



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
POSGRADO EN GEOGRAFÍA
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN GEOGRAFÍA AMBIENTAL
CAMPO DE CONOCIMIENTO: MANEJO INTEGRADO DEL PAISAJE

**INTERACCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS, FORESTALES Y
AMBIENTALES EN MICHOACÁN, 1917-2017: UN ANÁLISIS MULTI-ESCALAR**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GEOGRAFÍA

PRESENTA:
LUIS ALBERTO GARCÍA CASTAÑEDA

DIRECTORA DE TESIS
DRA. MARÍA ISABEL RAMÍREZ RAMÍREZ
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN GEOGRAFÍA AMBIENTAL, UNAM

MORELIA, MICHOACÁN, ENERO 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi madre

Su apoyo, esfuerzo y dedicación para que pudiera lograr esto, y muchas otras cosas, nunca podré recompensarlos.

A mis hermanas y hermanos

Estar lejos de ustedes me ha hecho darme cuenta lo mucho que siempre me apoyaron e impulsaron a conseguir mis sueños.

A Sophie

De no ser por tu amor, apoyo, preocupación, tus cuidados y tu insistencia, había dejado la tesis y tirado la toalla en muchas cosas. Gracias por aguantarme en mis malos ratos y por inspirarme a seguir adelante. Es una alegría enorme para mi haberte convertido al lado oscuro de la geografía y coincidir contigo en este logro.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y al Posgrado en Geografía por la oportunidad de complementar mi formación como geógrafo.

A todo el personal académico y administrativos del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA-UNAM).

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONAYT) por la beca otorgada para poder realizar mis estudios de maestría.

A la Dra. María Isabel Ramírez por sus consejos, esfuerzo y dedicación que puso en la dirección de esta tesis. Gracias por la oportunidad de ser parte de sus estudiantes, por todo el apoyo que me brindo durante mis estudios y aún después, por los ánimos para continuar con este trabajo. Por todo el apoyo que he recibido de su parte desde el primer día que llegue al CIGA.

Esta investigación fue realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM (IN301215) "*La Política Forestal de Michoacán: Historia, Conflictos e impacto en el territorio*". Agradezco a la DGAPA-UNAM por la beca recibida.

A los revisores de la tesis, sus observaciones y comentarios enriquecieron mucho este trabajo, gracias por el tiempo que se tomaron para las revisiones.

Resumen

Los cambios en el uso, condición, manejo y conservación de los recursos naturales han estado siempre ligados a las acciones que las sociedades le imprimen a un territorio, acciones que derivan de la aplicación de las formas de organización, o políticas. La investigación se centra en analizar a escala nacional, estatal y local los efectos sobre el territorio derivados de las diversas etapas de las políticas agrarias, forestales y ambientales durante el siglo XX en México. El trabajo combina la revisión histórica de la aplicación de los instrumentos de estas tres políticas con el análisis estadístico y espacial para mostrar las relaciones derivadas de la interacción de estas políticas. En los primeros capítulos se presentan resultados que indican que estas políticas a inicios del siglo XX fueron diseñadas e implementadas desde enfoques sectoriales, con objetivos de aprovechamiento productivista de los recursos naturales; y, a partir de los años ochenta se presentan intentos de vincular las acciones de estas políticas con fines de lograr un manejo integral y la conservación de dichos recursos. El capítulo III muestra la forma en que estas políticas se aplicaron en una zona de Michoacán y describe el traslape de acciones en tiempo y espacio que derivaron en una modificación drástica de actores, objetivos, usos de suelo y acciones de manejo o aprovechamiento del territorio. El enfoque de análisis desarrollado permite conocer una serie de aciertos y errores presentados en el diseño e implementación de las políticas públicas de gestión territorial, a partir de los cuales se puedan plantear modificaciones a las mismas para mejorar la gestión de los recursos naturales.

Índice de contenido

RESUMEN.....	IV
ÍNDICE DE CONTENIDO.....	V
ÍNDICE DE FIGURAS	VII
ÍNDICE DE TABLAS.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	2
OBJETIVOS.....	5
MÉTODOS	6
CAPÍTULO I. CONTEXTO. LA LEGISLACIÓN AGRARIA, FORESTAL Y AMBIENTAL EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX.....	14
I.1 LA LEGISLACIÓN AGRARIA, FORESTAL Y AMBIENTAL DURANTE EL SIGLO XX	15
1.1. <i>La legislación agraria y forestal derivada de la Revolución (1915 - 1934)</i>	<i>18</i>
1.2. <i>Cambios en la legislación agraria durante el cardenismo (1934 - 1940).....</i>	<i>27</i>
1.3. <i>Cambios en las legislaciones por el impulso a la industrialización (1940-1971)</i>	<i>30</i>
1.4. <i>Inicios de la legislación ambiental (1971 - 1992).</i>	<i>35</i>
1.5. <i>La legislación del suelo a partir de la adopción de un enfoque neoliberal (1992-2018)41</i>	
I.2 INTERACCIONES DE LAS LEGISLACIONES AGRARIAS, FORESTALES Y AMBIENTALES DURANTE EL SIGLO XX.....	45
CAPÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA, FORESTAL Y AMBIENTAL EN MICHOACÁN (1917-2017).	47
II.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA, FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN EN MICHOACÁN, 1917-2017	48
II.1.1 <i>Periodo postrevolucionario (1917-1934).....</i>	<i>48</i>
II.1.2 <i>El reparto agrario y las vedas forestales durante el Cardenismo (1934-1940)</i>	<i>50</i>
II.1.3 <i>Impulso a la productividad industrial agraria y forestal (1941-1970)</i>	<i>53</i>
II.1.4 <i>La implementación de un enfoque manejo integral de los recursos naturales (1970-1992)</i>	<i>55</i>
II.1.5 <i>El fin del reparto agrario y la consolidación del enfoque manejo integral de los recursos naturales (1992-2017).....</i>	<i>57</i>
II.2 LA TENENCIA DE LA TIERRA Y SU RELACIÓN CON EL MANEJO FORESTAL EN MICHOACÁN	61
II.2.1 <i>Cubiertas forestales y tenencia de la tierra.....</i>	<i>61</i>
II.2.2 <i>Manejo forestal en Michoacán (1993-2013).....</i>	<i>64</i>
II.2.3 <i>Tasa de cambio en las cubiertas forestales por tenencia de la tierra.....</i>	<i>66</i>

CAPÍTULO III. LA HACIENDA JESÚS NAZARENO: DE HACIENDA A MINERA A SANTUARIO DE CONSERVACIÓN DE MARIPOSAS	70
III.1 LAS HACIENDAS MINERAS DE LOS SIGLOS XVI - XIX.....	71
III.2 LA HACIENDA DE JESÚS NAZARENO EN EL ORIENTE DE MICHOACÁN	72
<i>III.2.1 El reparto agrario de la hacienda Jesús Nazareno.....</i>	<i>78</i>
<i>III. 2.2 Actuales propiedades y territorios sobre la ex Hacienda Jesús Nazareno.....</i>	<i>87</i>
III.3 CAMBIOS EN EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DEL TERRITORIO DE LA HACIENDA DE JESÚS NAZARENO (1921-2018).....	89
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	96
BIBLIOGRAFÍA.....	104

Índice de figuras

FIGURA 1. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	3
FIGURA 2. MAPA DE DISTRIBUCIÓN DE BOSQUES Y SELVAS EN EL ESTADO DE MICHOACÁN	9
FIGURA 3. LEGISLACIÓN AGRARIA, FORESTAL Y AMBIENTAL EN MÉXICO, 1917-2018.	17
FIGURA 4 MAPA DE LA DISTRIBUCIÓN DE PROPIEDAD COMÚN Y ESTABLECIMIENTO DE ANP EN MICHOACÁN 1917-2017	60
FIGURA 5 MAPA DE LAS PROPORCIONES DE BOSQUES Y SELVAS EN PROPIEDAD SOCIAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN	63
FIGURA 6 AUTORIZACIONES DE APROVECHAMIENTO FORESTAL MADERABLE OTORGADAS POR TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA EN MICHOACÁN (1993-2013).....	65
FIGURA 7 AUTORIZACIONES DE APROVECHAMIENTO FORESTAL MADERABLE POR TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA OTORGADAS EN MICHOACÁN DE 1993 A 2013.....	66
FIGURA 8. TASAS DE CAMBIO EN LAS CUBIERTAS FORESTALES POR TIPO DE PROPIEDAD EN MICHOACÁN (2004 - 2014).....	68
FIGURA 9. MAPA DE LOCALIZACIÓN DE LA HACIENDA JESÚS NAZARENO EN ANGANGUEO, MICHOACÁN	70
FIGURA 10. MAPA DE LOS LÍMITES APROXIMADOS Y FRACCIONES EN QUE SE DIVIDÍA EN 1926 LA HACIENDA DE JESÚS NAZARENO.....	76
FIGURA 11. MINEROS FUERA DE UNA BOCAMINA DE ANGANGUEO EN 1950	77
FIGURA 12. CONDICIÓN ACTUAL CASCO DE LA HACIENDA DE JESÚS NAZARENO (2017).	86
FIGURA 13. MAPA DE UBICACIÓN DE LOS EJIDOS DOTADOS A PARTIR DE LAS TIERRAS DE LA HACIENDA JESÚS NAZARENO.....	88
FIGURA 14. LÍNEA DE TIEMPO DE DOTACIÓN DE EJIDOS Y DECRETOS DE PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES EN LOS TERRENOS DE LA HACIENDA JESÚS NAZARENO	90
FIGURA 15. SANTUARIO DE LA MARIPOSA MONARCA SIERRA CHINCUA, PARADOR TURÍSTICO EJIDO CERRO PRIETO	95

Índice de tablas

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL Y LA CREACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DE LAS ANP FEDERALES DE MICHOACÁN EN EL PERIODO 1917-2011.	59
TABLA 2. PROPORCIONES DE BOSQUES Y SELVAS POR CATEGORÍA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN MICHOACÁN Y DENTRO DE LAS ANP EN EL AÑO 2014.	62
TABLA 3. CAMBIOS EN LAS SUPERFICIES FORESTALES POR CATEGORÍA DE TENENCIA (2004-2014).	67
TABLA 4. PROPIEDADES DE BOSQUE O MONTE DE LA HACIENDA JESÚS NAZARENO EN 1885 ...	74
TABLA 5. EJIDOS DOTADOS A PARTIR DE PROPIEDADES DE LA HACIENDA DE JESÚS NAZARENO	78
TABLA 6. SUPERFICIE Y DESTINO DE LAS TIERRAS PARA LA DOTACIÓN DEL EJIDO HERVIDERO Y PLANCHA	82

INTERACCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS, FORESTALES Y AMBIENTALES EN MICHOACÁN, 1917-2017: UN ANÁLISIS MULTI-ESCALAR

Introducción

La transformación histórica en el uso, condición, manejo y conservación de los recursos naturales ha estado siempre ligado a las acciones que las sociedades le impriman a un territorio. A través de los siglos, las sociedades se han visto en la necesidad de distribuir en un mismo espacio sus asentamientos, áreas de cultivos y el resto de los recursos naturales, la convivencia equilibrada de estos elementos ha sido esencial para la vida humana y la creación de territorios (Beraud-Macías et al., 2018).

Las políticas públicas relacionadas con la gestión del territorio, así como sus medios de ejecución, han jugado un papel muy importante en la forma de utilizar los recursos naturales y la forma en que la sociedad se relaciona con la naturaleza, derivando en procesos de deterioro o conservación de la naturaleza (Castillo et al., 2009; Merino, 2004) Sin embargo, no es posible decir que todas las políticas han sido diseñadas con el fin de degradar la naturaleza. El diseño de estas, al menos en el papel, ha sido buscando el bienestar de la sociedad y el mantenimiento del mejor estado de los recursos, sin embargo, las formas de utilización de los recursos que derivan de estas no han sido siempre las más adecuadas (Castillo et al., 2009; Franco et al., 2011; Guevara Sanginés, 2005; Pérez-Calderón, 2010).

Las acciones que una sociedad le imprime a su territorio están estrechamente ligadas con las formas de organización que cada una define de acuerdo con sus intereses o necesidades, los cuales varían a través del tiempo. Estas formas de organización son lo que hoy en día conocemos, en un nivel comprensivo básico, como política. En este trabajo el término política hace referencia al concepto de política pública definido por (Parsons, 2007a), el cual define a las políticas públicas como el por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas acciones considerando su responsabilidad social y

prerrogativas de poder colectivo. En el mismo texto Parsons (2007) menciona a las políticas públicas como el intento de definir y estructurar una base razonada para actuar o no actuar, esto aplicado ya sea a un dirigente o partido político, de acuerdo con los objetivos que este persiga. De manera general, se puede decir que una política pública es el aparato por el que un gobierno maneja sus medios institucionales y legales para llevar a cabo programas de actividades que lo conduzcan a alcanzar sus objetivos (FAO, 2010).

Para realizar análisis de estos aparatos gubernamentales existe un modelo que ha sido utilizado recurrentemente: el ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas (Parsons, 2007a). Este modelo plantea que todas ellas siguen un proceso conformado por cinco etapas: definición del problema, identificación de respuestas y alternativas, evaluación de opciones, implementación y finalmente la evaluación (Parsons 2007).

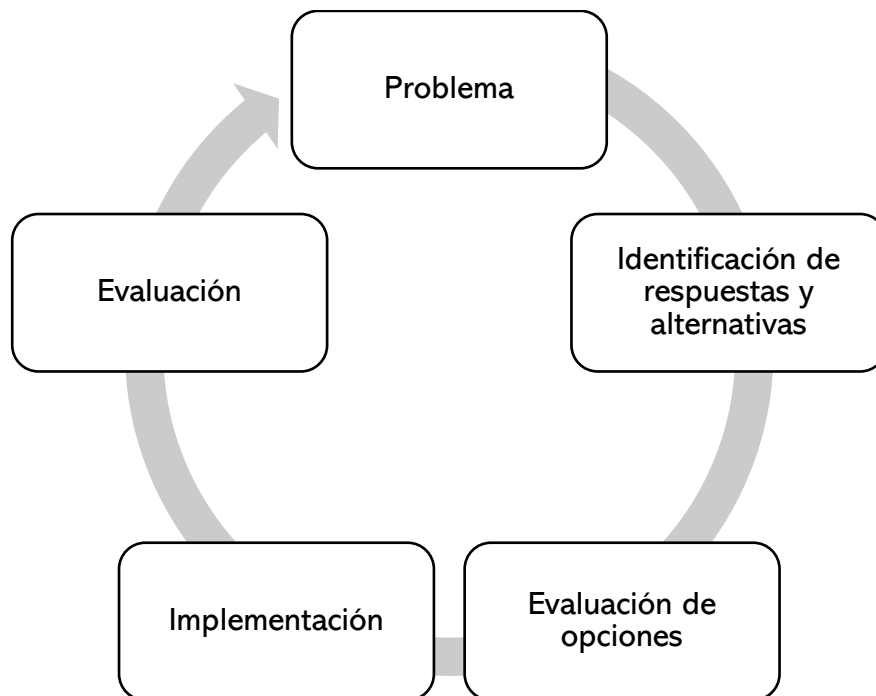


Figura 1. Ciclo de las políticas públicas

Fuente: Parsons 2007. Pág. 111

Cabe señalar que los estudios sobre la implementación y evaluación de las políticas públicas son relativamente recientes. Hasta la década de los años setenta se les consideraba estudios de alcance menor, en estos años se privilegiaban los trabajos sobre su la elaboración y formulación (Velásquez Gavilanes, 2009) Se asumía que una vez que toda política era diseñada por los expertos y funcionarios de la materia esta sería llevada a cabo y alcanzaría los resultados ideados desde su inicio (Revuelta Vaquero, 2007).

