánico funcional. Esta caja de herramientas ha permitido entender el comportamiento de las instituciones vivientes de la política de la propiedad social en México en el periodo de la reforma del Estado (1982-2012).

La perspectiva de las políticas públicas ha coadyuvado en la comprensión del contexto de la política de reforma constitucional de 1992, sus efectos transformadores en el funcionamiento y las funciones de las instituciones que participan en este sector. Al estudiar y seguir los cambios en las políticas de reforma constitutivas de la propiedad, (entorno al artículo 27 de la Constitución) que establecieron un nuevo orden, los proceso de transformación institucional en las mesopolíticas (instituciones vivientes), los programas y cursos de acción de la micropolítica (proceso de certificación de la propiedad) se detectó un conjunto de espacios problemáticos a partir de los cambios en las condiciones del ejercicio del poder

Talante de la propiedad social

La política institucional de propiedad mexicana es preponderantemente eso: mexicana. La fórmula que se fue desarrollando después de la Ley Agraria de 1915 dio vida al proyecto fundante de la propiedad social en la actualidad. El nuevo régimen surgido de la revolución no expresó, claramente, una decisión por la resolución de la contradicción entre lo privado y lo público en las formas de tenencia de la tierra; más bien concilia los intereses

provenientes de la lógica liberal y los derivados de un capitalismo incipiente, con demandas sociales de muy variado tipo.

Con el paso del tiempo, la Constitución “atenúa” el conflicto hasta la década de los noventa, lentamente y pragmáticamente de acuerdo con las circunstancias, mediante la concertación o, por la fuerza, cuando es preciso. En la arena de la disputa de la política de reforma constitucional de la propiedad de 1992, se vertieron argumentos a favor y en contra de los cambios planteados en la iniciativa de reforma al artículo 27 del presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari. Parte de ellos, justificados alrededor de la obligación del Estado de garantizar el acceso a un pedazo de tierra de los desposeídos. En la reorientación ideológica de la política de propiedad, se abandona el nacionalismo revolucionario, para pasar al modelo del liberalismo social.

En el periodo de la reforma del Estado no se puede negar la existencia de reformas constitucionales que afectan el funcionamiento del Estado. Sin embargo, si el nivel de exigencia aumenta podremos decir que las reformas no han sido lo suficientemente integrales y mucho menos “grandes transformaciones”, pues se limitan a rubros específicos y focalizados.

Estructuralmente es importante señalar que la meta política fundante de la propiedad en el último periodo de la reforma del Estado tiene limitaciones. La reforma agraria que se desarrolló en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, parecen indicar que fue la apertura hacia la privatización de propiedad. Gran parte de los Estados desarrollados tienen propiedad privada y eso nos indica que la privatización no necesariamente es sinónimo de despojo de las tierras a los campesinos. Más bien parece que la productividad del campo no depende de las formas de tenencia de la tierra.

En el siguiente capítulo analizaremos los cambios significativos en la meso y política de la propiedad social. En este sentido, nos referiremos a las leyes reglamentarias de la metapolítica y de las “instituciones vivientes” que la conforman y hacen que funcionen. En el nivel micro se mostrará el funcionamiento de la micropolítica de la propiedad social, ubicando su alineamiento, en el que escogeremos la certificación de la tenencia de la tierra y el dominio pleno de las parcelas, mostrando sus principales resultados.

La meta política de reforma constitutiva de la propiedad de 1992 en México crea, disuelven o transformas radicalmente las instituciones existentes; además de afectar directamente las condiciones del ejercicio del poder y el poder mismo; pero al mismo tiempo sirven para llevar a cabo otras políticas meso y micro que se encuentran en el seno del ejercicio del poder. Éstos se pueden resumir en eliminar el minifundismo, dar certidumbre jurídica al campo, establecer la materia agraria como competencia federal, capitalizar el campo, reconocer la forma jurídica de la propiedad ejidal y comunal, permitir la libre asociación entre ejidatarios.

La política institucional publicada el 6 de enero de 1992, con las modificaciones presentadas anteriormente, afectó lo que hasta entonces ningún gobierno se había atrevido a modificar y que no se atreverán a modificar a partir de esa fecha. Se eliminó la tarea sustancia donde el Estado dotaba y restituía tierras a los ejidos y comunidades. Sin embargo, hubo una insuficiencia para establecer el equilibrio entre “lo público” y “lo privado”. Porque la pequeña propiedad sigue sujetándose al interés público, al igual que la propiedad social y la pública, esto genera ambigüedad porque entonces la propiedad privada no es tan privada como el sentido *liberal* lo establece, es decir, no hay tanta seguridad de que poseo el dominio pleno de mis parcelas.

La asociación entre ejidatarios y pequeños propietarios, y más aún la inversión y asociación del capital privado con ejidatarios, no han operado en el campo. Asimismo, tampoco se ha extendido la venta de parcelas, a excepción de las dotaciones ubicadas en las zonas suburbanas. La metapolítica institucional de la propiedad de 1991, durante el periodo de la reforma del Estado fue insuficiente. Las transformaciones institucionales definieron un nuevo marco en que se está desarrollando la propiedad. Con ello no se ha visto satisfecho la necesidad de brindar certidumbre a la tenencia de la tierra, la productividad del campo, estos desafíos en la política de la propiedad siguen latentes.

En el nivel de la mesopolítica, los principales cambios institucionales se dan por la constitución de los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos

jurisdiccionales en los conflictos de la tenencia de la tierra. El de la Procuraduría Agraria quien se encarga de apoyar a los sujetos agrarios para la defensa de sus derechos. El Registro Agrario Nacional que se modifican sustancialmente conformándose como **órgano** desconcentrado encargado de llevar el registro de la propiedad. El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pretende captar, promover y entregarlos fondos comunes de los núcleos agrarios; verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública en los decretos expropiatorios de tierras ejidales y comunales. Y la Secretaría de la **Reforma** Agraria que funge como responsable del sector agrario y encargada de coordinar la política agraria y los procesos de ordenamiento de la propiedad social, colonias y terrenos nacionales, además de atender las actividades transitorias derivadas de la legislación anterior.

