

TERRITORIO E INSTITUCIONALIDAD:**EL DESAFÍO DE ARTICULAR LÓGICAS DISTINTAS EN UN MISMO ESPACIO****Héctor Manuel Robles Berlanga**55pajaro55@gmail.com<https://tendenciascampomexicano.mx/>**1.- CONSIDERACIONES GENERALES**

El 27 de agosto de 2026, el Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental AC (GAIA) y un conjunto de organizaciones sociales y académicas, realizaron el foro “Territorialidad y Derechos Colectivos en México”. La idea central del evento es que el “desarrollo territorial no se construye sumando programas sectoriales, sino articulando actores, instituciones, recursos y políticas alrededor de un proyecto compartido de territorio”. También señalaron que “El sector rural mexicano del siglo XXI no puede definirse únicamente por la agricultura ni mediante una sola categoría de productor. Es un espacio territorial y social heterogéneo, integrado por millones de habitantes y por una diversidad de sujetos con distintas formas de acceso a la tierra, al trabajo, a los recursos naturales y a las actividades productivas”.

Bajo esta idea del evento, mi participación giro en torno a territorio e institucionalidad pues ambos conceptos son difíciles de conjugar en un espacio específico pues siguen lógicas distintas. Al revisar la institucionalidad y su normatividad, pude identificar que México dispone de instituciones, leyes e instrumentos suficientes (en demasía) para atender al sector rural; el reto está en superar la fragmentación institucional, reconocer los conflictos e intereses existentes y trasladar mayor capacidad de decisión y articulación hacia los actores locales.

México dispone de una institucionalidad amplia para atender prácticamente todas las dimensiones del desarrollo rural; el desafío central es pasar de una institucionalidad sectorizada a una verdadera institucionalidad territorial. Esto implica articular producción, recursos naturales, derechos agrarios, bienestar, financiamiento, conocimiento, salud, infraestructura y mercados alrededor de las necesidades y capacidades específicas de cada territorio.

México no parece enfrentar una ausencia de leyes para atender el desarrollo agropecuario y rural; dispone de un marco jurídico extenso que cubre prácticamente todas sus dimensiones. El desafío principal es lograr coherencia, coordinación y aplicación territorial de ese conjunto de ordenamientos.

Mi exposición giró en cómo se considera en la literatura la acción colectiva en un territorio determinando y después expuse sobre el conjunto de instituciones y leyes que tienen que ver con el sector rural, así como los actores que, por normatividad, debe atender cada institución.

Esta estructura institucional pone en constante tensión la visión del desarrollo territorial con la intervención sectorial y cada día vemos el interés de formular o modificar leyes e instituciones¹ sin ponerse a ver si lo que se requiere es buscar mayor coherencia y sólo modificar algunas disposiciones.

Algunas consideraciones metodológicas: a) es probable que existan otras leyes que no logramos identificar; b) el grado de intervención de cada institución es distinto, lo que no significa que una dependencia sea más que otra; c) algunas dependencias cuentan con organismos que todavía aparecen en la estructura institucional (FIRCO-INCA) pero prácticamente no operan, y d) hay instituciones que no tienen un mandato específico, pero que las encontramos muy presentes con acciones en los territorios rurales (SEDENA).

2.- APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE TERRITORIO

Distinta bibliografía sobre el concepto de territorio (Gilberto Giménez, (1994); Milton Santos, (1994); Escobar Arturo, (2000); Echeverr  Rafael, (2007); Rodríguez Carlos, (2010), y Berdeg  Julio (2012); nos hablan de que el territorio no es solamente un espacio físico o productivo, sino una construcción social e institucional. Su funcionamiento depende de las reglas, acuerdos, convenciones y relaciones económicas, sociales y culturales que establecen los actores que lo integran. Por ello, fortalecer el territorio implica también fortalecer su tejido social, sus instituciones y sus capacidades de acción colectiva.

Estos autores señalan que no puede existir un verdadero enfoque territorial sin participación efectiva de los actores locales. La comunidad no debe limitarse a ser consultada o beneficiaria de programas; debe intervenir en la definición, gestión y conducción de su propio proceso de desarrollo. Esto convierte a la gestión territorial en un mecanismo de democratización de la planeación pública.