Estudios más recientes sobre análisis de todo el ciclo de políticas públicas han puesto en discusión la importancia de todas las etapas y su evaluación. Se ha identificado que uno de los principales retos para que estas logren sus objetivos es que una vez llevadas a la práctica funcionen de la manera en que fueron diseñadas (FAO, 2016; Revuelta Vaquero, 2007). Para esto es necesario que desde la etapa de diseño se tenga participación de los sectores relacionadas y la sociedad en general, así como incluir también el diseño de los procedimientos e instrumentos mediante los cuales se regirá su ejecución (FAO, 2010). Por otra parte, es necesario incluir la interacción y relación que van a tener con otras políticas, específicamente con aquellas en las que compartan ámbitos de aplicación, tal como es el caso de las que tienen injerencia sobre la gestión del territorio.

Lo descrito anteriormente se puede aplicar a las políticas agrarias, forestales y ambientales mexicanas. Durante muchos años el diseño e implementación de estas se realizó de manera unilateral por parte del gobierno, que a su vez realizaba recurrentemente reformas que modificaban sus enfoques, incluso las confrontaba, esto de acuerdo con los intereses de los grupos dominantes en el gobierno, lo que a la vez generó resultados e impactos sobre el territorio no planeados o distintos a los esperados (Merino, 2001).

Las políticas públicas con injerencia en el territorio son muy variadas y tienen distintos enfoques, la tarea de analizar sus relaciones no es sencilla, pues es más fácil encontrar contraposiciones que similitudes (Franco et al., 2011). En todo el mundo es

común que estas políticas no estén armonizadas y, por el contrario, se encuentren con objetivos y enfoques contrapuestos (FAO, 2016). La diversidad de actores y sectores interesados en los territorios y sus recursos hace aún más compleja la ejecución de dichas políticas, ya que el principio de toda política pública es que debe llegar al mayor número de beneficiarios posible, atendiendo a la mayor parte de los intereses, incluso los contrapuestos, y lograr acuerdos a largo plazo que se respeten por todos los grupos involucrados (FAO, 2016).

En México las principales contraposiciones de estas políticas agrarias, forestales y ambientales están relacionadas con el hecho de que las dos primeras fueron impulsadas con un enfoque productivista de los recursos naturales aproximadamente 70 años antes de diseñar e implementar políticas públicas integrales enfocadas en su conservación (Merino, 2004). Este desfase en su definición derivó en una serie de problemas con el manejo y aprovechamiento de los recursos.

Objetivos

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar a escala nacional, estatal y local los efectos sobre el territorio derivados de las diversas etapas de las políticas agrarias, forestales y ambientales durante el siglo XX en México. El trabajo combina la revisión histórica de la aplicación de los instrumentos de las políticas agrarias, forestales y ambientales con el análisis estadístico y espacial para explicar las relaciones derivadas de la interacción de estas políticas. Se analizan las relaciones derivadas de la interacción de las tres políticas en estudio desde un enfoque multiescalar, por lo que es necesario profundizar en el concepto de escala. La escala es ampliamente utilizada en distintas disciplinas, principalmente para referirse a las cualidades y extensión geográfica de los objetos de estudio, así como para precisar algunos factores metodológicos (Ruiz Rivera & Galicia, 2016). La escala cobra relevancia en el momento es que es necesario definir la dimensión espacio-temporal en que sucede cada objeto de estudio, encontrar la dimensión o escala en la que es posible observar su mayor variabilidad y entender mejor sus particularidades y propiedades (Sayre, 2009; Ruiz Rivera & Galicia, 2016).

Por lo anterior, este trabajo plantea el análisis desde una perspectiva multiescalar, en tanto que permite una mayor comprensión de las etapas y las interacciones espacio-temporales de las políticas públicas agrarias, forestales y ambientales en México y como estas y sus efectos se expresan de maneras distintas en el territorio, de acuerdo con la escala.

Métodos

El trabajo se estructuró en tres capítulos, el primero de contexto y los otros dos de análisis o resultados, cada uno analizado a una escala distinta y empatado con las etapas del ciclo de las políticas públicas de Parsons (2007), lo cual implica una aproximación mediante métodos y fuentes de información distintos. El trabajo fue planteado para un periodo de estudio de 1917 a 2017, iniciando con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, en la cual se incluyeron muchos de los reclamos sociales de la Revolución Mexicana de 1910 centrados en la tenencia de la tierra, y cerrando el análisis en el año en que la misma cumplió 100 años de su publicación, utilizando este momento histórico como una oportunidad de reflexionar sobre los efectos que ha tenido sobre el territorio. Durante el desarrollo del trabajo este periodo de estudio presenta algunas adecuaciones acordes con cada uno de los análisis realizados, estas variaciones se realizaron para contextualizar algunos hechos o para conocer como a la fecha las políticas públicas siguen presentado modificaciones, igualmente algunos análisis cambian el periodo de estudio debido a la disponibilidad de información para llevarlos a cabo. A continuación, se describe lo realizado en cada nivel de estudio.

El primer capítulo describe el contexto nacional del diseño de las políticas agrarias, forestales y ambientales en México durante el siglo XX, así como una síntesis de las modificaciones en sus legislaciones. El insumo básico para el capítulo fueron las leyes decretadas durante ese siglo, describiendo qué cambios o reformas tuvieron estas legislaciones, las cuales tuvieron impactos en el manejo del territorio y sus recursos, en

algunos casos se contraponían a la ley que precedían y en otros anulaban lo que estipulaba la legislación de otra política.

Como apoyo para plantear esta síntesis las leyes se revisaron a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles eran los objetivos, enfoques y tareas principales de las dependencias que formularon e impulsaron las diferentes leyes?
- ¿Cuál era su principal objetivo?
- ¿Cuáles fueron los principales instrumentos de implementación de cada ley?
- ¿Qué cambios de enfoque se presentaron en cada legislación y que cambios en su instrumentación?
- ¿Cómo se han relacionado las legislaciones de estas tres políticas a lo largo del tiempo?

Además de la revisión de las leyes, también se revisaron trabajos de otros autores que han detallado los cambios en las legislaciones, así como los efectos que derivaron de las modificaciones de estas políticas de manera individual, trabajos como los de Simonian (1999), Merino (2001), Warman (2003), Signet (2010) y Franco et al (2011).

Análisis regional

El segundo capítulo es un análisis de la etapa de implementación, analizando la sobreposición de los principales instrumentos de ejecución de estas políticas a una escala regional en el estado de Michoacán. Para este nivel se planteó como pregunta general ¿cómo fue la implementación de las políticas agrarias, forestales y ambientales en el estado de Michoacán y cómo estas se relacionaban entre sí? Para ello, se combina la revisión histórica de la implementación de las políticas con análisis estadísticos y cartográficos.

Con el fin de explicar las relaciones o interacciones que estas políticas presentaron en el manejo de los recursos naturales se consideró como base para el análisis la

distinción entre distintitos tipos de tenencia de la tierra, principalmente comparando la propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) y privadas. La mayoría de los trabajos que analizan la relación de la tenencia da la tierra con los cambios en las cubiertas forestales se han realizado con bases cartográficas no oficiales de la propiedad social, ya que hasta el año 2016 no se tenía acceso a esta cartografía, por lo tanto, este trabajo se apoyó en la cartografía oficial publicada por el Registro Agrario Nacional (RAN). Finalmente, se analizó el cambio en las cubiertas forestales, a manera de indicador que explique si este traslape entre políticas y enfoques ha resultado en procesos positivos o negativos para la conservación de los bosques y selvas del estado.

Michoacán ha sido reconocido como un ejemplo emblemático de la acción temprana de la política agraria de reparto de tierras y la política forestal de creación de áreas de conservación (Simonian, 1999). Sumado a estas características, Michoacán es el tercer productor de madera a nivel nacional y el primero en producción de resina (SEMARNAT, 2014), lo cual refleja la alta productividad de las áreas forestales del estado. Del total de las áreas forestales del estado sólo el 42% de los bosques y selvas del estado son de propiedades comunales (Madrid et al., 2009). Este contexto ofrece la oportunidad de evaluar los efectos de las distintas categorías de tenencia de la tierra en el aprovechamiento forestal.

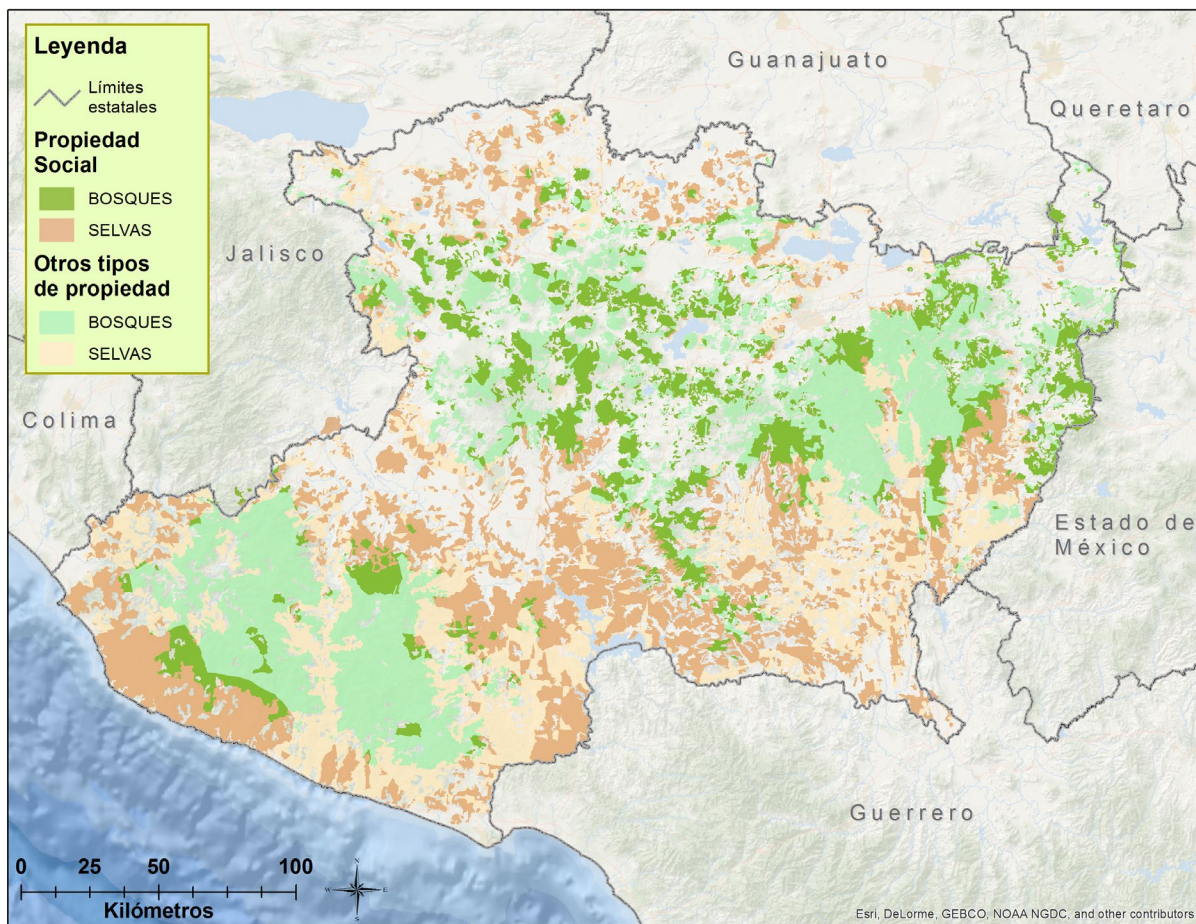


Figura 2. Mapa de distribución de bosques y selvas en el estado de Michoacán

Fuente: Elaboración propia con base en datos del RAN (2016) e información cartográfica de la Serie V de uso de suelo y vegetación de INEGI (2014).

Los insumos para los análisis cartográficos y estadísticos fueron datos espaciales y bases de datos sobre los predios de propiedad social, las áreas naturales protegidas, los permisos de aprovechamiento forestal y cartografía de las cubiertas del suelo. La información espacial referente a los ejidos y comunidades se obtuvo del sitio web Datos Abiertos, de los datos disponibles del RAN, específicamente el recurso llamado *Datos geográficos perimetrales de los núcleos agrarios certificados por estado* (RAN, 2016a).

A la información cartográfica de los núcleos agrarios además le fueron agregados datos de los registros del “Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA)”(RAN), 2016). Los datos adicionales fueron datos históricos, tales como: fecha de dotación, superficie

decretada y número de beneficiados. Cabe aclarar que la información de propiedad social incluye sólo los polígonos de los predios certificados en el programa PROCEDE¹ o FANAR², por lo tanto, en este trabajo las superficies que no están etiquetadas como propiedad social incluyen propiedades privadas, propiedades públicas y las propiedades de ejidos y comunidades sin certificar. Con base en lo anterior las categorías de tenencia de la tierra en Michoacán se agruparon en dos clases: 1) propiedad social y 2) propiedad privada y otros tipos de tenencia.

A través de la Delegación Federal en Michoacán de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2013), se tuvo acceso a los registros de las autorizaciones de aprovechamiento forestal maderable en el estado de Michoacán entre los años de 1993 y 2013. De esta base de datos se analizó información referente al tipo de propiedad, municipio, extensión, año de autorización, vigencia y superficie de las autorizaciones de aprovechamiento forestal legales realizadas durante estos 20 años.

Las áreas naturales protegidas (ANP) se obtuvieron de la recopilación de Bezaury-Creel *et al* (2012), en la cual se reportan para Michoacán 11 ANP de competencia federal y 32 de competencia estatal. Para la revisión histórica sólo se consideraron las ANP federales, por ser del mismo nivel de competencia gubernamental que los ejidos y comunidades. Los datos referentes a la fecha de creación, motivos de creación, extensión y otras características de las ANP se consultaron en los decretos de creación y modificación publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

La información de las cubiertas forestales se obtuvo de la cartografía elaborada mediante clasificaciones de imágenes satelitales realizadas por Mas y colaboradores (2016) a escala 1:50,000, de las fechas 2004 y 2014. Las distintas categorías de usos de suelo y vegetación se reagruparon en: bosques, selvas, cultivos, otros tipos de vegetación, otras cubiertas no vegetales, vegetación inducida, urbano y cuerpos de agua.