A partir de lo expuesto en el tercer capítulo, hemos encontrado que la acción del Estado mexicano en la propiedad social a partir de la política de reforma constitucional **de** 1992, se han centrado en tres vertientes: el primero es, la certificación de derechos **ejidales** y solares urbanos, el segundo es, el ordenamiento de la propiedad rural, el tercero es, el fomento a la organización y desarrollo de la mujer campesina. Sin embargo, aparece un problema en la naturaleza funcional orgánica de la mesopolítica de propiedad en el funcionamiento, puesto que sólo los dos primeros (certificación y ordenamiento) entran en las funciones y atribuciones directas, toda vez que la Secretaría de Agricultura, Ganaderías y Desarrollo Rural y Pesca, tiene las atribuciones formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.

La claridad de la mesopolítica con respecto a las formas de tenencia de la tierra no es suficiente. La propiedad de las tierras y sus diversas modalidades complejizó el problema de la seguridad jurídica. La propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen excepcional, la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos, y la propiedad privada tiene la plena protección que otorgan garantías constitucionales, pero con la limitante del interés público.

En la Micropolítica

La mesopolítica de la propiedad social otorgó a los ejidatarios mayor flexibilidad para usar ese activo de acuerdo a sus necesidades y estrategias, y a quienes no tienen tierra, tener acceso a ella. Para lograr los objetivos de la Nueva Ley Agraria, también a diferencia del pasado, se creó un nuevo marco jurídico e institucional para su aplicación. Los programas públicos, los cursos de acción o micro políticas de la propiedad social son los que más impactan o modifican las condiciones de los ciudadanos, pero ya hemos constatado que en la política institucional de propiedad ha sido necesario seguir los tres niveles de influencia (meta, meso y micro).

Las micropolíticas han estado orientadas en tres direcciones: programas orientados a consolidar la certeza de la tenencia de la tierra, los productivos y finalmente los de subsidio para el desarrollo de la propiedad social. Ubicar estos dos niveles en las funciones institucionales de la política institucional de la propiedad es ambiguo, puesto que las orientaciones de SRA, PA, RAN y del FIFONAFE se centran en la función de otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra como se señaló en el nivel meso.

Siguiendo la línea de la certificación de la tenencia de la tierra, hemos descrito y analizado el funcionamiento del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), quiénes desde 1993 a 2007, el primero, y de 2007 a 2012 el segundo han procurado dar solución a los conflictos agrarios derivados del reparto agrario, buscado el ordenamiento de la propiedad rural para alcanzar la certeza jurídica en los derechos de propiedad.

Algunos de los desafíos de la certificación de la propiedad social, se encuentran en las propias políticas institucionales, especialmente la mesopolítica, porque las condiciones del ejercicio del poder, dirigidas a certificar la tenencia de la tierra dificultan el cumplimiento de las funciones institucionales. Especialmente en la Ley Agraria y en su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, pues en ella se plasma que para poder certificar los ejidos, debe existir la voluntad de los posesionarios, de lo contrario, no se puede implementar este proceso. Esto puede significar en la práctica que si los miembros de un ejido no desean certificar sus tierras, nunca se podrá tener plena certeza en la tenencia de la tierra.

Hasta julio de 2012 de acuerdo con los datos publicados por el Registro Agrario Nacional, el territorio mexicano está constituido por una superficie de 196, 066, 800 hectáreas, de ellas, 100, 308, 240 (51%) hectáreas pertenecen a la superficie de la propiedad social. Se cuenta 31, 837 núcleos agrarios, de los cuales, el 92.6% son ejidos y 7.4% comunidades. Se han certificado 29,542 núcleos agrarios, esto representa un avance un avance del 92.8%, de los cuáles 27 703 son ejidos certificados, 1 839 son comunidades y los núcleos agrarios pendientes ascienden a 2 295.

El proceso de certificación, visto desde la óptica del número de ejidos (29,491), alcanza un porcentaje de 93.9%. En las comunidades (2,347), el comportamiento de la certificación no sigue la misma orientación que los ejidos, pues alcanza 78.4%. Para ello se han expedido 10, 108, 272 documentos en todo el territorio nacional, con un total de 4, 732, 380 beneficiarios.

Las principales causas por la cual los núcleos agrarios no han sido certificados son: por la imposibilidad de los sujetos agrarios para acreditar la titularidad sobre las tierras; la segunda es porque enfrentan conflictos por la tenencia de la tierra y será una situación que alguna de las instancias institucionales jurisdiccionales debe resolver; la tercera limitante se da es por los problemas que se presentan al interior de los núcleos agrarios; y finalmente por la inexistencia de un padrón que defina a los sujetos agrarios.

Las estadísticas del tránsito de las parcelas ejidales al dominio pleno muestran que con los datos actualizados a julio de 2012 tenemos que la superficie incorporada al dominio pleno, ha alcanzado las 2, 697, 606 hectáreas. Esto representa el 1.4% con respecto a la superficie total del territorio nacional, y si se compara con la propiedad social, el porcentaje asciende a 2.7%. El proceso de transición hacia el dominio pleno desde la vista de los ejidos, nos permite mostrar que se ha dado en 4,271 ejidos, esto significa el 13.4% de la totalidad de ejidos. Si se analiza como eje central el número de documentos que ha emitido el Registro Agrario Nacional, no encontramos con 220,143. El dominio pleno de los ejidos a la luz de los beneficiarios que han obtenido esta categoría jurídica, podemos encontrar que hasta el 30 de julio de 2012 hay 129,344, de los cuales la

De acuerdo a la dispersión que tiene como línea central la superficie de la propiedad con dominio pleno, vemos que el proceso no ha sido uniforme, porque las parcelas que transitan hacia el dominio pleno en entidades federativas como Sonora, Coahuila y Baja California tienen el mayor número de extensión en superficie, sin embargo, tienen menos beneficiarios y documentos expedidos. Esto puede explicarse por que las parcelas con dominio pleno en las entidades del norte son de mayores extensiones que en las del centro y sur del país. Así podemos afirmar que dependiendo de la forma en la que se intente reflejar el progreso en el dominio de las parcelas, por los ejidos, beneficiarios, documentos expedidos o superficie incorporada se obtendrán percepciones distintas.