El desarrollo territorial debe construirse a partir de los recursos, capacidades e identidades existentes en cada territorio. Esto supone abandonar soluciones homogéneas diseñadas exclusivamente desde el centro y reconocer que cada territorio presenta características productivas, sociales, ambientales, culturales e institucionales particulares. La política pública territorial, por tanto, requiere flexibilidad y capacidad de adaptación.

El conflicto forma parte de la construcción territorial y no debe ignorarse. En un mismo territorio conviven productores, comunidades, empresas, organizaciones, instituciones públicas y otros actores cuyos intereses pueden coincidir, pero también ser distintos o incluso

¹ En estos momentos se presentaron al menos est s iniciativas de ley: a) Iniciativa para modificar la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; b) Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos; c) Iniciativa para modificar la Ley de Fomento y Regulación del Sistema de Sociedades Financieras Comunitarias; d) Ley por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley General de Sociedades Cooperativas y de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y e) Ley General de la Economía Social para la Vida en el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de México.

contrapuestos. Una política territorial efectiva requiere reconocer esas diferencias y construir mecanismos de negociación, coordinación y acuerdos. Es decir, el conflicto siempre está presente en los territorios.

La cohesión territorial y la cohesión social son condiciones complementarias del desarrollo. No basta con ordenar físicamente el territorio; también se requiere construir consensos alrededor de un proyecto común. A ello se suman el desarrollo endógeno, la articulación regional, los agrupamientos productivos y las redes de políticas públicas como elementos que permiten movilizar capacidades y generar procesos de innovación y cambio.

El enfoque territorial requiere una transformación en la manera de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Más que crear nuevas instituciones o leyes o multiplicar programas, el desafío consiste en articular los recursos existentes, fortalecer capacidades locales y construir redes estables entre actores públicos, privados y sociales. La propia presentación plantea que no necesariamente se requieren nuevos recursos, sino utilizar de manera más eficiente los que ya existen para generar articulaciones territoriales.

En conjunto, la presentación permite sostener una idea central: el desarrollo territorial no se construye sumando programas sectoriales, sino articulando actores, instituciones, recursos y políticas alrededor de un proyecto compartido de territorio. México dispone de instituciones, leyes e instrumentos suficientes para avanzar en esa dirección; el reto está en incluir a los distintos actores rurales y en superar la fragmentación institucional, reconocer los conflictos e intereses existentes y trasladar mayor capacidad de decisión y articulación hacia los actores locales.

3.- LA ENORME INSTITUCIONALIDAD SECTORIZADA EN MÉXICO

La institucionalidad agropecuaria y rural de México es amplia y multisectorial. El desarrollo del campo no depende exclusivamente de la política agropecuaria. En él intervienen instituciones responsables de medio ambiente, tenencia de la tierra, bienestar, economía, financiamiento, educación, salud, infraestructura y otros ámbitos, lo que confirma el carácter integral del desarrollo rural.

El Estado mexicano ha construido un andamiaje institucional y legal para intervenir en el territorio. Nuestro país cuenta con una amplia institucionalidad con atribuciones territoriales, pero éstas se encuentran distribuidas entre distintas dependencias. SEMARNAT aborda el ordenamiento ecológico; SEDATU, el ordenamiento territorial y urbano; SADER, el desarrollo rural y la organización territorial de la actividad agropecuaria; y la Secretaría del Bienestar, el desarrollo regional y la atención de poblaciones y territorios con mayores rezagos. Cada institución dispone además de leyes e instrumentos específicos para intervenir en el territorio.

El principal desafío no parece ser la ausencia de instituciones o instrumentos, sino su articulación en el territorio. La coexistencia de competencias ambientales, agrarias, productivas, sociales y urbanas puede generar superposiciones, vacíos o conflictos. El enfoque territorial exige pasar de una lógica sectorial —donde cada dependencia ejecuta sus

propios programas— a una lógica de coordinación alrededor de problemas y objetivos comunes del territorio.

SADER concentra el mayor número de instituciones directamente vinculadas con la actividad productiva. Su sector articula funciones relacionadas con producción agropecuaria y pesquera, sanidad e inocuidad, investigación, formación, desarrollo de capacidades, comercialización, financiamiento y gestión de riesgos. Esto refleja el peso que mantiene el componente productivo dentro de la institucionalidad rural.

Los recursos naturales y el territorio constituyen un segundo gran componente institucional. SEMARNAT y SEDATU agrupan organismos responsables del agua, bosques, biodiversidad, vigilancia ambiental, cambio climático, propiedad social, regularización y ordenamiento territorial. En consecuencia, la política rural está estrechamente relacionada con la gestión ambiental y la gobernanza de la tierra.