¹ **PROCEDE:** Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

² **FANAR:** Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar

La categoría bosques incluye las cubiertas de los bosques de coníferas, bosques de encino y bosque mesófilo de montaña. Por su parte las selvas incluyen las cubiertas de selva caducifolia, selva subcaducifolia y selva espinosa. Para fines de este trabajo, con cubierta forestal nos referimos a la agrupación de bosques y selvas.

Por otra parte, el análisis histórico de la implementación de los instrumentos de las políticas agraria, forestal y ambiental en Michoacán se realizó mediante una reconstrucción histórico-espacial (RHE). Esta RHE se planteó en cinco periodos, organizados de acuerdo con los modelos de desarrollo económico y político que se han presentado en el país, periodos en los que hubo diferencias de enfoques acerca de la distribución de la tierra y los esfuerzos por conservar los recursos naturales. Los periodos establecidos en este trabajo se determinaron a partir de las periodizaciones hechas por (Simonian, 1999), (Huerta & Chávez, 2005), (Assies, 2008), (Signet, 2010) y (Román-Alarcón, 2013).

Finalmente, los análisis cartográficos de este capítulo consistieron en análisis de coincidencia espacial y estadísticas descriptivas (Morales-Manila, 2014). Los cambios en las cubiertas forestales por tipo de tenencia de la tierra se realizaron mediante la sobreposición cartográfica de las capas de propiedad social (ejidos y comunidad y ANP con las capas de las cubiertas del suelo para dos fechas. Para estimar las tasas de cambio se utilizó la ecuación de Puyravaud (2003). Cabe señalar que en los análisis de cambio en las cubiertas forestales sólo se incluyeron las ANP federales con una extensión mayor a 100 hectáreas de cubiertas forestales, siete de las once presentes en el estado, esto para que pudieran ser representativas a la escala de análisis y la escala de los insumos de las cubiertas y usos del suelo.

Análisis local

Finalmente, en el capítulo tres se presenta una aproximación a nivel local de los procesos y efectos derivados de la interacción de las tres políticas, teniendo como área de estudio un grupo de ejidos del área natural protegida Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca,

esto a manera de aproximación a la etapa de evaluación de estas políticas públicas. El objetivo en este nivel de análisis fue explorar los cambios que presenta un territorio debido a la implementación de políticas para su gestión, esto a manera de aproximación a la etapa de evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Este capítulo tiene como marco conceptual, la aproximación por medio de la historia ambiental. La historia ambiental cuenta la historia de las interacciones de la sociedad con el ambiente, centrada principalmente en los problemas o cambios ambientales (Endfield, 2009). La historia ambiental puede ser contada a diversas escalas, pero es a nivel local en la cual se dispone de más información y mejor entendimiento de los hechos.

El área de estudio, actual Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca, es el territorio que perteneció a una hacienda que estuvo en operación desde la época colonial hasta 1921. La Hacienda Jesús Nazareno o Angangueo, que se ubica en el oriente de Michoacán, en la porción de la sierra Chincua que corresponde con los municipios de Angangueo, Aporo, Senguio y Ocampo. El periodo de estudio cubre de inicios del siglo XX a la fecha. Se seleccionó este territorio como marco de análisis porque allí han confluído a lo largo del último siglo acciones relacionadas con las tres políticas en estudio. Esta hacienda fue una de las tantas afectadas por el proceso de expropiación que acompañó a la política de reparto de tierras, a inicios del siglo XX. Sus principales actividades era la explotación forestal para proveer de vigas y durmientes a la mina de Angangueo. Hoy en día, la ANP tiene gran relevancia a nivel nacional e internacional al ser parte del fenómeno migratorio de estas mariposas.

Este análisis está orientado a describir cómo un territorio cambia sus actividades productivas y económicas a partir de una modificación en el enfoque o en los instrumentos de implementación de una política. Para el análisis descriptivo de esta historia, se recurrió a la consulta de fuentes históricas, principalmente los decretos de dotación de tierras de los ejidos publicados en el DOF, un Inventario de Bosques y Montes del Estado de Michoacán del año de 1885, consulta de materiales bibliográficos y visitas exploratorias en campo, a partir de las cuales fue posible realizar algunas entrevistas a

actores clave de los ejidos en estudio. Las entrevistas tenían como objetivo conocer la perspectiva de los dueños de la tierra con respecto a los cambios en el manejo de sus recursos naturales a raíz de la aplicación de los diferentes instrumentos de las políticas públicas en estudio. No fue posible tener acercamiento con los once ejidos que se encuentran en el área de estudio, por lo que fueron cuatro en los que se aplicaron las entrevistas, seleccionados a partir de que presentan condiciones que describen mayormente la composición y/o dinámica ejidal de la zona, los ejidos entrevistados fueron dotados en tres distintos periodos históricos de los cinco analizados, se encuentran dentro de los límites de los diferentes decretos de ANP de la mariposa monarca, dos se encuentran directamente beneficiados por las actividades turísticas derivadas del ANP y los otros dos se benefician de manera indirecta, los cuatros han tenidos programas de aprovechamiento forestal, dos aún vigentes a la fecha de las entrevistas. Las entrevistas fueron aplicadas a ejidatarios hombres de la tercera edad, priorizando este grupo de la población por ser quienes guardan memoria de la época en que se dio la solicitud de tierras para formar sus ejidos, sólo en el caso del ejido de dotación más antigua la persona entrevistada fue un hijo de ejidatario que participó en el proceso de dotación.

Con base en las fuentes archivísticas y bibliográficas, así como las experiencias comentadas por la gente local durante las entrevistas, fue posible identificar sitios importantes en la reconstrucción de la historia ambiental de la hacienda, sitios por los cuales se realizaron recorridos en campo, los cuales fueron dirigidos por las mismas personas de los ejidos, su intervención fue fundamental no sólo para identificar lugares, sino también para profundizar *in situ* acerca de los cambios en las formas de manejar los recursos naturales en la región.

Capítulo I. Contexto. La legislación agraria, forestal y ambiental en México durante el siglo XX

Una de las principales funciones de la política es que debe ser el mecanismo por el cual un gobierno utiliza sus instituciones y su legislación para llevar a cabo programas y actividades que lo conduzcan a alcanzar sus objetivos, los cuales van cambiando según los gobiernos modifican la manera de legitimar su discurso, o como varían las decisiones de los que hay que hacer y cómo hacerlo (FAO, 2010; Parsons, 2007b). Este capítulo tiene el propósito de describir el contexto nacional en que se dio el diseño de las políticas agrarias, forestales y ambientales en México durante el siglo XX y hasta el año de 2018, así como una síntesis de las modificaciones en sus legislaciones.

Con referencia al ciclo de las políticas públicas planteado por Parsons (2007), este análisis está centrado en las etapas de identificación de respuestas y alternativas, y la de evaluación de opciones, etapas también conocidas como de diseño, en la cual se enmarca el proceso de definición y promulgación de una legislación. Utilizar las legislaciones para contextualizar cambios de enfoque u objetivos también es debido a que una ley es un proceso formal, en comparación con los programas, planes o regulaciones administrativas, la cual para ser decretada pasa por la aprobación del poder ejecutivo y legislativo (Revuelta Vaquero, 2007), y por ello una ley tiene la posibilidad de ser aplicada por más tiempo y poder mantenerse vigente a pesar de los cambios en la administración. Sin embargo, sería erróneo examinar las modificaciones a una política pública únicamente desde sus legislaciones, ya que en muchos casos la aplicación de una ideología política no sucede hasta la emisión de un fallo judicial o decreto presidencial de planes, programas (Van Meter & Van Horn, 2000), tal como veremos en algunos casos o periodos el diseño e implementación de una política se daba de manera directa desde la figura del presidente de la república.

I.1 La legislación agraria, forestal y ambiental durante el siglo XX

La historia contemporánea de México es una historia de lucha por la tierra (Signet, 2010). De las políticas involucradas en la gestión territorial en México, la política agraria fue la primera en formalizarse y tener una aplicación clara, seguida, y de cierta forma derivada, se encuentra la política forestal. Actualmente, debido a diversas presiones y acuerdos a nivel internacional, las políticas ambientales ocupan un lugar tan relevante como las políticas agrarias y forestales en las cuestiones relacionadas con la gestión del suelo y los recursos.

Antes de iniciar con la historia de estas tres políticas de gestión del suelo y sus cambios durante el siglo XX, definiremos en que consiste cada una. En términos simples se llama política agraria a la que se refiere al reparto de la tierra, diferenciada de la política agrícola que se encarga de la producción, en su sentido de concentración de recursos para atender la demanda de productos del campo (Warman, 1978). La política agraria ha sido considerada de un carácter básico, debido a que su trabajo principal consiste en repartir tierra o dejar de hacerlo (Warman, 2003). Esta política ha sido de los ejes centrales para la estabilidad y transformación del país (Patiño & Espinoza, 2015). Una de sus principales características es que se basa en la ideología de cada gobierno, por lo que esta cambia de enfoque de acuerdo con la posición ideológica de los encargados de su ejecución (Warman, 2003).

El principal instrumento de la política agraria es la entrega de tierras a los campesinos, proceso que en México es conocido como reparto agrario. El reparto agrario venía casi siempre acompañado de un impulso a las actividades económicas primarias, por lo que esta política se clasifica como de aprovechamiento de los recursos naturales o como una política de desarrollo (Warman, 1978). En cuanto a la política forestal, de acuerdo con la FAO (2010) es un arreglo negociado entre las partes involucradas e interesadas en la gestión de los bosques, basadas en una visión y objetivos comunes para los bosques. La FAO menciona que una política forestal no debe ser impuesta unilateralmente por el gobierno, en el caso mexicano este principio no aplica, el gobierno

ha sido el encargado de dictar cuándo, cómo y quienes están autorizados para aprovechar los recursos forestales (Merino, 2001, 2004; Merino & Martínez, 2014). Por otra parte, la política ambiental ha surgido como mediadora de las políticas conservacionistas y las políticas de desarrollo. La política ambiental es un conjunto de instrumentos de regulación del aprovechamiento de los recursos para lograr un equilibrio entre el manejo y la conservación (Franco et al. 2011). En México tiene marco legal muy joven, esta tuvo sus inicios en los años setenta con un enfoque de salud pública.

La **Figura 3** muestra a manera de línea de tiempo las diferentes leyes y códigos que se desarrollaron en materia de política agraria, forestal y ambiental durante el siglo XX en México. A partir de este esquema y de la revisión bibliográfica se definieron cinco periodos sobre los cuales se analizan las relaciones e interacciones presentadas entre estas legislaciones.

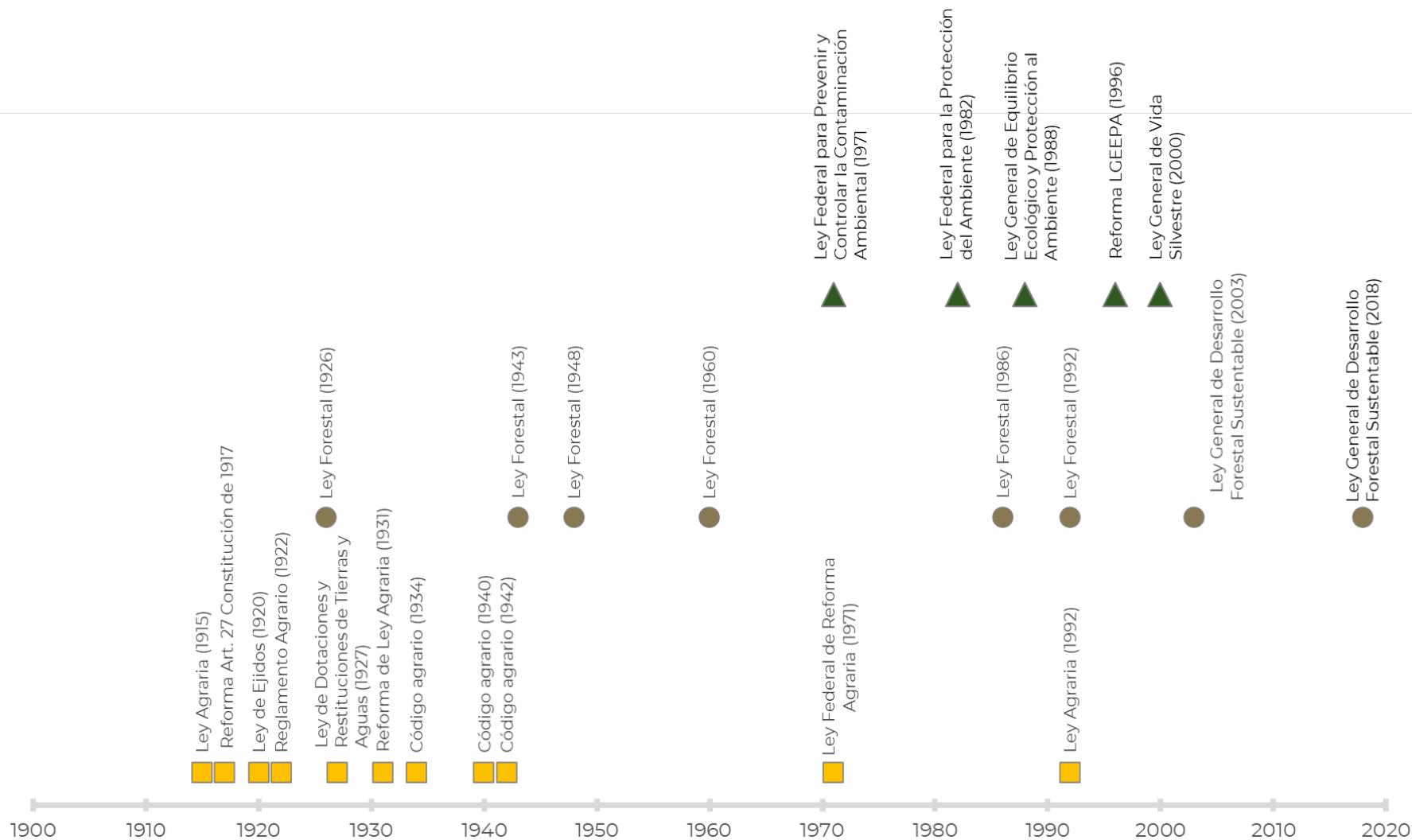


Figura 3. Legislación agraria, forestal y ambiental en México, 1917-2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos de leyes, reglamentos y códigos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

1.1. La legislación agraria y forestal derivada de la Revolución (1915 - 1934)

La cuestión agraria en México tiene numerosos antecedentes desde la época colonial, el México independiente, el periodo liberal Juarista y el Porfiriato, en el siglo XX, la época que marca el inicio de los cambios en esta política es la Revolución de 1910, la cual en buena medida se originó por el descontento de los campesinos debido al despojo de sus tierras y la concentración de enormes propiedades en manos de muy pocas personas, entre otros factores como las demandas sociales relacionadas con el trabajo (Silva Herzog, 1972; Ávila Espinosa & Salmerón Sanginés, 2017). Este suceso histórico tuvo secuelas durante más de 20 años, fue la causa de importantes cambios en el país y configuró las transformaciones de muchas políticas durante todo el siglo XX, en el tema de acceso a la tierra modificó por completo el panorama inicial al impulsar el reparto de tierras entre los campesinos (Ávila Espinosa & Salmerón Sanginés, 2017).