De acuerdo a lo que se pensaba en la arena de la disputa, el proceso por el cual los ejidatarios adquieren el dominio pleno no fue masivo. Al contrario, ha sido muy lento, y no se ha dado en las entidades federativas, como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, en donde se pensaba se dispararía, pues por la condición paupérrima de la población, se aprovecharías de los posesionarios. Más bien se ha dado en entidades donde el nivel de desarrollo es más elevado.

Los resultados vertidos aquí abren la posibilidad de seguir varias rutas de investigación en la propiedad social, tanto desde las políticas públicas, como el derecho, la ciencia política, la sociología y la economía. Tanto del ordenamiento de la propiedad rural, Certificación de derechos ejidales y titulación de Solares y el fomento a la organización y desarrollo de la mujer campesina. Los temas que merecen la atención y que son muy embarazosos, como el dominio pleno y la privatización en sentido amplio, la certificación, el diseño institucional, la evaluación del PROCEDE y FANAR, medición del los niveles de desarrollo en el campo con las nuevas meso y micro políticas dirigidas al campo (SAGARPA y SRA).

Bibliografía

El Estado constitucional

- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Andrade Sánchez, E. (1994a). Artículo 25. En *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada* (págs. 113-121). México: PGR-UNAM.
- Andrade Sánchez, E. (1994b). Artículo 26. En *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada* (págs. 121-123). México: PGR-UNAM.
- Arellano, David, et.al. (Coors). (2000). *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Badie, B., & Birnbaum, P. (1994). Sociología del Estado: nuevas interpretaciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 140 , 187-201.
- Becerra Gelóver, A. (2000). Reforma del Estado y globalización. *Revista El Cotidiano* No. 100 , 149-159.
- Bergeron, G. (1965). *Fonctionnement de l'État*. París: Librairie Armand Colin.
- Bérgeron, G. (1993). *L'État en fonctionnement*. Paris: L'Harmattan.
- Bergeron, G. (1977). *La gouverne politique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Bergeron, G. (1993). *L'État en fonctionnement*. paris: L'Harmattan.
- Bergeron, G. (1990). *Petit traité de l'État*. Francia: Les Presses universitaires de France.
- Berrios Navarro, M. d., & Bolívar Espinoza, A. (1998). Políticas Públicas Administrativas de Impartición de Justicia en la Reforma del Estado (1994-1997). *Revista Gestión y Estrategia* No. 13 , 21-39.
- Blondel, J., Duverger, M., Finer, S. E., & Lipset, S. M. (1981). *El gobierno: estudios comparados*. Madrid: Alianza.
- Bolívar Espinoza, A. (1991). Un verdadero pacto y un largo periodo. *Revista El Cotidiano* No, 42 .
- Bolívar, A. (1993). Lo "público" y lo "privado" en el liberalismo social. *Revista Sociológica*, No. 22, 53-84.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1993). *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. España: Planeta-Agostini.
- Cansino, C. (2002). La transición continua y la instauración democrática. En L. Álvarez, *La Sociedad civil ante la transición democrática*. México: Plaza y Valdés.
- Carbonell, M. (2012). *En los orígenes del Estado constitucional: las declaraciones francesa de 1789*. Lima, Perú: Instituto Iberoamericano de derecho Constitucional, Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Carpizo, J. (1998). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carrillo Castro, J. J. (2010). La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo. *Revista Política y Cultura* No. 33 , 107-132.
- Concepción Montiel, L. E. (2002). *El discurso presidencial en México: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Memoria Doctoral)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- De la Madrid Hurtado, M. (2004b). *Cambio de rumbo. Testimonios de una presidencia 1982-1988*. Obtenido de <http://www.mmh.org.mx/nav/node/400>
- De la Madrid Hurtado, M. (2004a). *Constitución, Estado de derecho y democracia*. México: UNAM.

- De la Madrid, M. (1995). La reforma del Estado en México: una perspectiva histórica. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 2 , 329-346.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Fix-Zamudio, H. (1996). Estudio preliminar. En P. Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las "formas de estado" y las "formas de gobierno"* (págs. 7-69). México: FCE.
- Fix-Zamudio, H. (1998). *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*. México: UNAM.
- Fukuyama, F. (2007). Prólogo. En E. Lora, & (Editor), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (págs. xv-xix). Washington, DC: Banco Mundial, BID, Mayol.
- Häberle, P. (2001). *El Estado constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hauriou, M. (1929). La théorie de l'institution et la fondation. *Cahiers de la Nouvelle Journée*, núm. 4 .
- Huerta, A. (1986). *Economía mexicana, más allá del milagro*. México: UNAM-IIE.
- Lechner, N. (1990). El ciudadano y la noción de lo público, entrevista de A. Bolívar. *Revista Política* No. 74 .
- Lechner, N. (1995). La reforma del Estado y el problema de la conducción política. *Revista Perfiles Latinoamericanos* , 149-178.
- Linz, J. J. (1990). Transición a la democracia. *Revista Española de Estudios Sociológicos* No. 51 , 7-33.
- Losada i Marrodán, C., & (Editor). (1999). *¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendez, J. L. (1994). Reforma del estado en México; alcances y límites. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 1 , 185-226.
- Negretto, G. L. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1 , 38-54.
- Przeworski, A. (1988). Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En S. P. O'Donnell Guillermo, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Vol. Tomo III). Buenos Aires: Paidós.
- Reyes Tépac, M. (2005). *La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional*. México: Camara de Diputados.
- Sánchez González, J. J. (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: INAP.
- Schmitter, C. P. (1986). Una introducción a las transiciones desde la dominación autoritaria en Europa meridional: Italia, Grecia, Portugal, España y Turquía. En G. e. O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario, América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Uvalle Berrones, R. (1998). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México: IAPEM-UAEM.
- Valdés Ugalde, F. (2003). La caída del nacionalismo revolucionario y el cambio del Estado en México. En *El cambio político en México* (págs. 67-105). México: IEDF.
- Valencia Escamilla, L. (2008). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Revista Política y Cultura* No. 29 , 11-39.
- Wyszomirsky, M. J. (1982). The De-institutionalization of Presidential Staff Agencies. *Public Administration Review*, Vol. 42, No. 5 , 448-458.