La población rural es atendida simultáneamente desde diferentes políticas sectoriales. Bienestar, Salud, Educación que atienden pobreza, inclusión, adultos mayores, discapacidad, salud pública, educación, formación y capacidades. Esto muestra que los sujetos rurales son simultáneamente productores, propietarios o poseedores de tierra, trabajadores, habitantes de comunidades y sujetos de derechos sociales.

El desarrollo rural también depende de condiciones económicas que están fuera del ámbito directo de la producción agropecuaria. Crédito, garantías, seguros, competencia económica, comercio exterior, propiedad industrial, infraestructura carretera, transporte y conectividad condicionan las posibilidades de producir, agregar valor y acceder a los mercados. Por ello, una política para el campo basada únicamente en apoyos productivos resulta insuficiente.

La diversidad institucional plantea un problema de coordinación. La existencia de numerosas instituciones permite atender las distintas dimensiones del medio rural; sin embargo, también puede provocar fragmentación, duplicidades o intervenciones poco articuladas. El reto no parece ser solamente contar con más instituciones, sino conseguir que las existentes actúen coordinadamente sobre objetivos y territorios comunes.

La institucionalidad rural rebasa ampliamente a las dependencias tradicionalmente consideradas “del campo”. Instituciones relacionadas con pueblos indígenas, justicia agraria, información estadística, trabajo, seguridad social, investigación, igualdad de género, energía, cultura, relaciones exteriores, turismo y desarrollo familiar también inciden sobre las condiciones de vida y las oportunidades económicas de los territorios rurales.

Otro de los problemas que se observan son:

- Existen instituciones que se crearon bajo otra perspectiva y que desde hace años dejaron de funcionar, aunque no han desaparecido por completo (FIRCO, CONAZA e INCA).
- Instituciones que se encuentran sectorizadas en una secretaría, pero esta dependencia la incluye muy poco en el diseño de sus políticas (SADER-CONAPESCA).
- Instituciones que deberían estar incorporadas en otras secretarías para que puedan desarrollarse adecuadamente (INIFAP en SECIHTI, UAAAN, UACH y COLPOS en SEP).

- Secretarías que cuentan con muchas instituciones que fraccionan más sus funciones (CONAFOR, CONABIO y CONANP).
- Instituciones que, a pesar de estar en el mismo sector, actúan por separado (SEMARNAT-CONAGUA).
- Instituciones que fueron sectorizadas en una secretaría, pero esta se enfoca más a temas urbanos y deja en segundo término los temas de tenencia de la tierra (SEDATU-PA-RAN).
- Instituciones que su perspectiva es más la defensa de los consumidores y las empresas (Economía) lo que muchas ocasiones relega los intereses de los productores (SADER).

INSTITUCIONALIDAD AGROPECUARIA Y RURAL DE MÉXICO

¿Quién hace qué para el desarrollo del campo mexicano?

Autor: Héctor Manuel Robles Berlanga



¿PARA QUÉ SIRVE ESTA INSTITUCIONALIDAD?

- Fomentar la producción agropecuaria y pesquera sustentable.
- Administrar los recursos naturales estratégicos: tierra, agua, bosques y biodiversidad.
- Impulsar el bienestar de las familias rurales y reducir desigualdades.
- Generar conocimiento, innovación y capacidades para el campo.
- Regular, vigilar y garantizar sanidad, inocuidad y competitividad.
- Articular políticas públicas para un desarrollo territorial integral e incluyente.

INSTITUCIONES POR SECTOR

1 AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

- SADER
- SENASICA
- SNICS
- CONAPESCA
- INIFAP
- COLPOS
- Chapingo
- CONAZA
- CONADESUCA
- INCA Rural
- FIRCO
- PRONABIVE
- LICONSA

2 MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- SEMARNAT
- CONAGUA
- CONAFOR
- CONANP
- PROFEPA
- CONABIO
- IMTA
- INECC
- ASEA

3 DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

- SEDATU
- RAN
- Procuraduría Agraria (PA)
- FIFONAFE
- INSUS
- CONAVI

4 BIENESTAR

- BIENESTAR
- Secretaría de Bienestar
- Programas para el Bienestar
- INAPAM
- CONADIS