Después de cinco años de haber iniciado el conflicto, como una respuesta al reclamo revolucionario de regresar las tierras de las que habían sido despojados los campesinos, el presidente Venustiano Carranza, decretó la Ley del 6 enero en el año de 1915.

Ley Agraria del 6 de enero de 1915

Esta ley marcó el inicio formal de la repartición de tierras en todo el país; sin embargo, años antes los campesinos habían empezado a ejercer el reparto de tierras por medio de la fuerza (Warman, 2003). La repartición de tierras en estos años fue vista como una prioridad para los gobernantes durante la revolución y posrevolucionarios, ya que este instrumento fue utilizado como medio para lograr la pacificación social (Nava-Hernández, 2010).

El decreto de ley expone como una necesidad regresar a los pueblos los terrenos de los que habían sido despojados, como un acto de justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de las clases pobres (DOF, 1915). Esta ley tenía como uno de sus objetivos centrales declarar nulos los actos

jurídicos que hubieran causado despojo de tierras de pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades desde la promulgación de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas del 25 de junio de 1857, legislación que había propiciado el despojo de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas al negarles la capacidad de adquirir y poseer bienes y se les hacía carecer de personalidad jurídica para defender sus territorios (DOF, 1915)

En el artículo tercero se sentaron las bases de las dos acciones agrarias³ más utilizadas durante el siglo XX, la *restitución* y la *dotación de tierras*. La ley daba la posibilidad de acceder a tierras a los pueblos que no contaban con esta, mediante una expropiación, la cual se ejercía a partir de que la comunidad manifestara la necesidad de tierras, sin ningún otro requisito (DOF, 1915). Otro de los puntos destacados de esta ley se encontraba en el artículo cuarto, al señalar la creación de las instituciones necesarias para implementar el proceso de reparto de tierras: la *Comisión Nacional Agraria*, la *Comisión Local Agraria* y los *Comités Particulares Ejecutivos*. En los artículos siguientes establecía el procedimiento a seguir para lograr una restitución o una dotación de tierras (DOF, 1915).

En su artículo 11 señalaba el inicio del tipo de propiedad y aprovechamiento de las tierras, señalado que mientras no existiera un reglamento que definiera la condición en que quedaban los terrenos entregados, estos serían aprovechados de manera común (DOF, 1915). A pesar de que esta ley incluyó la mayoría de los ideales de las luchas revolucionarias, no fue hasta la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917 que estos principios pudieron verse puestos en práctica.

Constitución de 1917 – Artículo 27

Con la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, particularmente en su artículo 27, se confirmó y respaldó el principal mandato de la Ley del 6 de enero de 1915, que los

³Acción agraria: Es el derecho que ejercitaban, principalmente, los núcleos agrarios y los grupos campesinos carentes de tierras (Procuraduría Agraria, 2014).

pueblos que carecían de tierras tenían derecho a que se les dotara de estas, elevando estos mandatos a una categoría constitucional (DOF, 1917a). Asimismo, respaldó los decretos de nulidad de toda disposición, resolución y operación de entrega o cesión de tierras que hubieran privado de tierras a los pueblos, desde la ley de 25 de junio de 1856.

Un punto importante del artículo 27 de la Constitución de 1917 es que declaraba a las tierras otorgadas como inalienables e imprescriptibles, es decir, que imposibilitaba la venta de las tierras que eran entregadas a los campesinos, y establecía que sólo los miembros de los pueblos y comunidades tenían derechos sobre los terrenos, creando con esto una de las principales características de la propiedad común durante todo el siglo XX (Gómez de Silva Cano, 2016). Cabe señalar que estas disposiciones se aplicaban tanto a las tierras, como los bosques y aguas otorgadas a los pueblos.

Por otro lado, también señaló que cada estado sería el encargado de determinar los límites de la pequeña propiedad y los procedimientos de enajenación, obligando a todos los propietarios de terrenos con extensiones superiores al límite fijado a fraccionarlas y ponerlas a disposición del reparto de tierras. Alcázar Godoy (2015) plantea que hasta este momento no se vislumbraba el régimen de propiedad de la tierra conocido actualmente, no se pensaba en una titularidad de la propiedad de la tierra bajo un esquema de aprovechamiento común, esto se fue dando con las reformas y decretos descritos en adelante.

Una vez que la Constitución incluyó las demandas en materia agraria de la Revolución Mexicana se dio el inicio oficial del proceso de reparto agrario, para el cual se necesitaron legislaciones y reglamentaciones particulares que señalaron el proceso particular a seguir para la solicitud y obtención de tierras. De este tipo de leyes la primera en expedirse fue la Ley de Ejidos de 1920.

Ley de Ejidos de 1920

Esta ley decretada por Álvaro Obregón el 8 de enero de 1921, fue la primera ley basada en los preceptos del artículo 27 de la Constitución de 1917, en su primer artículo señalaba quienes tenían derecho a obtener tierras, ya sea por dotación o restitución. Dotación para los pueblos, rancherías, villas o centros de población, y restitución para las comunidades que probaran que las tierras les pertenecieron antes del 25 de junio de 1856 (DOF, 1921).

A partir de esta legislación se comienza a llamar “ejido” a las tierras dotadas, estos ejidos debían formarse con las tierras inmediatamente colindantes con los pueblos interesados. Además, la extensión mínima de tierra dotada debía ser la suficiente para que la producción fuera superior al doble del jornal pagado en ese momento. Con referencia a los bosques y agua, en su artículo 17 señalaba que estos serían igualmente utilizados de manera común, esto siempre observando la legislación en materia (DOF, 1921).

Mantiene las mismas autoridades agrarias que su antecesora de 1915, la Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria y un Comité Particular Ejecutivo. La comisión nacional tenía la función de proponer las resoluciones definitivas, la comisión local cumplía con reunir las pruebas, informar y dictaminar sobre la dotación de tierras, y los comités particulares ejecutivos elaboraban los decretos definitivos (DOF, 1921). En los capítulos *III. Autoridades Agrarias* y *IV. Tramitación de expedientes*, describía detalladamente las funciones de cada una de las autoridades agrarias, así como el proceso a seguir para lograr la dotación o restitución de tierras, además del proceso, detallaba los datos y descripciones de los lugares que debían de contener (DOF, 1921).

Finalmente, estableció la creación de una junta de aprovechamiento de los ejidos, la cual se encargaría de regular el aprovechamiento de manera comunal de las tierras obtenidas, así como de administrar y distribuir la tierra entre todos los miembros, también tenía se encargaría de vigilar la conservación de bosques y prohibir, sólo de ser

conveniente, la tala de estos, así como intervenir en el uso equitativo del agua (DOF, 1921).

Esta ley fue abrogada el mismo año de su publicación, con un decreto emitido el 10 de diciembre de 1921 mediante el cual se abrogaba la ley de ejidos y facultaba al presidente de la República para reorganizar y reglamentar todo el tema agrario (DOF, 1922). Los principales mandatos de este decreto fueron el acelerar el proceso de dotación y restitución de tierras, señalando el plazo máximo que cada autoridad tenía para finalizar los trámites de cada expediente, así como la creación de una Procuraduría de Pueblos para apoyar a los pueblos en las gestiones relacionadas con la obtención de tierras (DOF, 1922).

Reglamento Agrario (1922)

Una vez abrogada la ley de ejidos de 1920 se dio la publicación del Reglamento Agrario de 1922. Publicado en el DOF el 18 de abril de 1922, este reglamento se basó y recuperó los lineamientos de la ley agraria del 6 de enero de 1915. En su artículo primero señalaba el tipo de poblados que podían solicitar dotación o restitución de tierras, a diferencia de la anterior legislación daba la posibilidad de obtener tierras a los núcleos de población que existían en las haciendas (DOF, 1922).

Un aspecto relevante es que señaló la extensión de tierras por beneficiario en tres a cinco hectáreas en terrenos de riego, de cuatro a seis en terrenos de temporal con lluvias abundantes, y de seis a ocho en terrenos de temporal de otra clase. En las zonas cerriles (forestales) la extensión de las tierras podía ser de hasta el triple de hectáreas antes mencionadas. En su articulado no se permitía la expropiación de propiedades de una extensión menor a 150 hectáreas en terrenos de riego y humedad, menor de 250 hectáreas en zonas de temporal abundante y menos de 500 en temporal de otras clases (DOF, 1922). Esta legislación tuvo varias adiciones y reformas durante los años siguientes, la mayoría con el objetivo de ajustar los procedimientos de dotación y

restitución, así como la incorporación de una nueva posibilidad de obtener tierras, la ampliación de tierras (Gómez de Silva Cano, 2016).

Durante estos años posrevolucionarios existió un grupo de personas que empezó a mostrar preocupación por la pérdida de los bosques y los impactos que esto tendría sobre los suelos y la posibilidad de que ocasionaran inundaciones, erosión, desertificación de las tierras de cultivo y vientos que afectarían la salud de las poblaciones urbanas (Boyer & Orensanz, 2007). Este grupo de personas estaban encabezadas por ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, quien había estudiado por varios años temas relacionadas con la gestión del agua y la importancia de los bosques para esto, Quevedo diseñó y participó en muchos proyectos para mejorar el acceso agua, reforestación y creación de reservas forestales durante los últimos años de gobierno de Porfirio Díaz y el gobierno de Francisco I. Madero, esto le permitió incidir en los encargados de diseñar la Constitución de 1917 para que incluyeran en el artículo 27 que la nación tenía el derecho a imponer sobre la propiedad privada las reglas sobre el uso de los elementos naturales, con el fin de conservarlos, con lo cual se dio inicio a la legislación conservacionista en México (Simonian, 1999; Boyer & Orensanz, 2007).

Después de casi una década de diseño e implementación de legislaciones sobre la propiedad y reparto de la tierra, en el año de 1926 se dio la publicación de la primera ley forestal del siglo XX, formulada en apego a los criterios de la Constitución de 1917 y cargada de las ideas conservacionistas de Quevedo.

Ley Forestal de 1926

Publicada durante el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928), fue la primera legislación sobre la gestión de los recursos forestales del siglo XX. Esta ley tenía un marcado enfoque conservacionista. En su artículo 1, señalaba como su objetivo principal la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal (DOF, 1926a). En los siguientes cuatro artículos, señalaba sus disposiciones generales, que eran declarar de utilidad pública la conservación de los bosques, el que

toda la población debía participar en la propagación de la vegetación forestal, que esta ley aplicaba a los terrenos forestales de todo tipo de propiedad, y daba una definición de lo que se entendía como vegetación forestal (DOF, 1926a).

Contrario a lo señalado como su principal objetivo, la conservación de los bosques, otorgaba al gobierno federal por medio de la Secretaría de Agricultura y Fomento la facultad de otorgar permisos para la explotación o aprovechamiento de los bosques (DOF, 1926a). El Capítulo III (artículos 12 – 17) señalaba las disposiciones respecto a las áreas forestales ubicadas en terrenos comunales, terrenos que recién estaban otorgándose por el proceso el reparto agrario. En estos terrenos ejidales y comunales el aprovechamiento debía darse de manera común, siguiendo lo señalado en las legislaciones sobre repartición de tierras. Todo tipo de aprovechamiento forestal tenía que ajustarse a los lineamientos que la Secretaría de Agricultura y Fomento señalara (DOF, 1926a). Las explotaciones comerciales de bosques en terrenos ejidales y comunales, únicamente se podían realizar por organizaciones cooperativas formadas por vecinos del lugar, igualmente vigiladas y reguladas por la Secretaría de Agricultura y Fomento (DOF, 1926a).

La ley fue concebida durante un momento en el que aprovechamiento excesivo de los bosques era evidente; por lo que dedicó su Capítulo V a declarar de utilidad pública la repoblación forestal, promovía la expropiación de tierras para formar reservas forestales que serían protegidas por un reglamento especial. En ese mismo sentido, su artículo 26 concedía a toda la población el derecho de denunciar o reclamar tierras ociosas, con el fin de ayudarán en su repoblación forestal. Al igual que las explotaciones forestales, estas demandas o reclamos de tierras debían ser tramitados en la Secretaría de Agricultura y Fomento (DOF, 1926a).

Por otro lado, siguiendo con la intención de garantizar la protección forestal, en el Título II, Capítulo I de la Protección Forestal, en los artículos 29 a 34, prohibía el uso de madera que no fuera sometida a tratamientos de conservación en usos como durmientes,

pilotes o puntales para minas. Así mismo, todo tipo de industria que estuviera ligada de alguna manera con la explotación, uso o transporte de madera tenía que contar o avalarse con guías forestales expedidas por la Secretaría de Agricultura y Fomento (DOF, 1926a). Prohibía la exportación de maderas que hubieran sido cortadas con hacha, sólo las cortadas con sierra eran permitidas de entrar en un sistema industrial o comercial, incentivando la introducción de esta tecnología para poder comerciar la madera. Inclusive en los artículos transitorios menciona un plazo de un año para cambiar de sistema de corte (DOF, 1926a).

Resultado de esta ley se dio un incremento en la regulación y las prohibiciones sobre el uso y aprovechamiento que los campesinos le daban a sus bosques, en parte debido a los planteamientos de Quevedo y el grupo de científicos que participaron en su diseño, los cuales veían a los campesinos como una amenaza para los bosques, ya que no contaban con el conocimiento necesario para su conservación, por lo que impulsaban una corriente de pensamiento que se le conoció como “paternalismo científico”, la cual consistía en transformar la cultura campesina por medio de programas didácticos que les enseñara la importancia del cuidado de los recursos naturales, y les permitiría transitar hacía una sociedad más moderna, rentable y ecológica (Boyer & Orensanz, 2007).

Después de poco más de una década de reparto de tierras, se habían acumulado un gran número de demandas y amparos promovidos por los afectados de la dotación, restitución o ampliación de tierras a campesinos, incluso derivado de estas demandas algunos campesinos tuvieron de que devolver tierras que ya les habían sido concedidas, por lo que fue necesario hacer modificaciones la legislación (Gómez de Silva Cano, 2016).