Políticas públicas institucionales

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992b). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, & (Editor), *La hechura de las políticas* (págs. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bolívar Espinoza, A. (1999). Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político. *Revista Sociológica*, No. 39, 9-39.
- Bolívar Espinoza, A. G., & Cuéllar Saavedra, O. (2003). Las políticas de reforma constitucional (1917-1997). Una perspectiva de análisis para el cambio en el ejercicio del poder en México. *Revista Contraste Regional*, No. 5-6, 217-238.
- Bolívar Espinoza, A. (1997). *Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Côtrol: l'exemple Mexicain (1982-1997) (Tesis Doctoral)*. Francia: Universidad de Paris I, Sorbona.
- Bolívar Espinoza, A., & De la Reza, G. A. (2000). Las políticas públicas como recurso metodológico. El caso de la reforma del Estado en México. *Revista Argumentos*, No 36, 145-160.
- Bolívar Espinoza, A., & Navarro Guzmán, E. (2001). Las políticas constitucionales y de reforma constitucional como una estrategia metodológica para el analisis de la reforma del Estado. En J. Ramírez Faúdez, & E. Torres Maldonado, *Reforma del Estado, políticas públicas y problemas socioeconómicos del México contemporáneo* (págs. 45-83). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Congleton, R. D., & Birgitta, S. (2010). La política de la elección racional y las instituciones políticas. Nueva York.
- Del Valle Espinosa, A. (2006). La trascendencia del poder legislativo en la elaboración de políticas públicas. En C. d. Diputados, *Apuntes Legislativos. En memoria Alfredo del Valle Espinosa (1954-2006)* (págs. 415-425). México: Cámara de Diputados.
- Dror, Y. (1992). Prolegomenos para las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 119-147). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ferraro, A. E. (2006). Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, , 80-11.
- García, P. (1993). *Testimonios de política económica, 1982-1988*. México: UAM Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Guerrero, O. (1997). Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 2, 257-282.
- Jobert, B. (1994). El Estado en acción; la contribución de la políticas públicas. *Revista Ciencia Política* No. 36.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action*. París: PUF.
- Lahera P., E. (2004). *La política y las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Complutense.
- Lowi, T. J. (2011). Foreword. New dimensions in policy and politics. En R. Tatalovich, & B. W. Daynes, *Moral controversies in american politics* (págs. xi-xxviii). New York: M.E. Sharpe.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 298-310.

- Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 4, 19-37.
- Majone, G. (1992). Los usos del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 341-366). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P., & Surel, I. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. En *Ciencia política. Perspectivas teóricas* (págs. 69-106). Colombia.
- Quermonne, J.-L. (1985). Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie. En M. Grawitz, & J. Leca, *Traité de Sciences politiques, Politiques publiques, tome IV* (págs. 62-88). Francia: PUF.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Subirats, J., & Otros, y. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Lowi, T. J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 889-117). México: Miguel Ángel Porrúa.

Propiedad en México

- Acosta Reveles, I. L. (2007). La legalidad en las políticas agrarias (México 1990-2005). *Revista Digital de la Universidad Autónoma de Zacatecas* No. 2.
- Appendini, K. (1995). La transformación de la vida económica del campo mexicano. En J.-F. Prud'homme, *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano* (págs. 31-104). México: ILET-Plaza y Valdés.
- Artis Espriu, G. (1997). Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada. *Revista Estudios Agrarios*, Núm. 8.
- Azuela de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Bartra, A., & Otero, G. (2007). Rebeldía contra el globalismo neoliberal y el TLCAN en el México rural: ¿del Estado corporativista a la formación político- cultural del campesinado? *Revista Textual*, No. 50, 1-33.
- Chávez Padrón, M. (1992). Breve historia de los tribunales agrarios en México, a través del artículo 27 de la Constitución federal. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 183-184, 69-90.
- Cabrera, L. (1985). Discurso de Luis Cabrera 2 de diciembre de 1912. En *Expedición de la Ley Agraria. 6 de enero de 1915* (págs. 17-50). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Calva, J. L. (1994). La reforma neoliberal del régimen agrario mexicano. Implicaciones en el largo plazo. En E. C. Ochoa, & D. E. Lorey, *Estado y agricultura en México*.

- Antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas* (págs. 143-166). México: UAM-A.
- Diario de debates del Congreso Constituyente*. (1916). Querétaro.
- Escalante, et. al. (2005). La evolución del producto del sector agropecuario mexicano, 1960-2002: algunas regularidades empíricas. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, No. 54 , 87-112.
- Escalante, R. (2001). *El mercado de tierras en México*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escobar Prieto, A. (2011). Campo con futuro. *Revistas Estudios Agrarios*, No. 48 , 183-190.
- Estrada González, M. E., & Mendoza Martínez, G. (2007). Dominio pleno, mecanismo de incorporación del derecho agrario al derecho común. *Revista Alegatos* No. 65 , 177-190.
- Estudios Agrarios. (1995). Instalación de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. *Revista Estudios Agrarios*, No. 1 .
- Fox, J. A. (1996). Cambio político en la nueva economía campesina. En *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica* (págs. 295-332). México: Cal y Arena.
- Gallardo Zúñiga, R. (2007). Surgimiento, evolución y perspectivas de las autoridades agrarias en México. En P. Kurczyn Villalobos, *Panorama internacional de derecho social* (págs. 411-431). México: UNAM.
- Gamboa Montejano, C., & García San Vicente, M. d. (2005). *Artículo 27 constitucional* . México: Cámara de Diputados-SIID.
- García Toral, F. (2008). El papel del minifundio en el desarrollo agrícola de México. *Revista Textual*, No. 51 , 93-118.
- González Pimienta, R. (1996). Artículo 27 constitucional. *Revista Estudios Agrarios*, No. .
- Hernández Gaona, P. (1991). Evolución y proyección de la Legislación Agraria Mexicana. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, No. 3 , 81-94.
- Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado Neoliberal. *Revista Estudios Sociales*, No. 33 , 8-39.
- INEGI. (2012). *El recurso tierra en las unidades de producción: Censo Agropecuario 2007*. México: INEGI-Universidad de Guadalajara.
- INEGI. (2007). *Núcleos agrarios. Concentrado Nacional*. México: INEGI.
- Leyva García, H. (2006). Naturaleza jurídica de la parcela ejidal (unidad de dotación) es u derecho sustentable. *Revista de los Tribunales Agrarios*, No. 39 , 29-46.
- López Kramsky, C. R. (2006). Tenencia de la tierra y conflictividad. *Revista Estudios Agrarios*, No. 33 , 277-288.
- Madrazo, J. (1985). Artículo 27. En *Constitución política de los estados unidos mexicanos comentada* (págs. 124-136). México: PGR-IIIJ.
- Madrigal Ibarra, J. M. (2006). Naturaleza jurídica y principales atribuciones de la Procuraduría Agraria. *Revista Estudios Agrarios*, No. 31 , 23-37.
- Martínez Guerrero, M. V. (2007). Intervención estatal en el campo mexicano. En P. Kurczyn Villalobos, *Panorama internacional del derecho social. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (págs. 433-453). México: UNAM.
- Mendieta y Núñez, L. (1954). *El problema agrario en México*. México: Porrúa.
- Mendieta y Núñez, L. (1965). Síntesis del derecho agrario. En *Panorama del derecho mexicano, Tomo. I* (págs. 163-206). México: UNAM.

- Miranda Correa, E. (1988). El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social. En *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Tomo II* (págs. 777-791). México: IIJ-UNAM.
- Mora Donatto, C. (2001). Aspectos históricos jurídicos del problema agrario en México. Segunda de dos partes: del México independiente al Constituyente de 1917. *Revista de la Facultad de Derecho de México, No. 235*, 161-192.
- Morett Sánchez, J. C., & Cosío Ruíz, C. (2006). El impacto de las reformas al Artículo 27 Constitucional al campo. En *Escenarios y actores en el medio rural* (págs. 153-180). México: Cámara de Diputados-CEDRSSA.
- Morfin Corona, J. R. (2006). Evolución de las autoridades agrarias y de los principios procesales que rigen los juicios agrarios. *Revista Estudios Agrarios No. 33*, 93-116.
- Nava Guerrero, L. B. (2005). FIFONAFE; historia, retos y perspectivas. *Revista Estudios Agrarios, No. 30*, 43-63.
- Olivera, G. L. (1 de agosto de 2005). *Scripta Nova. Barcelona* 194 (33), vol. IX núm. Recuperado el 16 de abril de 2011, de Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- PA. (2010). Características básicas de los núcleos agrarios certificados. *Revista Estudios Agrarios, No. 45*, 165-188.
- PA. (2009b). Estadísticas. Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). *Revista Estudios Agrarios, No. 42*, 195-202.
- PA. (2009a). *Glosario de términos jurídico-agrarios*. México: Procuraduría Agraria.
- PA. (2004). *Manual del Juicio de Amparo en Materia Agraria*. México: Procuraduría Agraria.
- PA. (1995). PROCEDE. *Revista Estudios Agrarios No. 1*.
- Pérez Castañeda, J. C. (2003). En torno al concepto de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. *Revista Estudios Agrarios, No. 23*, 43-62.
- Pérez Castañeda, J. C. (2007). *La propiedad agraria y el desarrollo rural*. México: Cámara de Diputados-CEDRSSA.
- Pérez Duarte, A. E. (1984). La Ley de Fomento Agropecuario. En *Anuario jurídico XI* (págs. 159-179). México: UNAM.
- RAN. (1999). Registro Agrario Nacional. *Revista Estudios Agrarios*, 197-224.
- Robles Berlanga, H. M. (2008). *Saldos de las Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional*. México: Cámara de Diputados-LX Legislatura-CEDRSSA.
- Robles Berlanga, H. (1999). Tendencias del campo mexicano. *Revista Estudios Agrarios, No. 13*, 31-60.
- Ruiz Massieu, M. (1994). Régimen agrario y reformas al artículo 27 constitucional. En *La rebelión en Chiapas y el derecho* (págs. 197-231). México: UNAM.
- Ruiz Massieu, M. (1988). *Temas del derecho agrario mexicano*. México: UNAM.
- Soto Galeano, G. A. (1993). Apoyo a la comercialización de alimentos. La experiencia de ASERCA. En J. Delgadillo Macías, L. Fuentes Aguilar, & F. Torres Torres, *Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización en los mercados* (pág. 165). México: IIE-UNAM.
- SRA. (2006). Informe Nacional 1992-2005, México. *Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural* (pág. 39). Porto Alegre, Río Grande del Sur, Brasil: SRA.
- SRA. (2012). *Sexto informe de labores*. México: SRA.