5 ECONOMÍA

- ECONOMÍA
- IMPI
- PROFECO
- Comisión Nacional de Competencia Económica
- CENAM
- Dirección General de Facilitación Comercial y de Comercio Exterior

6 HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- SHCP
- FIRA
- FONDO
- FEFA
- FEGA
- FOPESCA
- AGROASEMEX

7 EDUCACIÓN PÚBLICA

- SEP
- DGETAyCM
- Institutos Tecnológicos Agropecuarios
- IES agropecuarias
- INIFAP, Chapingo y COLPOS para formación y extensión

8 SALUD

- SALUD
- COFEPRIS
- Centros Nacionales de Salud Pública
- SINAVE
- Regulación de plaguicidas, medicamentos y aditivos

9 INFRAESTRUCTURA, COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- SICT
- IMT
- Telecomunicaciones y conectividad

10 OTRAS INSTITUCIONES QUE INCIDEN EN EL CAMPO

INPI Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	Tribunales Agrarios Justicia especializada en materia agraria	INEGI Información estadística y geográfica	STPS Relación laboral y jornaleros agrícolas	IMSS / IMSS-Bienestar Seguridad social y servicios de salud para la población rural	Secretaría de las Mujeres Igualdad sustantiva y derechos de mujeres rurales	SENER Energía para producción y comunidades rurales	CULTURA Patrimonio biocultural y conocimientos tradicionales	SRE Relaciones Exteriores y cooperación internacional	TURISMO Turismo rural y diversificación económica	SNDIF Desarrollo integral de la familia y alimentación
--	---	--	--	---	---	---	--	---	---	--

Para más detalles consultar: <https://tendenciascampomexicano.mx/>

4.- EL COMPLEJO MARCO NORMATIVO

El campo mexicano cuenta con un marco jurídico amplio y claramente multisectorial. La regulación del medio rural rebasa la producción agropecuaria y pesquera: comprende también recursos naturales, territorio y tenencia de la tierra, bienestar, economía, financiamiento, educación e investigación, salud, presupuesto, compras públicas, infraestructura y comunicaciones. Esto confirma que el desarrollo rural es, por definición, un proceso integral.

La producción agropecuaria está regulada no sólo para producir, sino también para garantizar sanidad, calidad y protección de los recursos productivos. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable convive con ordenamientos específicos en sanidad vegetal y animal, pesca y acuicultura, variedades vegetales, bioseguridad, alimentación animal y protección pecuaria. El marco productivo es, por tanto, considerablemente más complejo que una política exclusivamente orientada al incremento de la producción.

La sustentabilidad ambiental constituye uno de los pilares del marco jurídico rural. Las leyes relacionadas con equilibrio ecológico, vida silvestre, desarrollo forestal, aguas nacionales, cambio climático y residuos establecen obligaciones que inciden directamente sobre las actividades agropecuarias. En consecuencia, producción y conservación de los recursos naturales no deberían abordarse como políticas separadas.

La tierra y el territorio están sujetos a distintos ordenamientos jurídicos que necesariamente deben articularse. La legislación agraria convive con disposiciones sobre asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y procedimientos administrativos. Esto muestra que la propiedad y tenencia de la tierra son sólo una dimensión de un problema más amplio: cómo se organiza, regula y utiliza el territorio.

El sujeto rural aparece jurídicamente en múltiples dimensiones. Las leyes no lo consideran únicamente como productor: también puede ser propietario o sujeto agrario, indígena, trabajador, consumidor, beneficiario de políticas sociales, persona adulta mayor, niña, niño o adolescente, persona con discapacidad o integrante de una comunidad. Por ello, una política territorial requiere reconocer la diversidad de sujetos y derechos presentes en el medio rural.

El funcionamiento de la actividad agropecuaria depende de un entramado jurídico económico y financiero que trasciende al sector agrícola. Competencia económica, comercio exterior, especialmente con los tratados comerciales que ha firmado nuestro país, propiedad industrial, protección al consumidor, crédito, aseguramiento y presupuesto público condicionan las posibilidades de inversión, comercialización y desarrollo de las unidades de producción. La política agropecuaria no puede analizarse aisladamente de la política económica.

Educación, investigación, salud e infraestructura forman parte estructural del desarrollo rural. El marco jurídico reconoce la importancia del conocimiento científico y tecnológico, la investigación y extensión, la salud e inocuidad, así como caminos, transporte y telecomunicaciones. Estos componentes determinan capacidades productivas, acceso a servicios, innovación y posibilidades de integración a los mercados.