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (1927)

Fue publicada el 27 de abril de 1927 por el presidente Plutarco Elías Calles, quien ya había participado en la publicación de los dos ordenamientos agrarios anteriores. Esta ley en su primer capítulo establecía quienes podrían ser considerados como sujetos

agrarios, agregó a la presidencia de la república como máxima autoridad en la materia, seguido de la Comisión Nacional Agraria, los gobiernos estatales, las comisiones locales agrarias, las delegaciones de la comisión nacional en los estados y finalmente los comités particulares ejecutivos.

Como se dijo antes, la ley fue diseñada para resolver conflictos originados por la dotación de tierras, siendo una de las principales el acceso al agua, por lo cual en su capítulo VI señalaba la posibilidad de realizar una solicitud de dotación sólo de aguas, lo cual podía ser aprovechado por los ejidos que ya hubieran recibido tierras, pero carecían de acceso este recurso. Al igual que el Reglamento Agrario de 1922, en su capítulo VIII indicaba las extensiones de lo considerado pequeña propiedad y de las propiedades inafectables.

Las modificaciones a la legislación agraria durante estos años fueron muy dinámicas, ya que la implementación del reparto agrario representó grandes retos una vez que más pueblos y comunidades obtenían el reconocimiento para acceder a una dotación de tierras, como es el caso el acceso al agua, o la dotación de tierras en áreas alejadas de la ubicación de los centros de población solicitantes, de lo cual se encargó el Código agrario de 1934.

Código agrario 1934

Fue expedido a finales del periodo presidencial de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), el 22 de marzo de 1934 (DOF, 1934). Este Código tuvo como principales características ordenar los procedimientos agrarios, modificar la estructura de las autoridades agrarias y reafirmar al presidente de la República como máxima autoridad en la materia, seguido del Departamento Agrario, los gobernadores, las comisiones agrarias mixtas, los comités ejecutivos agrarios y fue dónde se introdujo la figura de comisariados ejidales (DOF, 1934). Señalaba de manera detallada el proceso de solicitud y las disposiciones comunes para las solicitudes de restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en su artículo 34 señalaba que todas las tierras o fincas cuyos límites fueran tocados por un radio de siete

kilómetros a partir del poblado solicitante estarían sujetas de ser afectadas para la dotación de ejidos.

Una de las principales incorporaciones a la materia agraria de este Código se encontraba en el *Capítulo IV Del monto y calidad de las dotaciones* (Artículo 47), mediante el cual se implementó el sistema que marcaba las superficies dotadas a cada beneficiario de acuerdo con la clase de tierra. En este mismo sentido, en su Título Sexto introdujo una nueva forma de reparto de tierras: los *Nuevos Centros de Población Agrícola*, estos consistían en la dotación de tierra en lugares distintos al de las localidades de los solicitantes, o cuando no se contaba de manera cercana con la cantidad de tierra suficiente para cubrir el mínimo requerido por los individuos solicitantes. Alcázar Godoy (2015) señala que este código fue el ordenamiento que inauguró una nueva era en el derecho agrario nacional, principalmente por la incorporación de instituciones, principios y procedimientos de una nueva disciplina jurídica autónoma.

1.2. Cambios en la legislación agraria durante el cardenismo (1934 - 1940)

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de México se presentó un cambio radical en la manera de concebir el reparto de tierras y sus efectos. Hasta estas fechas esta acción se veía como una solución a los conflictos con campesinos, Cárdenas buscó convertirla en una opción real para mejorar la economía de los campesinos y lograr que las demandas e ideales de la Revolución se convirtieran en instituciones permanentes (Assies, 2008; Nava-Hernández, 2010). En la visión de Cárdenas repartir la tierra era la cuestión principal, una vez que los campesinos contaran con este recurso básico serían capaces de encontrar los medios para aprovecharla (Nava-Hernández, 2010).

Con esa ideología, Cárdenas comenzó a aplicar el recién publicado Código Agrario de 1934, el cual en la estructura y mandatos coincidían plenamente con la ideología Cardenista, por lo mismo, los cambios en la legislación agraria realizadas por Cárdenas se presentaron hasta 1937, mediante reformas a este Código, la primera realizada con la finalidad de promover las actividades ganaderas, para lo cual se le adicionó la posibilidad

de otorgar concesiones de inafectabilidad ganadera, las cuales tenían una duración de 25 años y una superficie de menos de 300 hectáreas en zonas consideradas de buena calidad para la agricultura y de hasta 50 mil hectáreas en zonas desérticas, esto de acuerdo al índice de aridez explicado en el mismo Código (DOF, 1937a).

El siguiente ajuste que Cárdenas le realizó al código de 1934, fue la reforma del 9 de agosto de 1937, con la cual modificó el artículo 51 para precisar las superficies y tipos de tierras que tendrían un carácter de inafectables. Así mismo señalaba las características y superficies a las que debían apegarse los repartos con fines específicos agrarios (DOF, 1937b). Por otro lado, incorporó a los peones y trabajadores de las haciendas como sujetos agrarios, y promovió la organización de los ejidatarios para la realizar de manera colectiva la explotación de sus recursos, apoyados por el Banco de Crédito Ejidal (DOF, 1937b).

Código agrario de 1940

El 12 de agosto de 1940 Lázaro Cárdenas envió a la cámara de diputados el proyecto de un nuevo código agrario, el cual fue publicado en el DOF el 23 de septiembre del mismo año. Para estos momentos Cárdenas se encontraba en la recta final de su periodo y ya había realizado las más grandes expropiaciones de tierras, como lo fue en la Comarca Lagunera, La península de Yucatán, el valle del Yaqui, Los Mochis, El Soconusco, Lombardía y Nueva Italia. En la exposición de motivos de este Código, Cárdenas manifestaba que era necesario reformar el Código de 1934, ya que por la lentitud del proceso de entrega de tierras y otros tramites agrarios como estaban establecidos, y de no haber realizado las expropiaciones mencionadas antes, se podría interpretar que el reparto de tierras sólo se había estado aplicando en regiones poco valiosas para cultivos (DOF, 1940c).

Con el código de 1940, Cárdenas buscó que todos los esfuerzos y avances que se habían realizado durante su mandato en materia de reparto agrario tuvieran continuidad en los periodos presidenciales posteriores. De este modo, el Código Agrario de 1940

incluía todas las modificaciones realizadas al código de 1934, como: aumentar el presupuesto al departamento agrario, aumentar los radios de afectación de las fincas, otorgar a los peones acasillados la posibilidad de acceder a la tierra y establecer los certificados de inafectabilidad a las propiedades ganaderas (DOF, 1940c).

Uno de los cambios notables en este código fue la creación de nuevas autoridades agrarias, añadió al jefe del Departamento del Distrito Federal, al secretario de agricultura y fomento, al jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y a los ejecutores de las resoluciones agrarias (DOF, 1940c). En su capítulo cuarto de los bienes comunales, artículo 110 señalaba que la Secretaría de Agricultura y Fomento dictaría para cada comunidad la organización y las formas en que explotarían sus recursos, con el objetivo de obtener un mejor aprovechamiento y mejor repartición de los productos obtenidos. Por otro lado, en su capítulo séptimo sobre los regímenes de la propiedad agraria, señaló que las tierras entregadas serían inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. En esta misma sección señalaba que la explotación de las tierras laborables podría darse de manera individual o colectiva, no así las tierras de uso común, bosques, montes, pastos y agua, las cuales podían aprovecharse únicamente de manera comunal (DOF, 1940c).

El código de 1940, diseñado principalmente para acelerar los procesos de tramitación de expedientes de entrega de tierras, significó un gran avance y reforzamiento en la legislación sobre el reparto de las tierras, proporcionó un marco técnicamente fuerte sobre todos los asuntos y acciones agrarias (Gómez de Silva Cano, 2016).

1.3. Cambios en las legislaciones por el impulso a la industrialización (1940-1971)

Desde los años de la presidencia de Cárdenas, en México empezó a implantarse un proceso de industrialización, durante los años 30 y hasta mediados de los 50 se dio un crecimiento industrial propiciado por las afectaciones que la Segunda Guerra Mundial estaba generando en los países que participaban directamente, lo que afectó la adquisición de productos extranjeros y abrió la posibilidad de sentar las bases de la industria mexicana fabricando estos productos, estrategia que se conoció como sustitución de importaciones (Garrido, 2002; Huerta & Chávez, 2005). Como resultado del proceso de industrialización, entre 1958 y 1970 la economía creció de una manera considerable, con tasas de precios e inflación muy estables, etapa a la que se le conoció como desarrollo estabilizador (Garrido, 2002; Huerta & Chávez, 2005).

En el marco del proceso de industrialización, los presidentes que siguieron a Cárdenas optaron por cambiar radicalmente la política de desarrollo del país, en particular la visión de reparto de tierras no era compatible con esta estrategia, por lo que las legislaciones fueron ampliamente reformadas en estos años, como una muestra del impulso a la industrialización, las legislaciones sobre el tema forestal fueron modificadas para incorporar la posibilidad de la explotación de los recursos forestales casi de manera exclusiva mediante unidades industriales. Las primeras modificaciones a las legislaciones realizadas durante este periodo fueron al código agrario y la ley forestal, ambas en el mismo año.

Código Agrario de 1942

A finales de 1942, el presidente Manuel Ávila Camacho presentó la propuesta de nuevo código agrario el cual fue publicado el 27 de abril de 1943, el nuevo código recuperó la mayoría de los mandatos del anterior, sin embargo, también incluyó claras diferencias, como el empezar a distinguir entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales. Con esto se marcó el inicio de la separación de la política agraria y la política

agrícola, señalando como encargada de la primera al Departamento Agrario y de la segunda a la Secretaría de Agricultura (DOF, 1943b).

En lo que concierne a los temas de distribución y aprovechamiento de las tierras, y como respuesta al proceso de industrialización y urbanización reglamentó la constitución de la zona urbana de los núcleos agrarios, estableciendo los derechos de los ejidatarios o comuneros para obtener un solar en el asentamiento humano, pudiendo enajenarse o rentarse los excedentes a personas ajenas a los ejidos o comunidades que manifestaran interés de avecindarse en el poblado (DOF, 1943b).

Mantuvo al presidente como la máxima autoridad agraria, con la capacidad de determinar la forma de explotación de los bienes agrarios, privilegiando la agricultura con fines de industrialización. Mantuvo las concesiones de inafectabilidad ganadera prácticamente en los mismos términos que el anterior e igualmente el régimen de propiedad colectiva como única posibilidad para aprovechar sus recursos, así como el carácter de bienes inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles. Por otro lado, con el fin de impulsar la industrialización del sector primario, a pesar de la prohibición de los sistemas de aparcería o arrendamiento, permitía la permuta parcial o total de los terrenos de uso común con la justificación de ser un medio de impulso a la economía de los ejidos y comunidades (DOF, 1943b).

Este instrumento de la política agraria fue aplicado durante toda esta etapa de industrialización, convirtiéndolo en el de mayor duración de aplicación (1942 -1971), durante sus casi 30 años de vigencia tuvo varias reformas (1948, 1949, 1959 y 1962) con las cuales se fortaleció, adaptó y evolucionó hasta convertirse en un instrumento de atención de los problemas agrarios de una manera más integral, más allá de sólo considerar la entrega de la tierra (Gómez de Silva Cano, 2016).

Ley forestal 1943

En tanto al tema del aprovechamiento forestal y conservación de los recursos, el 17 de marzo de 1943 Manuel Ávila Camacho decretó una nueva legislación forestal, la cual en gran medida derivó de las discusiones vertidas en durante la Primera Convención Nacional Forestal realizada en 1941 que reunió a muchos de los actores involucrados en el sector (Del Ángel-Moborak, 2012).

Desde su primer artículo planteaba una fuerte contradicción, por un lado, señalaba como su objetivo proteger y fomentar la conservación de los bosques y por otro aprovechar la vegetación forestal y sus productos derivados principalmente mediante métodos industrializados. En su artículo 6 declaraba de utilidad pública la constitución de unidades industriales de explotación forestal (UIEF), principalmente para aprovechar los recursos forestales para abastecer de materias primas a industrias como la minera, la papelera, de transportes o de materiales de guerra (DOF, 1943a).

La promoción de la formación de las UIEF tiene un marcado enfoque productivista de los recursos forestales, señalaba a la Secretaría de Agricultura y Fomento como la encargada de llevar a cabo los procesos de tramitación de permisos de explotación forestal, mientras que la explotación de recursos forestales en terrenos comunales o ejidales; indicaba que únicamente se podría realizar con acuerdo de la mayoría de ejidatario o comuneros (DOF, 1943a). En el mismo sentido de promoción de la explotación industrializada de los recursos forestales, es que esta legislación encuentra vínculo con lo planteado el Código Agrario de 1942, el cual permitía, con el mismo fin, la permuta de los terrenos de uso común forestales a alguna asociación o empresa para que esta los aprovechara (DOF, 1943b).

En lo referente a la conservación, seguía considerando muchos de los preceptos de la ley anterior, como el establecimiento de zonas de protección forestal en inmediaciones de manantiales, cuencas de ríos o de cuerpos de agua, así como declarar de interés público la repoblación forestal y la importancia de los parques nacionales para conservar

las bellezas escénica, las flora y la fauna silvestre. La ley forestal de 1943 fue derogada cinco años después con la publicación de una nueva ley en 1948.

Ley Forestal 1948

Esta ley fue promovida por el presidente Miguel Alemán (1946-1952), apoyado en la recién creada Secretaría de Agricultura y Ganadería (1946), que sustituyó a la Secretaría de Agricultura y fomento, al igual que la Ley anterior, señalaba de utilidad pública la constitución de las UIEF, las cuales eran una de las pocas formas legales posibles de obtener una autorización de aprovechamiento de los bosques (DOF, 1948).

Al seguir vigente el código agrario de 1942, los ejidos y comunidades podían continuar los arrendamientos o asociaciones con las UIEF, esta ley forestal introdujo la intervención de la Dirección de Organización Agraria Ejidal para cuidar los intereses de los ejidos y comunidades (DOF, 1948). La ley creó el Fondo Forestal, destinado para el sostenimiento de viveros y la realización de programas nacionales de reforestación, este fondo se constituía principalmente de los subsidios federales, estatales y municipales, de los derechos de explotación de montes naciones, multas y las cuotas de las UIEF (DOF, 1948). Tanto la ley forestal de 1942 como esta de 1948, tenían un marcado enfoque industrial de impulso a las UIEF, y al mismo tiempo buscaban mantener un poco del enfoque conservacionista de la ley de 1926, esto reflejado mediante la continuación de las vedas forestales, zonas de reservas y creación de parques nacionales.

Ley forestal de 1960

Doce años después de la anterior ley forestal, el presidente Adolfo López Mateos (1964-1970), presenta la Ley Forestal de 1960, publicada el 12 de enero de ese mismo año, en la cual se ordenó la creación de las comisiones forestales estatales, las cuales debían ser encabezadas por los gobernadores, y sus principales funciones eran emitir su opinión acerca de las solicitudes de aprovechamiento forestal, así como gestionar las cancelaciones, suspensiones o modificaciones de los aprovechamientos forestales otorgados a las UIEF (DOF, 1960).