- SRA, PA, INEGI, RAN. (2003). *Programa de Certificación de Derechos Ejidales*. México: SRA, PA, INEGI, RAN.
- Valadés, D. (1994). Artículo 27. En *Constitución política de los estados unidos mexicanos comentada* (págs. 124-136). México: PGR-III.
- Warman Gryj, A. (1996). La reforma al Artículo 27 constitucional. *Revista Estudios Agrarios No. 2*.
- Warman, A. (2003). La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. En *Reforma agraria; colonización y cooperativas* (págs. 84-95). Italia: FAO.
- Witker, J., & Díaz Madrigal, I. (2011). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Defensa jurídica tardía del campo mexicano. *Revista Latinoamericana de Derecho Social, No. 12*, 149-168.
- Zorrilla Ornelas, L. (2004). *La legislación y la política agraria como factores de cambio social. La experiencia de México*. San José, Costa Rica: IICA.
- Zúñiga Alegria, J. G., & Castillo López, J. A. (2010). La revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano. *Revista Alegatos No. 75*, 497-522

Índice

Introducción: Un Programa de investigación de políticas públicas en México	iii
La “caja de herramientas”	iv
El campo de las políticas públicas.....	iv
El periodo de la reforma del Estado	v
La propiedad social	vi
Pregunta principal	vii
Hipótesis	viii
Objetivos de la investigación	viii
Cuestiones metodológicas	ix
La exposición	ix
 CAPÍTULO I. La política constitutiva de la propiedad (1917-1982).	 1
A. La caja de herramientas; tuercas y tornillos	2
1. El Estado Constitucional: campo de las políticas institucionales.....	2
<i>El Estado Constitucional.....</i>	<i>2</i>
La constitución del 17 como una política constitutiva	2
Nuestra postura del Estado	3
El régimen	4
El gobierno.....	5
La sociedad	7
<i>La relación entre los niveles del Estado.....</i>	<i>8</i>
El interfuncionamiento	8
La finalidad del Estado constitucional	9
Funcionamiento orgánico.....	10
2. Instituciones políticas del Estado	10
<i>Instituciones vivientes.....</i>	<i>10</i>
Campo de las instituciones vivientes.....	11
Relación entre políticas e instituciones	12
Políticas institucionales y acción del estado.....	13
<i>Arena de la disputa de las políticas públicas institucionales</i>	<i>15</i>
El rol de lo legislativo	15
Espacios de discusión.....	15
Formación de instituciones	16
 B. La arena de la disputa	17
3. Esquema de las políticas institucionales	17
<i>Definición y taxonomía de las políticas institucionales</i>	<i>18</i>
Definición y ciclo de las políticas institucionales	18
El sentido de las políticas institucionales	20
Taxonomía de las políticas institucionales	22
<i>Tipos de políticas institucionales en acción.....</i>	<i>24</i>
Políticas institucionales constitutivas.....	24
Políticas institucionales de reforma.....	26
Políticas institucionales reguladoras	30
4. Propiedad social; Ley Agraria 1915 y artículo 27	32
<i>Ley Agraria de 1915 y Constituyente de 1917.....</i>	<i>32</i>
Por qué la propiedad social es una política institucional	32
La arena de la disputa: la Ley Agraria de 1915.....	34

Discusiones del Congreso Constituyente de 1917.....	36
Influencia institucional del Constituyente de 1917.....	40
Artículo 27, su evolución y efectos.....	41
Artículo 27 constitucional de 1917	41
Ley de Ejidos (1920).....	45
Políticas de reforma constitucional (1934-2011)	46
Departamento Agrario y Códigos Agrarios (1934, 1940 y 1942)	50
La Ley federal y la secretaría de la reforma agraria (71).....	53
La antesala del periodo de la reforma del estado	56

CAPÍTULO II. Las meso y micro política de la propiedad social en México (1982-2012)

58

A. Mesopolítica de la propiedad social	59
1. Periodo Reforma del Estado y liberalismo social (1982)	59
<i>Inauguración del periodo de la reforma del Estado y el liberalismo social.....</i>	<i>59</i>
La reforma del Estado y sus periodos	59
Liberalismo social; lo público y lo privado.....	61
Creación y reformas de Artículos fundantes 25, 26, 27 y 28	63
Plan y Programas para el desarrollo del campo.....	66
<i>Gestión del Liberalismo Social.....</i>	<i>68</i>
Medidas del liberalismo social	68
Propuesta de la política de reforma constitucional	70
La discusión de la política de reforma constitucional de 1992.....	73
Política institucional de la propiedad 1992	75
2. En el periodo de certificación y liberalismo social (1992).....	76
<i>Estructura de la propiedad: pública privada y social.....</i>	<i>76</i>
Artículo 27; propiedad pública, privada y social.....	76
Propiedad social en el Artículo 27; ejidos y comunidades.....	81
Ley Agraria: propiedad pública, privada y social	83
La estructura de la política de la propiedad social	85
<i>Ley Agraria y las instituciones de la propiedad social</i>	<i>87</i>
Ley Agraria de 1992.....	87
Naturaleza funcional de la mesopolítica	89
Instituciones de la propiedad social	91
Dimensiones la propiedad social.....	95
<i>Decadencia del liberalismo social y la certificación.....</i>	<i>97</i>
Una etapa de implementación de las políticas de propiedad	97
Repensar la política de la propiedad.....	98
Etapa sin aclaración de la política	99
B. Micropolítica; certificación y dominio pleno	101
3. Certificación, ordenamiento y organización y desarrollo de la mujer campesina	101
<i>Programas para la propiedad social.....</i>	<i>101</i>
Programas de productivos y de certidumbre en la tenencia de la tierra	101
Certificación, ordenamiento y fomento del desarrollo	104
Regularización y Apoyos para el desarrollo de la propiedad social.....	108
<i>Certidumbre de la tenencia de la tierra y PROCEDE.....</i>	<i>109</i>
PROCEDE; Nacimiento y objetivos del Programa	110
PROCEDE en funcionamiento.....	111
Certificación; Balance de los alcances de PROCEDE	114
Relevo de FANAR a PROCEDE	117

4. Progreso en certificación y dominio pleno hasta 2012	118
<i>Panorama general actual de la certificación y regularización</i>	<i>118</i>
Distribución de la propiedad social en México	118
Certificación de los núcleos agrarios	120
<i>Dominio pleno en la propiedad social.....</i>	<i>124</i>
Escenarios del pleno dominio de los ejidos.....	124
Características del pleno dominio en los ejidos	126
 Conclusión	 131
Alcances del enfoque	131
Talante de la propiedad social	131
En la meta política.....	133
En la mesopolítica	133
En la Micropolítica.....	134
Resultados de la micropolítica; certificación y dominio pleno	136
 BIBLIOGRAFÍA	 138
<i>El Estado constitucional.....</i>	<i>139</i>
<i>Políticas públicas institucionales</i>	<i>141</i>
<i>Propiedad en México</i>	<i>142</i>
 Índice	 146
Índice de Cuadros.....	149
Índice de gráficas	150
 ANEXOS	 151