Las leyes constituyen sólo una parte de la arquitectura normativa. Programas sectoriales, reglas de operación, Normas Oficiales Mexicanas, acuerdos y convenios internacionales, así como planes y estrategias nacionales, convierten los principios legales en instrumentos concretos de política pública. Por ello, para evaluar la política rural no basta con revisar las leyes: también debe analizarse cómo se traducen en programas, presupuesto, normas y acciones territoriales.

La amplitud del marco jurídico también genera un desafío de concurrencia y coordinación. Al intervenir numerosos ordenamientos sobre un mismo territorio, pueden presentarse competencias concurrentes, regulaciones superpuestas e incluso objetivos contradictorios. Un proyecto productivo puede estar sujeto simultáneamente a disposiciones agropecuarias, ambientales, agrarias, sanitarias, comerciales y territoriales. Como se señaló al principio México no parece enfrentar una ausencia de leyes para atender el desarrollo agropecuario y rural; dispone de un marco jurídico extenso que cubre prácticamente todas sus dimensiones. El desafío principal es lograr coherencia, coordinación y aplicación territorial de ese conjunto de ordenamientos.

Otro de los problemas que se observan son:

- Varias leyes se formularon en otros contextos (antes del inicio de este siglo) y no incluye nuevas perspectivas, por ejemplo, la Ley de Organizaciones Ganaderas que no incluye todo el tema de ganadería regenerativa y tampoco esta en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el apartado de la ganadería.
- dos marcos normativos sobre el mismo tema que no logran resolver los problemas de su aplicación: Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales.
- Leyes que ya no tienen sentido que existan pues prácticamente desaparecieron las figuras que regulaban, como es el caso de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social
- Un sinnúmero de leyes sobre la organización que no dialogan entre ellas: ley Agraria que regula a las SPR, la Ley de Sociedades Agrícolas de 1936 (con reformas en 2012), la Ley General de Sociedades Cooperativas, la ley de la Economía Social y Solidaria y la Ley de Organizaciones Ganaderas y ahora la Ley de Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas.
- Leyes específicas sobre un cultivo (leyes sobre café o caña de azúcar) o una actividad (forestal) tratando de crear una institucionalidad porque no funciona sus leyes paraguas (LDRS o LGEEPA).
- Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y las Reglas de Operación que terminan definiendo la aplicación de las leyes. Sólo en el caso de Agricultura se tienen alrededor de 95 NOMs: en materia de sanidad vegetal y fitosanitaria, 28; semillas, 3; bioseguridad y OGM, 2; ganadería-regulación productiva, 3; sanidad animal zoonositarias, 12; sanidad acuícola, 2; pesca y acuicultura, 45. En materia medio ambiental se tienen más de 100 NOMs agrupadas en 11 materias: calidad del agua y aguas residuales; medidas de concentraciones; emisiones de fuentes fijas; residuos; protección de flora y fauna; suelos; impacto ambiental; contaminación por ruido; metodología para determinar contaminantes y lodos y biosólidos.



MARCO JURÍDICO AGROPECUARIO Y RURAL DE MÉXICO

Leyes e instrumentos que orientan el desarrollo del campo



Campo fuerte, México más grande

1 PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y PESQUERA

2 RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

3 TERRITORIO, TENENCIA Y DESARROLLO RURAL

4 ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES

5 ECONOMÍA, COMPETENCIA Y COMERCIO

6 HACIENDA, CRÉDITO Y APOYOS A LA PRODUCCIÓN

7 BIENESTAR, INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

8 SALUD, INOCUIDAD Y SANIDAD

9 EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN

10 INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS COMPLEMENTARIOS

- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables
- Ley de Sanidad Vegetal
- Ley de Sanidad Animal
- Ley de Organizaciones Ganaderas
- Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Ley de Desarrollo Sustentable de la Cafecultura



- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Cambio Climático
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

Tema de agua:

- Ley General de Aguas
- Ley de Aguas Nacionales



- Ley Agraria
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Ley de Expropiaciones



- Ley de Asociaciones Agrícolas
- Ley de Economía Social y Solidaria
- Ley General de Sociedades Cooperativas
- Ley de Sociedades de Solidaridad Social
- Ley de Organizaciones Ganaderas
- Ley Agraria