Mantuvo el Fondo Forestal, al que se le agregaron las funciones de protección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales y no sólo de implementación de viveros (DOF, 1960). Las vedas se mantuvieron, pero se facultaba al poder ejecutivo para modificarlas o levantarlas, siempre que se contara con una industria capaz de aprovechar racionalmente y conservar en forma adecuada las áreas previamente vedadas, medida que seguía impulsando la industrialización del aprovechamiento forestal (DOF, 1960).

En tanto al aprovechamiento forestal en los terrenos forestales de ejidos y comunidades, esta legislación prohibía el arrendamiento o concesión de estos terrenos, por el contrario, buscaba organizar a los ejidos y comunidades para lograran aprovechar directamente sus recursos forestales brindándoles asistencia técnica y apoyos financieros que les permitiera asociarse con propietarios particulares y así constituir ellos mismos una UIEF. En este tema de las UIEF, mostraba un avance en la regulación sobre las formación y operación de estas, señaló la duración de las autorizaciones de aprovechamiento forestal por un periodo de 25 años (DOF, 1960).

El contenido de esta legislación, en su mayoría, respaldaba los preceptos de las legislaciones forestales anteriores, y a su vez mostraba una clara evolución y reforzamiento del marco legal forestal, incluyó nuevos temas, así como la descripción detallada de los pasos a seguir en cada situación de aprovechamiento, organización o conservación de los bosques. Sin duda el mayor cambio, en relación con los terrenos forestales de los ejidos y comunidades, fue el dar la posibilidad de que estos mismos se hicieran cargo de la explotación de sus bosques.

1.4. Inicios de la legislación ambiental (1971 - 1992).

Durante este periodo se crean los primeros instrumentos legales dedicados específicamente a atender asuntos y problemáticas territoriales desde un enfoque ambiental (legislaciones de 1971, 1982 y 1988). Tomando a estas legislaciones como las primeras dentro de un marco legal ambiental, se puede decir que la legislación ambiental presentó un desfase de más de 50 años en comparación con las legislaciones agrarias y forestales.

Con el inicio del sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976), fue adoptado un nuevo modelo de desarrollo económico en el país. El nuevo modelo económico del país se llamó “Desarrollo compartido”, recibió este nombre porque pretendía la integración del sector público con la iniciativa privada (Huerta & Chávez, 2005). Otra de las particularidades del periodo presidencial de Luis Echeverría fue volver a impulsar el reparto agrario, para lo cual derogó el Código Agrario de 1942 y decretó la Ley de la Reforma Agraria.

El presidente Echeverría también impulsó una nueva orientación en la política de desarrollo del campo, promovió la ganadería por medio del Programa Nacional de Ganaderización y la Comisión Nacional de Desmontes, programas que tenían como función principal entregar subsidios para remover cubiertas forestales y extender las zonas de pastos para el ganado, generando niveles de deforestación que rebasaban la capacidad natural de regeneración de los ecosistemas, por lo que varios autores han coincidido en que estos han sido de los instrumentos de la política forestal y de desarrollo rural más agresivos con los recursos forestales (Merino & Segura-Warnholtz, 2007; Bravo-Peña et al., 2010).

Ley de la Reforma Agraria (1971)

Con el objetivo central de promover el desarrollo rural convirtiendo al ejido en una empresa social, esta ley constituyó un organismo jurídico de vanguardia en comparación con los anteriores, no sólo regulaba los procesos de reparto y acceso a la tierra, también

tuvo injerencia en la organización interna de los núcleos de población y el impulso de actividades productivas en favor de los campesinos (Gómez de Silva Cano, 2016).

Con esta ley se normalizó la división y fusión de ejidos, los ejidos que se habían dotados en dos o más fracciones aisladas podían dividirse y constituirse como un ejido independiente. También estableció la creación de la zona de urbanización, de la cual todos los ejidatarios tenían derecho a recibir un solar⁴. Estos terrenos, al igual que el resto del ejido o comunidad, no podían venderse o se perdía el derecho al mismo. Lo relacionado con la zona de urbanización y solares reflejó el modelo del gobierno mexicano en esos años por hacer crecer las ciudades (DOF, 1971b). Señalaba las regulaciones sobre la explotación colectiva de los bosques y los pastos, dando especial atención a los pastos con el fin de promover la intensificación ganadera. Asimismo, normó el sistema de financiamiento de créditos para los ejidos y comunidades, créditos que se entregaban con el fin de mejorar la producción agrícola por medio de la adquisición de maquinaria y otras herramientas (DOF, 1971b).

En su capítulo séptimo señalaba el impulso a las industrias rurales, las cuales consistían en una asociación de ejidos o comunidades con el estado, del cual recibían varios subsidios. Asimismo, permitía a los ejidatarios asociarse con particulares para la explotación de los recursos que no estuvieran dedicados a la agricultura o ganadería, principalmente para el desarrollo industrial y comercial, o para la actividad turística, pesquera o minera (DOF, 1971b).

Finalmente, además de permitir la fusión y división de ejidos, esta ley constituyó una forma de redistribuir la propiedad agraria, agregando varias acciones agrarias a las ya conocidas: restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, dotación y ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población ejidal (DOF, 1971b).

⁴ Solar: Predio de origen ejidal que forma parte del asentamiento humano; sus fines pueden ser habitacional, comercial, industrial y de servicio público. Los solares son propiedad plena de sus titulares. (Procuraduría Agraria, 2014).

Con todas las modificaciones que esta ley hizo al marco legal de los procesos agrarios, dejó ver que el reparto agrario había dejado de ser sólo cuestión de entregar tierras y se había convertido en todo un proceso que incluía desde localizar las tierras disponibles, redistribuirlas y fomentar la organización interna de los ejidos y comunidades con el fin de generar e impulsar actividades y mecanismos de apoyo a los mismos.

En este mismo periodo presidencial se creó la primera legislación ambiental de una visión integral, la cual derivó de la preocupación por el deterioro ambiental y sus implicaciones negativas en la salud y la calidad de vida (SEMARNAT, 2006). Estas preocupaciones construyeron el enfoque de la gestión ambiental de esos años: la atención a la contaminación y sus impactos a la salud, puntos clave para la declaratoria de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971)

Fue diseñada por la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, perteneciente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual promovió que el enfoque de esta ley, y la naciente política ambiental de esa época, fuera la prevención de los efectos negativos de la contaminación en la salud pública. Sus disposiciones estaban plenamente orientadas a la gestión de las actividades que consideraba contaminantes y que podían tener repercusiones a la salud (DOF, 1971a). Esta nueva legislación y emergente política, convivió con el resto de las legislaciones y políticas públicas del enfoque productivista que venían aplicándose; sin embargo, por su naturaleza de atención a la salud pública, prácticamente no coincidieron en ningún punto (SEMARNAT, 2006). La ley otorgaba competencias a la Secretaría de Recursos Hidráulicos en materia de prevención de la contaminación del agua, y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia de prevención de la contaminación del suelo, así como a la Secretaría de Industria y Comercio para controlar las actividades contaminantes derivadas de las actividades industriales y comerciales (DOF, 1971a).

Después de los pocos más de 40 años que llevaba operando un modelo de industrialización en el país, los efectos de la contaminación y deterioro ambiental que había originado se hicieron aún más evidentes en los años ochenta, evidenciando la necesidad de la actualización de la política en esta materia, por lo que esta legislación empezó a integrar nuevos componentes en su gestión, como la regulación de los asentamientos humanos y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, esto mediante el decreto de la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982 (Pérez-Calderón, 2010).

Ley Federal de Protección al Ambiente (1982)

Esta ley decretada durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), al igual que su sucesora privilegiaba los estudios y análisis de los efectos negativos de la contaminación sobre la salud, y a su vez señalaba como su objetivo la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente (DOF, 1982a).

La ley reconocía el concepto integral de ambiente y la necesidad de contar con un marco legal de gestión de los recursos naturales en el mismo sentido, por lo que señalaba la necesidad de integrar otras legislaciones para el cumplimiento de sus preceptos, entre las que resaltaban el Código Sanitario, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Sanidad Fitopecuaria y otros ordenamientos en materia de suelo, agua, aire, flora y fauna (DOF, 1982a).

La principal diferencia de la ley de 1982 con la anterior fue planteó una mayor relación entre distintos sectores relacionados con la gestión ambiental, más allá de sólo intentar controlar los efectos de la contaminación. Algunos de los temas que incluyó fueron la protección atmosférica, la protección de las aguas, la protección del medio marino, de los suelos, del ambiente por efectos de energía térmica, ruidos y vibraciones y la protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes (DOF, 1982a). Con este nuevo enfoque que empezaba a gestarse, algunas legislaciones tuvieron que

reformarse para que estuvieran alineadas, como es el caso de la reforma a la legislación forestal en 1986.

Ley forestal de 1986

En mayo de 1986, por mandato del presidente Miguel de la Madrid (1982-1986) se publicó en el DOF una nueva ley forestal con el objetivo de conservar, proteger, fomentar, restaurar y aprovechar los recursos forestales. En su artículo 2 exponía los lineamientos de la política nacional forestal, de estos destacan los que hacían mención del impulso a la producción de los recursos forestales para propiciar que el país contara con una industria forestal estatal que operara con un alto nivel de productividad (DOF, 1986a). A pesar de lo anterior, esta legislación dejó de señalar la creación de UIEF como una actividad de utilidad pública. Reconoció los derechos de las comunidades para aprovechar sus bosques de manera independiente y estableció la elaboración de los planes integrales de manejo forestal como requisito para el aprovechamiento forestal (DOF, 1986).

Fue la primera legislación forestal en enmarcarse en el manejo integral de los recursos forestales, mencionando la necesidad de coordinación entre las entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para los temas referentes al manejo de cuencas. Igualmente, estas secretarías debían de coordinarse para elaborar los estudios que fundamentaran la creación de reservas de la biosfera, monumentos naturales, parques nacionales u otro tipo de área natural protegida (DOF, 1986a). Otro de los puntos en el que señalaba relación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue para contar con su opinión en materia de especies forestales declaradas como raras, amenazadas o en peligro de extinción.

La publicación de esta legislación fue un reflejo de la creciente preocupación a nivel internacional sobre el deterioro ambiental y las primeras discusiones sobre el calentamiento global, lo que hizo que un mayor número y diversidad de especialistas se incluyeran en estos debates. Particularmente en México, los ecólogos y biólogos

empezaron a hacerse cargo del diseño de las políticas de conservación, con lo que se crearon las primeras instituciones de ecología y en lo referente a las áreas naturales protegidas se empezó a migrar hacia modelos de conservación como las reservas de la biosfera (Urquiza García, 2019).

Con el gran número de dependencias de ecología creadas en estos años con el fin de atender las problemáticas ambientales de manera integral, se buscó juntar los dos enfoques que existían en la legislación ambiental, el de atención a la contaminación y el del manejo de los recursos naturales. El trabajo de estas dependencias impulsó una reforma a la Constitución Política en 1987, de la cual derivó la posibilidad de expedir la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 1988 (SEMARNAT, 2006).

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988)

Este es el principal instrumento legal de la política ambiental en México, aún vigente después de varias reformas. Esta fue publicada originalmente por el presidente Miguel de la Madrid el 28 de enero de 1988, con el objetivo de regular las disposiciones recién incluidas en la Constitución mexicana sobre la preservación y restauración del equilibrio ecológico (DOF, 1988).

Este ordenamiento fue la base para la creación de la política ecológica del país, señala a los ecosistemas como patrimonio común de la sociedad y reconoce que del equilibrio de estos depende el desarrollo productivo del país. Diseñó muchos de los instrumentos de manejo ambiental del territorio que hoy en día continúan operando: los diferentes tipos de áreas naturales protegidas, la regulación de la vida silvestre, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación de impacto ambiental, los estudios de riesgo, la auditoría ambiental, la inclusión de criterios ecológicos en la planeación de los asentamientos humanos, entre otros (DOF, 1988). La gestión territorial y ambiental en México tuvo un cambio radical en su enfoque y mecanismos de operación a partir de la publicación de esta ley.

1.5. La legislación del suelo a partir de la adopción de un enfoque neoliberal (1992-2018)

Una vez que el presidente Carlos Salinas de Gortari inició su periodo presidencial (1988-1994) emprendió las gestiones para reformar varios artículos de la Constitución, para adoptar por completo un modelo de desarrollo económico neoliberal, el cual se venía impulsando desde el periodo presidencial anterior, este consistía en una nueva política de fomento a la apertura comercial y el traspaso a la iniciativa privada de un gran número de funciones que habían sido reservadas para el sector público (Mackinlay Grohmann, 1993).

Ley Agraria (1992)

La publicación de esta ley reflejaba la reforma más profunda hecha al artículo 27 Constitucional a lo largo del siglo XX (Gallardo-Zuñiga, 2003). Lo más trascendental de esta es que dio fin al reparto agrario. Esta nueva ley agraria fue publicada el 26 de febrero de 1992, como reglamentaria de este artículo. En su título segundo, reconoció la personalidad jurídica de ejidos y comunidades agrarias, se facultó al reglamento interno como instrumento para la organización de la vida de los ejidos y se otorgó a la asamblea de ejidatarios y comuneros la facultad de adoptar o modificar la explotación colectiva de sus tierras (DOF, 1992a).

Otro de los aspectos más destacados de la nueva legislación fue el autorizar que las tierras ejidales puedan ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento con terceros. Los contratos debían ser limitados a 30 años y permitir la entrega en garantía de utilidad de las tierras ejidales a instituciones de crédito o a personas con quien se tuvieran relaciones de asociación o comerciales. Estableció que los ejidos podrán formar uniones o asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedad mercantil o civil, con el fin de mejorar el aprovechamiento de las tierras ejidales o comunales (DOF, 1992a).

A diferencia de las legislaciones anteriores, estableció el procedimiento para certificar los derechos de propiedad sobre cada parcela, con lo que cada ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso, regresando a las propiedades comunes la posibilidad de la aparcería, mediería, asociación y arrendamiento. Otra de las diferencias, es que en las zonas parceladas se permitió la adopción de dominio pleno⁵ (DOF, 1992a).

Referente a las tierras dedicadas para asentamientos humanos en zonas ejidales señaló que era posible urbanizarlas, esto siempre sujeto a las leyes, reglamentos y planes de desarrollo urbano correspondientes (DOF, 1992a). Una vez publicada fue necesario generar reformas a otras leyes relacionadas con la gestión del suelo, como la de los asentamientos humanos, la de equilibrio ecológico y protección al ambiente y la ley forestal, esto con el fin de acoplar los criterios de gestión del territorio.