Índice de Cuadros

Cuadro 1. El Estado constitucional en funcionamiento, por Niveles del Estado, Funciones y Temáticas	6
Cuadro 2. Clasificación de las Políticas públicas institucionales, por tipo y por nivel de influencia	23
Cuadro 3. Algunas meta Políticas Públicas Institucionales en la reforma del Estado (1982-1997).....	29
Cuadro 4. Clasificación de la propiedad de acuerdo a las categorías de las Política institucional de propiedad.....	33
Cuadro 5. Debate del artículo 27 en el Congreso Constituyente 1917.....	37
Cuadro 6. Número de reformas al artículo 27 por fecha y presidente 1934-2011	47
Cuadro 7. Mesopolítica de la propiedad social en México 1916-1992	52
Cuadro 8. Subperiodos, coyunturas y tipo de reforma por presidente en periodo de la reforma del Estado 1982-2010	60
Cuadro 9. Resumen política de la propiedad en la “crisis de la conducción política presidencialista” (1984-1994).....	67
Cuadro 10. Total de sujetos agrarios, por Ejidatarios, comuneros por sexo en México julio de 2012.	87
Cuadro 11. Micropolítica más representativa de la propiedad social en funcionamiento México 2012	103
Cuadro 12. Panorama general del avance de PROCEDA, hasta diciembre de 2006.....	115
Cuadro 13. Superficie total, superficie de la propiedad social en México por entidad federativa	116
Cuadro 14. Avance de la certificación histórica de los núcleos agrarios por entidad federativa	122
Cuadro 15. Porcentaje de la superficie con dominio pleno, respecto de superficie de la propiedad social y la propiedad total 2012	126
Cuadro 16. Avance de dominio pleno al 31 de julio de 2012	128

Índice de gráficas

Gráfica 1. Instituciones, funciones e interrelaciones del Estado	8
Gráfico 2. Funcionamiento de una política pública institucional.....	19
Gráfico 3. Temas del Artículo 27 constitucional en México 2012.....	78
Gráfico 4. Estructura de la Propiedad social en México	84
Gráfico 5. El ejido en México por sujetos Agrarios y destino de la tierra	85
Gráfico 6. Sistema administrativo y jurisdiccional de la meso política institucional de la propiedad social en México	92
Gráfico 7. Universo de núcleos agrarios constituidos con información general de la propiedad social.....	96
Gráfico 8. Instituciones de la Certificación, Ordenamiento de la propiedad y fomento del desarrollo de la mujer de la propiedad social en México.	105
Gráfico 9. Funcionamiento de la certificación de la Propiedad social en México	112
Gráfico 10. Ejidos y comunidades por entidad federativa en 2012.....	119
Gráfica 11. Porcentajes de los Ejidos y comunidades certificadas por entidad federativa	123
Gráfico 12. Dispersión del dominio pleno de los ejidos, documentos expedidos, beneficiarios, ordenado por superficie y entidad federativa 2012.....	129

Anexos

Cuadro 1.
Resumen política de la propiedad antes de la Reforma del estado (1915-1980)

Año	Presidente	Hechos	Acción que implementa
1915	Carranza	Ley Agraria	Inicio de la repartición de las tierras en México con la creación de la Comisión Nacional Agraria.
1917	Carranza	Constitución Política; Artículo 27	La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. <u>corresponden originalmente</u> a la nación.
1920	Carranza	Ley de Ejidos	Estableció la autoridad agraria para los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de la tierra.
1921	Obregón	Procuraduría de Pueblos	Apoyar y orientar gratuitamente a los denominados pueblos <u>gestores</u> .
1925	Calles	Ley Reglamentaria Sobre Repartición De Tierras Ejidales y Constitución Del Patrimonio Parcelario Ejidal	Se apoyó constitucionalmente la legislación reglamentaria en materia de repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal
1934	Cárdenas	Crea Departamento Agrario	Sustituyó a la Comisión Nacional Agraria
1934	Cárdenas	Código Agrario	Las funciones de las autoridades responsables de resolver los conflictos <u>agrarios</u> .
1936	Cárdenas	Creación del Banco nacional de Crédito Ejidal	Financiamiento a Ejidatarios.
1936	Cárdenas	Ley de Expropiación	Establecer las causas de utilidad pública y regular los <u>procedimientos</u> , modalidades y ejecución de las <u>expropiaciones</u> .
1940	Cárdenas	Código Agrario	Distinguiendo así entre autoridades y órganos agrarios; menciona su <u>organización y competencia</u> de los mismos.
1943	Ávila Camacho	Código Agrario	Amplió y fue más explícito con relación a las atribuciones de las autoridades y <u>órganos agrarios</u> .
1950	Alemán Valdés	Precios de garantía del maíz.	Asegurar el consumo y venta del grano de los campesinos mexicanos.
1961	López Mateos	Creación de CONASUPOSA	Regular los mercados populares.
1965	Díaz Ordaz	Se sustituye CONASUPOSA por CONASUPO.	Regular los mercados populares a través de políticas de control de <u>precios</u> .
1970	Díaz Ordaz	Programas de inversiones para el Desarrollo Rural	Lograr el desarrollo rural integral en áreas atrasadas.
1971	Echeverría Álvarez	Ley Federal De Reforma Agraria	Se reinicia el proceso social de revisión y de perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales.
1973	Echeverría Álvarez	Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	Pretende atajar los asentamientos humanos irregulares y crecimiento caótico de las poblaciones.
1975	Echeverría Álvarez	Ley del servicio público de energía eléctrica	Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.
1975	Echeverría Álvarez	Banco Nacional de Crédito Rural.	Agrupación de las entidades oficiales que otorgan crédito al <u>campo</u> .
1976	Echeverría Álvarez	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.	Otorgar apoyo financiero para actividades productivas de ejidos y comunidades.
1980	López Portillo	Ley de Fomento agropecuario.	Conciliar intereses entre el Estado y los campesinos.
1980	López Portillo	Sistema Alimentario Mexicano	Impulsar el cambio tecnológico en la agricultura de temporal y elevar la producción de alimentos.