- Ley de la Propiedad Industrial
- Ley Federal de Protección al Consumidor
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley de Comercio Exterior
- Ley de Metrología y Normalización
- Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa



- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural
- Ley de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)



- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad



- Ley General de Salud
- Ley General de Salud Animal
- Ley General de Salud Vegetal
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización (inocuidad)
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de productos y servicios
- Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible



- Ley General de Educación
- Ley de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación
- Ley que crea el INIFAP
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (atribuciones en investigación y extensión)



- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión



- Programas Sectoriales
- Reglas de Operación de Programas
- Normas Oficiales Mexicanas (NOM)
- Acuerdos y Convenios Internacionales
- Planes y Estrategias Nacionales



Héctor Manuel Robles Berlanga  Para más detalles consultar:  <https://tendenciapomexicano.mx/> 

5.- LOS SUJETOS EN EL TERRITORIO CONTRASTAN CON LA INTERVENCIÓN SECTORIAL

Lo rural sigue teniendo un peso demográfico considerable en México. Alrededor de 42 millones de personas viven en localidades menores de 15 mil habitantes, mientras que 22 millones residen en localidades menores de 2,500 habitantes. Esto muestra que la dimensión rural cambia significativamente dependiendo del criterio utilizado para definirla (INEGI-CONAPO 2020-2025).

El sector rural no puede identificarse únicamente con los productores agropecuarios. En el territorio conviven unidades de producción, ejidatarios, comuneros, propietarios privados, posesionarios, avocindados, jornaleros, población indígena, mujeres con derechos sobre la tierra, pescadores y población vinculada a otras actividades económicas. Por ello, hablar del campo mexicano implica reconocer una gran diversidad de sujetos rurales.

La actividad agropecuaria continúa siendo uno de los principales componentes económicos y territoriales del medio rural. México registra 4.6 millones de unidades de producción activas, de las cuales 3.8 millones desarrollan actividades agropecuarias y 3.1 millones ganaderas. A ello se agrega una agricultura diversificada, con 280 cultivos cíclicos, 199 perennes y alrededor de 21 millones de hectáreas sembradas anualmente en los últimos 20 años (INEGI, CAG 2022).

La superficie rural es mucho mayor que la superficie dedicada directamente a la agricultura. De los aproximadamente 196 millones de hectáreas del territorio nacional, las tierras de labor representan cerca de 29.8 millones; además existen 57.3 millones de hectáreas de agostaderos o pastos naturales, 15.6 millones con aprovechamiento forestal y más de 88 millones sin aprovechamiento agropecuario o forestal. Esto obliga a pensar el desarrollo rural más allá de la superficie cultivada (INEGI, CAG 2022).

La propiedad ejidal y comunal continúa siendo un componente estructural del territorio mexicano. La existencia de 3.3 millones de ejidatarios, 912 mil comuneros, 29,836 ejidos y 2,425 comunidades muestra que ejidos y comunidades siguen teniendo una importancia fundamental en la gobernanza, aprovechamiento y conservación de una parte significativa del territorio nacional (Registro Agrario Nacional, 2025). A ellos hay que sumarlos más de un millón 400 mil productores, la gran mayoría de menos de 5 hectáreas.

Las mujeres tienen una presencia importante en la estructura agraria, aunque todavía existe una brecha respecto de los hombres. El Registro Agrario Nacional reporta 1.450 millones de mujeres con parcela, entre ellas 923,630 ejidatarias, 326,597 comuneras y 200,086 posesionarias. Su creciente presencia como titulares de derechos agrarios las convierte en actoras indispensables de cualquier política de desarrollo territorial (Registro Agrario Nacional, 2025).

La población indígena constituye uno de los sujetos estratégicos del desarrollo rural. Los 7 millones de indígenas rurales muestran la estrecha relación entre territorio, diversidad cultural, formas de propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales. Por ello, las políticas territoriales requieren incorporar las particularidades sociales y culturales de estas poblaciones.

Los jornaleros, posesionarios y avecindados muestran que vivir y trabajar en el campo no necesariamente significa ser propietario de la tierra. Los 2.7 millones de jornaleros, 659 mil posesionarios y 850 mil avecindados representan sujetos con condiciones distintas de acceso a tierra, empleo, ingresos y derechos. Una política rural centrada exclusivamente en propietarios o productores dejaría fuera a una parte importante de la población rural (INEGI y RAN).