Ley forestal de 1992

Derivado de los cambios y nuevos enfoques que se habían incluidos en la legislación ambiental en años anteriores, en esta ley se hace uso por primera vez del concepto de manejo forestal sostenible y se establecen horizontes de planificación del aprovechamiento y conservación de los recursos forestales a corto, mediano y largo plazo. Inició los programas de incentivos para la conservación, protección y restauración forestal, mediante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se otorgabas a ejidos, comunidades y propietarios forestales apoyos en materia de capacitación y asesoría técnica para que se incorporarán a la silvicultura y a los procesos de producción, transformación y comercialización forestal (DOF, 1992b).

En los artículos 25 y 26 de la creación, organización y administración de reservas forestales y parques nacionales establecía los regímenes de manejo de los recursos

⁵ Adopción de dominio pleno: *Es la acción que ejercita el ejidatario con autorización previa de la asamblea de formalidades especiales, por virtud de la cual la parcela sobre la cual tiene derechos cambia de régimen de propiedad plena del ejidatario titular y se sustrae del patrimonio del ejido* (Procuraduría Agraria, 2014).

naturales de dichos terrenos, así como la creación de los programas de desarrollo integral para apoyar a las comunidades afectadas (DOF, 1992b). Asimismo, en este capítulo se enmarca por primera vez una relación entre la legislación forestal y la ambiental al referirse a la conservación de áreas naturales protegidas de acuerdo con lo dictado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF, 1992b).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003

Esta ley marca un cambio de paradigma en el manejo de los bosques, cambio principalmente antecedido por el interés internacional que estaba tomando el enfoque de la conservación de los recursos naturales (Del Ángel-Moborak, 2012). Se estableció como el mecanismo de planeación forestal de largo plazo, esta estableció como atribuciones de la SEMARNAT y de la CONAFOR la planeación del desarrollo forestal por 25 años o más y la elaboración del Programa Estratégico Forestal Nacional (DOF, 2003). La ley tenía como principal objetivo regular y fomentar la conservación, la protección, restauración, producción, ordenación y aprovechamiento de los recursos forestales, con lo cual se contribuyera al desarrollo social, económico y ambiental de las poblaciones. Incluyó por primera vez la necesidad de generar criterios para el manejo forestal sustentable, así como recuperar y desarrollar los terrenos preferentemente forestales (DOF, 2003).

Asimismo, instauró la creación del Servicio Nacional Forestal y ratificó la creación de la Comisión Nacional Forestal, definiendo claramente las atribuciones de cada uno de estos órganos (DOF, 2003). Una de sus particularidades fue que, al momento de su publicación y decreto a su vez se reformó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esto en clara razón del surgimiento de una nueva visión multisectorial del manejo de los bosques y los recursos naturales en general.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable 2018

Esta legislación es parte de los esfuerzos del gobierno mexicano para incorporarse a los esfuerzos internacionales, para atender las problemáticas ambientales, en particular la

agendas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Organización de las Naciones Unidas. Con respecto a la legislación del 2003, tiene algunos cambios como el prohibir la entrega de subsidios agropecuarios en terrenos que han sido deforestados o donde se promueva la deforestación y establece que *“la política nacional en materia forestal promoverá el desarrollo forestal sustentable, a través del manejo forestal comunitario”*.

Modificó la definición de terrenos forestales, excluyendo a todos los bosques, selvas y otros ecosistemas forestales ubicados dentro de los límites de los centros de población, es decir dentro de áreas urbanas y las reservas de urbanización de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, estas podrían desmontarse o aumentarse de acuerdo con las necesidades de los centros de población, sin embargo, esto fue corregido en la reforma publicada el 13 de abril de 2020 (DOF, 2020).

Después de todos los cambios realizados en los preceptos de las legislaciones forestales durante el siglo pasado, en esta legislación sus artículos y mandatos se encuentran enmarcados en disposiciones normativas en favor de la preservación y sustentabilidad de los ecosistemas forestales; como la prevención, control y manejo del fuego, la tala sin autorización y el cambio de usos de suelo, entendidos estos fenómenos como unas de las principales causas de la deforestación y el deterioro de los ecosistemas forestales.

I.2 Interacciones de las legislaciones agrarias, forestales y ambientales durante el siglo XX

Como se mencionó al inicio del capítulo, el análisis de los cambios de estas políticas se planteó a partir de las leyes debido a que una ley se considera como un instrumento que puede tener una mayor vigencia de aplicación, sin embargo, el diseño de la política agraria, forestal y ambiental durante el siglo XX en México respondió a las necesidades o demandas de la población y su vez tuvo una fuerte relación con la ideología del presidente en turno, generando un marco legal muy dinámico, basta con observar el número de instrumentos que se crearon, la legislación agraria tuvo diez instrumentos legales que dictaron y modificaron su implementación, la legislación forestal tuvo ocho y la legislación ambiental tuvo tres legislaciones, sólo por mencionar las derogaciones y publicaciones de nuevas legislaciones, dejando de lado todas las modificaciones que se hicieron a las mismas durante sus años de vigencia.

Un rasgo relevante en el diseño de estas legislaciones es el que, dependiendo del momento histórico y el modelo de desarrollo económico en turno, una legislación tomaba una mayor relevancia en la gestión del territorio y los recursos naturales. La política agraria tuvo una mayor relevancia e injerencia en la configuración de territorios durante los dos primeros periodos analizados, durante estos años la legislación agraria tuvo muchos cambios en la búsqueda de contar con mandatos que atendieran los reclamos de tierra por parte de los campesinos y su vez no afectar de manera significativa las propiedades privadas. Por lo anterior, durante estos mismos años las políticas forestales estuvieron determinadas por el sector agrícola, y a su vez, las acciones de conservación se encontraban incorporadas en la legislación forestal.

Para el periodo de impulso a la industrialización (1940-1970), la política forestal toma una mayor relevancia a causa del impulso al sector forestal y para el periodo de desarrollo compartido esta atención se da de manera compartida entre la legislación agraria y forestal, ya que en este periodo se empieza a vislumbrar la relación e

interacciones entre estos dos sectores, principalmente por la posibilidad de explotar con fines comerciales los bosques de los ejidos y comunidades.

Finalmente, a pesar del reciente cambio en la legislación, diversos acuerdos internacionales y la urgencia para atender las crecientes problemáticas ambientales actuales han llevado a un robustecimiento de la legislación ambiental, siendo ahora la que recibe la mayor atención, por incorporar el enfoque de manejo integral y por ser hasta este momento en que puede decirse que inició una verdadera interacción o relación entre las legislaciones.

Capítulo II. Implementación de la política agraria, forestal y ambiental en Michoacán (1917-2017).

A partir de la década de los años setenta, se tuvieron evidencias más claras de que muchas acciones de las políticas públicas y sus programas no estaban siendo tan efectivas como se esperaba (Parsons, 2007a; Revuelta Vaquero, 2007). Los esfuerzos que se habían realizado para diseñar las mejores políticas, planes o programas estaban fracasando y fue entonces que los involucrados en el diseño de estas empezaron a poner una mayor atención en las acciones o procesos de la etapa de implementación.

La implementación de las políticas públicas son los medios mediante los cuales son puestas en práctica, es un proceso de interacción que ocurre entre el diseño y declaración de la políticas y establecimiento de acciones planteadas para lograrlas y el resultado final alcanzado (Revuelta Vaquero, 2007). Los pasos o medios de implementación de las políticas agrarias, forestales y ambientales durante el siglo XX en Michoacán son el objeto de este Capítulo II. El estado de Michoacán ha sido de los que han presentado una mayor expresión y cambios sobre el territorio asociados a la implementación de una política pública. Por lo mismo ha sido reconocido como un ejemplo emblemático de la implementación anticipada de los mecanismos de la política agraria y la política forestal (Simonian, 1999). En este contexto, el territorio de Michoacán ofrece una valiosa oportunidad para analizar los procesos de interacción en la implementación de las políticas agrarias, forestales y ambientales.

El capítulo describe la implementación de la política agraria mediante el reparto agrario, la política forestal y la política ambiental a través del decreto áreas naturales protegidas y las autorizaciones de aprovechamientos forestales, esto organizado en los mismos cinco periodos en que se presentó la etapa de diseño de las políticas en el Capítulo I.

II.1 La implementación de los instrumentos de la política agraria, forestal y de conservación en Michoacán, 1917-2017

Durante el siglo XX, la política con mayor expresión y cambios sobre el territorio de Michoacán fue la política agraria, por medio del reparto de tierras. Durante el periodo del reparto agrario en Michoacán (1917-1992) se entregaron 1,859 predios para ser manejados como propiedades comunes, en extensión representa el 46% de la superficie total del estado, cifra muy distinta a la extensión de superficie que fue decretada con alguna categoría de protección y/o conservación de los recursos naturales, la cual representa el 6% de la extensión total del estado (Bezaury-Creel et al., 2012; RAN, 2016a, 2016b).

II.1.1 Periodo postrevolucionario (1917-1934)

Durante estos años que daba inicio el reparto de tierras en todo el país, los gobiernos veían este proyecto como una posibilidad de alcanzar la paz social y poner fin a los conflictos armados que permanecían en algunas partes del país después de la Revolución de 1910 (Gordillo, De Janvry & Sadoulet, 1999; Warman, 2003; Nava-Hernández, 2010). La implementación del reparto agrario durante este periodo se caracterizó por una inactividad o inoperatividad, los presidentes continuaban protegiendo las tierras de propiedad privada y el reparto agrario era utilizado casi en su totalidad como un recurso para ganar simpatía de parte de los campesinos (Signet, 2010).

Como prueba de la rápida implementación de las políticas agrarias en Michoacán, la restitución y dotación se dio desde 1917, durante este periodo se concretaron 257 acciones de entrega de tierras, seis restituciones de tierras y las otras 251 fueron dotaciones de nuevas tierras para la constitución de ejidos, estas tierras sumaron un total de 362,110 hectáreas y beneficiaron a más de 40 mil campesinos (RAN, 2016b, 2016a). Los ejidos dotados fueron principalmente en los municipios de Morelia, Pátzcuaro, José Sixto Verduzco, Zinapécuaro, Zitácuaro, Coeneo, Puruándiro, Tarímbaro y Zacapu, municipios que se encuentran en lugares con condiciones naturales muy favorables para el desarrollo de actividades agrícolas.

En las nuevas legislaciones en materia agraria promulgadas durante estos años, se incluyó en la entrega de tierras la regulación o aprovechamiento de los bosques y agua que se encontraran en los terrenos dotados. Sin embargo, en estos años la explotación forestal en Michoacán se llevaba a cabo por medio de explotaciones a gran escala concesionadas a compañías, principalmente extranjeras, que se encargaban de realizar extracciones de grandes volúmenes de manera durante los años que durara la concesión, estas compañías se encontraban principalmente en la zona de la meseta Purépecha, al centro occidente de estado (Pérez Talavera, 2017).

Por el despojo de tierras y las concesiones a las grandes compañías de explotación forestal, muchos de los ejidos y comunidades dotados en este periodo no contaban con la experiencia para el aprovechamiento de los recursos forestales, por lo que muchos optaron por tomar la opción que la recién decretada Ley Forestal de 1926 señalaba acerca de que el aprovechamiento de los bosques sólo podía realizarse por organizaciones cooperativas formadas por vecinos del lugar, con lo que las compañías siguieron operando en un esquema de participación con los ejidatarios o comuneros.

Por otro lado, referente a las acciones encaminadas a la conservación, en estos años empezó a presentarse una preocupación por la pérdida y disminución de los bosques, relacionada con la incidencia que esto tendría en las inundaciones, erosión del suelo u otras afectaciones a la producción agrícola o las actividades industriales que empezaban a impulsarse, lo que a su vez afectaría a la economía nacional (Boyer & Orensanz, 2007; Urquiza García, 2019). Como muestra de esta preocupación, en el año 1917 que se dio el decreto del primer Parque Nacional en México, el Desierto de los Leones, el cual se hizo apoyado en las leyes del 18 y 21 de diciembre de 1909, legislaciones referentes a terrenos baldíos y asociaciones agrícolas respectivamente (DOF, 1917b). Con el decreto de la ley forestal de 1926 se contó con un instrumento legal que regulaba el aprovechamiento forestal e incentivaba la protección y restauración de los bosques, con lo cual se lograron un gran número de acciones encaminadas a la

conservación en todo el país (Simonian, 1999; Pérez-Salicrup & Cedeño-Gilardi, 2005), sin embargo, en Michoacán, durante estos años no se concretó ningún decreto encaminado a la protección de los recursos forestales.

II.1.2 El reparto agrario y las vedas forestales durante el Cardenismo (1934-1940)

El sexenio presidencial de Lázaro Cárdenas se caracterizó por un fuerte impulso a los programas de reparto agrario, logrando el más grande reparto de tierras en la historia agraria nacional, aunado a este impulso por el reparto de tierras Cárdenas también dio un importante impulso a programas de conservación de los bosques y a los decretos de parques nacionales (Simonian, 1999). En Michoacán esto se vio claramente en que durante estos seis años se entregaron cerca de la mitad de los predios de propiedad social del estado y se decretaron la mitad de las ANP actuales.

Como se mencionó en el Capítulo I, para Cárdenas lo más importante era entregar la tierra a los campesinos, con esa ideología y con el objetivo de demostrar que el reparto de tierras había dejado de realizarse únicamente en tierras poco valiosas para los cultivos, llevó a cabo las más grandes expropiaciones de tierras, una de la cuales fue en Michoacán, la de Lombardía y Nueva Italia. En total se entregaron tierras para constituir un total de 810 núcleos agrarios, beneficiando a un total de 63,407 campesinos, con un total de 970, 843 hectáreas, equivalentes al 36% de la superficie total actual de este tipo de propiedad en el estado (RAN, 2016b, 2016a). En cuanto a la ubicación de las tierras dotadas, las más extensas fueron las de la zona de Lombardía y Nueva Italia, al igual que el periodo anterior las dotaciones se concentraban en zonas de alta productividad agrícola, como los alrededores del lago de Cuitzeo y las planicies de la parte noroeste cercanas al lago de Chapala y la región del bajío (RAN, 2016b, 2016a).

En tanto a las acciones encaminadas a la conservación de los recursos naturales, Cárdenas les dio un fuerte impulso a los instrumentos de conservación de la ley forestal de 1926, vedas y reservas forestales, particularmente en lugares que consideraban importantes o donde la explotación de los recursos había alcanzado niveles

preocupantes. Las acciones de conservación fomentadas por Cárdenas estaban fundadas en las ideas y prácticas de Miguel Ángel de Quevedo, quien durante los primeros años del siglo XX había tenido un papel importante en formar un grupo de científicos preocupados por el cuidado de los bosques, a los cuales se le conoció como los conservacionistas, grupo que consideraba que el deterioro de los bosques se debía en buena medida a la falta de conocimiento de los campesinos para manejar sus recursos, por lo que era necesario que ellos diseñaran las medidas y reglamentos para que las comunidades utilizaran los bosques, es así que en el ley forestal de 1926 quedaron vertidas muchas de las ideas de los conservacionistas, razón por la cual el instrumento más aplicado de esta legislación fueron las vedas forestales, mediante las cuales se impedía que los campesino realizaran aprovechamientos de sus bosques, al menos que fuera mediante una cesión de sus recursos a alguna asociación o empresa particular (Boyer & Orensanz, 2007).