Fuente: Elaboración histórica propia con base en documentos incluidos.

Cuadro 2.
Porcentaje de Ejidos y comunidades con respecto a la totalidad de núcleos agrarios por entidad federativa

Estado	No Ejidos	No Comunidades	Núcleos Agrarios constituidos
Aguascalientes	98.4	1.6	100
Baja California	98.7	1.3	100
Baja California Sur	100.0	0.0	100
Campeche	100.0	0.0	100
Chiapas	97.1	2.9	100
Chihuahua	92.6	7.4	100
Coahuila	99.8	0.2	100
Colima	98.8	1.2	100
Distrito federal	83.7	16.3	100
Durango	88.4	11.6	100
Guanajuato	99.6	0.4	100
Guerrero	84.5	15.5	100
Hidalgo	87.6	12.4	100
Jalisco	96.2	3.8	100
México	86.1	13.9	100
Michoacán	93.8	6.2	100
Morelos	89.1	10.9	100
Nayarit	90.8	9.2	100
Nuevo León	97.5	2.5	100
Oaxaca	54.3	45.7	100
Puebla	89.7	10.3	100
Querétaro	96.1	3.9	100
Quintana Roo	100.0	0.0	100
San Luis Potosí	88.7	11.3	100
Sinaloa	92.5	7.5	100
Sonora	95.2	4.8	100
Tabasco	99.8	0.2	100
Tamaulipas	99.7	0.3	100
Tlaxcala	99.2	0.8	100
Veracruz	97.8	2.2	100
Yucatán	99.9	0.1	100
Zacatecas	98.1	1.9	100
Nacional	92.6	7.4	100

Fuente: elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional, del Panorama Agrario en México fecha de corte 31 de julio de 2012, publicado en la página web.

Cuadro 3.
Porcentaje de núcleos agrarios certificados, documentos expedidos y beneficiarios con
documentos expedidos por entidad federativa en México 2012.

Estado	% de núcleos agrarios certificados	% de documentos expedidos	% de beneficiarios con documentos expedidos
Aguascalientes	0.6	0.8	0.8
Baja california	0.8	0.5	0.5
Baja california sur	0.3	0.3	0.3
Campeche	1.2	1.0	1.1
Coahuila	3.0	2.5	2.2
Colima	0.6	0.5	0.5
Chiapas	8.4	7.0	7.3
Chihuahua	3.2	2.5	2.6
Distrito federal	0.0	0.0	0.0
Durango	3.7	3.7	3.5
Guana juato	5.0	4.9	4.7
Guerrero	4.0	5.1	5.9
Hidalgo	3.7	5.0	4.3
Jalisco	4.6	4.4	4.8
México	3.8	7.0	7.0
Michoacán	6.0	5.0	5.0
Morelos	0.7	1.1	1.2
Nayarit	1.2	2.2	2.0
Nuevo León	2.0	1.4	1.0
Oaxaca	4.1	5.0	5.7
Puebla	3.7	6.0	5.2
Querétaro	1.2	1.7	1.7
Quintana Roo	0.9	0.9	1.2
San Luis Potosí	4.6	5.6	4.0
Sinaloa	4.3	2.9	3.3
Sonora	3.3	1.6	2.1
Tabasco	2.6	2.3	2.9
Tamaulipas	4.5	2.8	2.4
Tlaxcala	0.8	1.4	1.2
Veracruz	12.0	8.8	9.9
Yucatán	2.4	1.9	2.6
Zacatecas	2.5	4.2	3.0
Nacional	100.0	100.0	100.0

Fuente: Panorama Agrario en México. Registro Agrario Nacional, 31 julio de 2012.

Cuadro 4.
Dominio pleno de Ejidos, documentos expedidos, beneficiarios y superficie en hectáreas
por entidad federativa México, 2012

Entidad	% de Ejidos	% de Documentos	% Beneficiados	% Superficie.(Ha)
Aguascalientes	2.6	3.6	3.3	1.0
Baja California	2.8	2.1	2.3	27.1
Baja California S.	1.3	4.7	2.6	4.1
Campeche	0.7	0.8	0.6	1.0
Coahuila	5.1	6.3	5.1	14.5
Colima	2.2	1.0	1.2	0.7
Chiapas	1.2	0.4	0.6	0.3
Chihuahua	2.2	4.0	3.4	8.7
Distrito Federal	0.0	0.2	0.2	0.0
Durango	3.6	3.8	3.7	2.4
Guanajuato	10.1	7.9	7.5	1.8
Guerrero	1.2	1.0	1.0	0.4
Hidalgo	2.6	3.8	4.8	0.8
Jalisco	6.7	4.3	4.7	1.9
México	3.0	5.7	6.6	0.6
Michoacán	5.9	3.0	2.7	0.8
Morelos	1.0	1.1	1.2	0.2
Nayarit	1.8	1.9	1.9	0.9
Nuevo León	3.3	4.1	3.9	4.9
Oaxaca	1.8	1.2	1.2	0.2
Puebla	4.3	5.2	5.6	0.7
Querétaro	3.7	3.4	3.7	1.0
Quintana Roo	0.2	1.3	0.9	1.3
San Luis Potosí	2.7	2.2	1.9	0.8
Sinaloa	5.2	3.3	3.7	2.5
Sonora	3.8	3.5	4.0	11.4
Tabasco	3.6	2.6	3.3	1.2
Tamaulipas	4.4	3.2	3.2	3.9
Tlaxcala	1.7	2.5	2.7	0.3
Veracruz	8.6	6.0	7.4	2.4
Yucatán	2.1	5.1	4.2	1.7
Zacatecas	0.7	0.8	0.9	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional, Panorama Agrario de México, en la Web.