El sector pesquero también forma parte de esta diversidad rural y territorial. Los 336 mil personas que se dedican a la pesca y la acuacultura se dividen en: 236,748 pescadores ribereños; 12,280 pescadores de embarcaciones mayores y 84,602 acuicultores lo que amplía la visión tradicional del campo hacia los territorios costeros, ribereños y acuáticos (CONAPESCA, 2025).

En conclusión, el sector rural mexicano del siglo XXI no puede definirse únicamente por la agricultura ni mediante una sola categoría de productor. Es un espacio territorial y social heterogéneo, integrado por millones de habitantes y por una diversidad de sujetos con distintas formas de acceso a la tierra, al trabajo, a los recursos naturales y a las actividades productivas.



6.- CONCLUSIONES

El problema del campo mexicano no parece ser la falta de instituciones, leyes o instrumentos, sino su fragmentación. México ha construido un amplio entramado institucional para atender producción, medio ambiente, tierra, bienestar, financiamiento, salud, educación, infraestructura y mercados. Sin embargo, esta abundancia no garantiza una intervención integral: las dependencias continúan actuando principalmente desde competencias y objetivos sectoriales, mientras que los problemas concretos convergen en un mismo territorio.

La lógica sectorial del Estado contrasta con la naturaleza integral del territorio. Un territorio no se divide administrativamente en agricultura, agua, bosques, propiedad agraria, bienestar o infraestructura; estas dimensiones interactúan simultáneamente. La sectorización institucional puede producir superposiciones, vacíos y conflictos de competencias, por lo que el desafío consiste en pasar de coordinar instituciones ocasionalmente a construir una verdadera gobernanza territorial alrededor de problemas y objetivos compartidos.

Más instituciones y más leyes no significan necesariamente mayor capacidad pública para transformar los territorios. El documento identifica organismos que prácticamente han dejado de operar, instituciones poco integradas a las políticas de su propia secretaría, funciones fragmentadas entre organismos y dependencias pertenecientes al mismo sector que actúan separadamente. Esto obliga a cuestionar una respuesta recurrente de política pública: crear o reformar instituciones antes de revisar si el problema verdadero es de diseño, coordinación, capacidades y operación.

El marco jurídico rural es extenso, pero su amplitud también puede convertirse en una fuente de desarticulación. Sobre un mismo territorio y un mismo proyecto pueden concurrir disposiciones agrarias, ambientales, productivas, sanitarias, comerciales y territoriales, generando regulaciones superpuestas e incluso objetivos contradictorios. Además, se identificó leyes formuladas bajo contextos anteriores, falta de adecuación entre ordenamientos y normas cuya pertinencia actual debería revisarse. El reto, por tanto, no sería seguir acumulando legislación, sino avanzar hacia su coherencia, actualización y aplicación territorial efectiva.

La categoría de “productor agropecuario” resulta insuficiente para diseñar una política territorial. El medio rural está integrado también por ejidatarios, comuneros, propietarios privados, posesionarios, avocados, jornaleros, población indígena, mujeres con derechos agrarios, pescadores y habitantes vinculados a actividades no agropecuarias. Esta heterogeneidad cuestiona políticas construidas alrededor de un sujeto único y exige reconocer que una misma persona puede ser simultáneamente productora, trabajadora, propietaria o poseedora de tierra, habitante de una comunidad y sujeto de derechos sociales.

Un enfoque territorial auténtico implica redistribuir capacidad de decisión, no solamente descentralizar la ejecución de programas. Si las comunidades y actores locales permanecen como beneficiarios o sujetos de consulta de políticas diseñadas desde el centro, la intervención continúa siendo sectorial, aunque se ejecute territorialmente. Existe una exigencia más profunda: que los actores locales intervengan en la definición, gestión y conducción de su desarrollo y que existan mecanismos para negociar intereses distintos e incluso contrapuestos.

El desafío de fondo es transitar de políticas públicas que llegan al territorio a políticas públicas construidas desde el territorio. Esto supone dejar de entender el desarrollo rural como la suma de programas, presupuestos e instituciones y comenzar a organizar la acción pública alrededor de las capacidades, recursos, conflictos, identidades y prioridades específicas de cada espacio. La transformación requerida no es sólo administrativa: implica cambiar la relación entre Estado, instituciones y actores locales, trasladando mayor capacidad de articulación y decisión hacia los territorios.