En el caso particular de Michoacán, durante estos años se decretaron cinco vedas forestales, las tres primeras en el año de 1936, las cuales fueron en la cuenca del lago de Pátzcuaro, la cuenca del río Chiquito y la cuenca del rio Grande de Morelia. Estas prohibieron por tiempo indefinido la explotación comercial de los recursos forestales, únicamente permitían la extracción de productos forestales para que las poblaciones cubrieran sus necesidades básicas de madera para leña u otra necesidad doméstica (Pérez Talavera, 2019, 2020).

Para el año 1937 se decretó como zona vedada de la extracción forestal los terrenos boscosos que rodeaban la ciudad de Zitácuaro, esta veda tuvo como uno de sus objetivos conservar la vegetación forestal para ayudar en la prevención de inundaciones y además recuperar las extensiones boscosas que habían sido deforestadas por la construcción de la carretera Zitácuaro – Toluca y Zitácuaro – Morelia (Pérez Talavera, 2019, 2020). En este mismo año también se decretó veda forestal en los montes de los alrededores de ciudad de Uruapan, con el objetivo de disminuir la explotación forestal que estaba poniendo en riesgo la mitigación de los diversos manantiales presentes en la zona, los

cuales no eran sólo de importancia para la zona, sino también para el impulso agrícola que derivó de la expropiación de la zona de Lombardía y Nueva Italia (Pérez Talavera, 2019, 2020).

La última veda de la administración Cardenista se dio en los bosques de Angangueo, la cual derivó de varias quejas de los pobladores por la tala que las compañías madereras realizaban en los alrededores de la localidad y con la intención de conservar la vegetación forestal como medida de prevención de deslizamientos (Pérez Talavera, 2019, 2020).

Aunado a las restricciones o limitantes al aprovechamiento de los bosques mediante las vedas, en esta época Cárdenas impulsó la creación de ANP, las cuales fueron diseñadas igualmente desde el enfoque científico de los conservacionistas, basando los decretos en criterios biológicos, sociales, históricos y estéticos (Vargas Palestina, 2022). Durante su periodo presidencial en Michoacán se decretaron seis parques nacionales: Cerro de Gárnica (1936), la Barranca del Cupatitzio (1938), Insurgente José María Morelos (1939), Bosencheve (1940), Pico de Tancítaro (1940) y el Lago de Camécuaro (1940), todos fundamentados en los artículos 22 y 41 de la ley forestal de 1926, mediante el mismo Departamento Forestal y de Caza y Pesca encargado de las vedas forestales (DOF, 1936c, 1938a, 1939a, 1940a, 1940b, 1941a). En los decretos de estos parques nacionales pueden leerse que las razones principales para la protección de estas áreas fueron que formaban “*panoramas escénicos muy bellos*” o de “*excepcional belleza*” y “*grandiosidad*”, por lo que contaban con un potencial de “*atracción turística*”, así como la relación que estos tenían con la reciente construcción de las carreteras federales, como es el caso de la carretera México – Guadalajara, la cual como ya se mencionó el decreto de veda forestal en Zitácuaro sus objetivos eran evitar afectaciones a esta recién infraestructura (DOF, 1936c, 1939a, 1940b).

En todos los decretos, se señalaba que los propietarios de los terrenos dentro de los parques nacionales conservarían la posesión y propiedad de los mismos, acatando las disposiciones señaladas en los decretos, sólo en el caso del Pico de Tancítaro se hacía una precisión respecto a que dentro de este parque nacional no se realizarían dotaciones ejidales, con la idea de que para lograr una protección eficaz de los recursos no podían prevalecer intereses particulares vinculados a propiedades comunales, ejidales o particulares, sino que era necesario que la administración de este sitio fuera asumida por personal técnico especializado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, mediante la Dirección Forestal y de Caza y el Servicio Forestal (DOF, 1940a).

II.1.3 Impulso a la productividad industrial agraria y forestal (1941-1970)

Con la adopción del modelo de “sustitución de importaciones” y “desarrollo estabilizador”, caracterizado por un impulso a la industrialización y modernización del país, que para el caso particular de la cuestión forestal y agraria dejaba un poco de lado el tema del reparto agrario y apostaba por una explotación de los recursos forestales mediante unidades industriales (Huerta & Chávez, 2005).

A pesar de esto, en Michoacán se constituyeron alrededor de la mitad de los ejidos y comunidades entregados durante el periodo de Cárdenas. Los predios entregados durante este periodo fueron de los más grandes en superficie, sin embargo, el número de beneficiarios y de superficie fueron un tanto menores. Casi la mitad de las tierras dotadas en este periodo se dio durante los primeros años que siguieron al periodo de Cárdenas, asociado a la resolución de expedientes que habían iniciado sus trámites en ese periodo. Las tierras dotadas fueron principalmente en la parte sur del estado, en la región de la sierra y la costa, ya que en la zona centro y norte la mayoría de las tierras habían sido dotadas en los dos periodos anteriores (RAN, 2016b, 2016a).

En tanto al sector forestal, con la nueva ley forestal de 1943, en todo el país y en particular en Michoacán, empresas forestales vieron la oportunidad de acceder nuevamente al aprovechamiento forestal en gran escala mediante el impulso que la

nueva legislación dio a la conformación de Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF), continuando la ideología de que la explotación de los recursos forestales sólo podía realizarse de manera correcta mediante empresas privadas y paraestatales de gran escala, criminalizando y culpando a los campesinos de una extracción desmedida de los bosques (Boyer & Orensanz, 2007). Durante este periodo, particularmente en los años 50, en Michoacán se establecieron algunas UIEF que tuvieron impactos considerables sobre el manejo y explotación de los bosques, como la UIEF Michoacana de Occidente S. de R.L. enfocada en la explotación de resinas y maderas en Coalcomán, Arteaga, Aguililla, Aquila y Villa Victoria, la Unidad Industrial Maderera de San José S.A. y la Unidad de Explotación de Ejidos Melchor Ocampo enfocadas en trabajos de explotación forestal en el oriente del estado (Pérez Talavera, 2017).

Fue también durante este periodo que el gobierno impulsó en Michoacán actividades encaminadas al aprovechamiento, como una alternativa a las vedas forestales que prevalecían en estas décadas, entre las actividades propuestas se encontraba la introducción y expansión de algunos frutales como el aguacate en zonas templadas y cítricos en la zona de tierra caliente, además de la fabricación de cajas de madera para empaque y la elaboración de carbón vegetal (Pérez Talavera, 2017).

Como era de esperarse, con el impulso a la industrialización en todo el país, las acciones de conservación disminuyeron bastante, es por esto por lo que durante los 30 años de este periodo en Michoacán se dio únicamente el decreto del Parque Nacional Rayón ubicado en Tlalpujahuá, en el año de 1952. Este parque nacional fue decretado con base en la ley forestal de 1942, por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Como lo señalado en el periodo anterior, los parques nacionales eran decretados basados en algún criterio biológico, social, histórico o estético, la creación de este parque se basó en su valor e interés histórico, ya que el cerro en que se ubica había sido utilizado como campo de operaciones por los hermanos Rayón durante la guerra de independencia, así como haber sufrido de intensas explotaciones de madera y cal (DOF, 1952). Este decreto fue modificado dos años después por haber incluido terrenos que no se encontraban en

las inmediaciones del cerro que se estaba decretando, acción con la que se restaron algunas hectáreas su extensión (DOF, 1954).

II.1.4 La implementación de un enfoque manejo integral de los recursos naturales (1970-1992)

Con la adopción de un modelo de Desarrollo compartido en el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976), el reparto agrario tuvo un reimpulso con la creación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la cual dio inicio al reconocimiento pleno a los derechos agrarios, de organización económica y de producción en ejidos y comunidades, de la cual surgen algunas figuras como las uniones de ejidos y comunidades (Martínez-Benítez, 2011).

En particular en Michoacán, durante este periodo que se extendió hasta 1992, se crearon 277 núcleo a agrarios, beneficiando a 24,023 campesinos con un número de hectáreas mucho menor que en los dos periodos anteriores. Durante este periodo se reflejaron las nuevas modalidades que Ley de Reforma Agraria de 1972 permitió para conformar núcleos agrarios, sólo el 49% se conformó por la acción de dotación, en comparativa con el periodo cardenista en el que el 100% de los núcleos agrarios fueron entregados mediante dotación (RAN, 2016b). El resto de los núcleos agrarios se crearon en una buena parte por la Restitución y Titulación de Bienes Comunales de comunidades agrarias de la zona de la meseta Purépecha, y otros tantos se constituyeron por las nuevas modalidades como la división, fusión, reacomodo y creación de Nuevos Centros de Población Ejidal (RAN, 2016b, 2016a).

Como se mencionó en el Capítulo I, durante este periodo que empezaba a gestarse el enfoque ambiental de la política pública en materia de gestión de los recursos naturales, por lo que las acciones de conservación durante la década de los 80 tuvieron un nuevo impulso. Para los años 70 los ingenieros forestales fueron desplazados por los biólogos y ecólogos como los principales creadores de las políticas de conservación, con lo cual se generaron cambios en los criterios y categorías que se le asignaban a los

espacios naturales decretados como ANP, primero tomaron fuerza las reservas enfocadas en la protección de alguna de la fauna, para después dar paso a las reservas de la biosfera como nuevo modelo de conservación en el que se reconoce la importancia de preservar ecosistemas en su conjunto e integrar a los pobladores y dueños de los recursos en la gestión de los mismos (Urquiza García, 2019; Vargas Palestina, 2022).

Este nuevo enfoque de la conservación se vio aplicado en Michoacán con la creación de reservas para la protección de fauna, como el caso del primer decreto de protección de la zona de Reserva y Refugio de Vida Silvestre de la Mariposa Monarca en 1980, decreto que no señalan un área concreta para la aplicación, este decreto fue promovido desde la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con base en la ley federal de caza (DOF, 1980), lo cual refleja la relevancia que había cobrado la protección de la fauna.

Para el año de 1986, con base en un conjunto de leyes más amplio, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Ecología (1984-1988), elaborados gracias a la participación de las primeras instituciones de ecología en el país, el presidente Miguel de la Madrid expidió el *decreto que declara ANP para fines de migración, invernación y reproducción de la Mariposa Monarca* (DOF, 1986b). El decreto sí estableció una zonificación, identificando seis áreas con zona núcleo y zona de amortiguamiento, muestra de la aplicación temprana de los criterios discutidos internacionalmente como necesarios para establecer una reserva de la biosfera, a pesar de no nombrarla de esa manera (Vargas Palestina, 2022).

En ese mismo año la Secretaría de Pesca publicó el decreto que señalaba que la explotación irracional e inadecuada había ocasionado una disminución significativa de la población tortugas marinas, por lo cual era necesario preservar las condiciones de las playas usadas por dichas especies para anidar y desovar, por lo que un conjunto de playas en todo el país se declaraban como zonas de reserva y sitios de refugio para la protección, conservación, repoblación, desarrollo y control de las diversas especies de

tortuga marina, en esta lista se incluyeron dos playas de Michoacán, la playa Maruata y Colola, y la playa Mexiquillo (DOF, 1986c). Los decretos de protección de esas playas son otra muestra de la preocupación que existía por la sobreexplotación de la fauna, lo cual también se puede considerar como los primeros esfuerzos de la aplicación de un enfoque de manejo integral de los recursos naturales, como se señalaba en la recién publicada ley federal de protección al ambiente de 1982 y la ley forestal de 1986.

II.1.5 El fin del reparto agrario y la consolidación del enfoque manejo integral de los recursos naturales (1992-2017)

Finalmente, con la reforma al Artículo 27 en 1992 se daba por terminado el proceso de reparto agrario bajo el precepto de que no quedaba más tierra por repartir (Gordillo, De Janvry & Sadoulet, 1999). Sin embargo, aún se debía dar solución a los expedientes de solicitud de tierras que estuvieran pendientes de resolver. Durante este periodo se resolvieron 154 expedientes de dotación de núcleos agrarios, de estos 154 nuevos núcleos agrarios creados en este periodo alrededor de la mitad se crearon a partir de la acción agraria de división, lo que significa fraccionar un ejido o comunidad agraria (RAN, 2016b, 2016a).

Para este periodo la legislación ambiental presentó algunos cambios en lo referente a las ANP, en el año 2000 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca presentó un acuerdo para modificar la categoría de las ANP emitidas en otra época con el fin de darles una categoría más acorde con su vocación actual, principalmente la categoría de reservas de la biosfera (DOF, 2000a). Con base en este acuerdo se modificaron las áreas destinadas a la conservación de la mariposa monarca y se dio la creación de la actual Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca (DOF, 2000b). Igualmente, en este periodo se creó la Reserva de la Biosfera Zicuirán-Infiernillo (2007) y se modificó la categoría de parque nacional del Pico de Tancitaro a un área de protección de flora y fauna y las zonas de reserva y refugio de las tortugas pasaron a la categoría de Santuarios (DOF, 2007, 2009).

Como se ha descrito a través de este apartado, los cambios y/o modificaciones en las categorías de ANP responde a como se han transformado a lo largo del tiempo los criterios que definían lo que era importante conservar o proteger, tanto a nivel internacional como a nivel nacional (Urquiza García, 2019; Vargas Palestina, 2022). En el caso de México las categorías de las ANP iniciaron con los parques nacionales, orientados en la protección de recursos hídricos y forestales, la segunda categoría fueron las reservas de fauna, orientadas a la protección de especies animales amenazadas, y las más recientes, reservas de la biosfera, diseñadas con un enfoque ecológico de estudio de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza (Vargas Palestina, 2022). Como se observa en la Tabla 1, la creación o modificaciones de las ANP en Michoacán durante el siglo XX se dio acorde con la descripción anterior, durante el Cardenismo se decretaron el mayor número de ANP bajo la categoría de parque nacional, para el periodo de 1980 a 1986 los decretos se dieron con el enfoque de la protección de especies animales y su hábitat, como son las tortugas marinas y la mariposa monarca. Finalmente, del año 2000 en adelante, los decretos se comenzaron a dar con la categoría de reservas de la biosfera.

Tabla 1. Distribución de la propiedad social y la creación y/o modificación de las ANP federales de Michoacán en el periodo 1917-2011.

Periodo	Núcleos agrarios creados	Beneficiados	Superficie de NA (ha)	Creación y/o modificación de ANP	Superficie de ANP (ha)
1917-1934 Post - Revolucionario	257	44,008	362,110		
1934-1940 Cardenista	810	63,407	970,843	1936 – PN*. Cerro de Garnica	1,936
				1938 – PN*. Barranca del Cupatitzio	458
				1939 – PN*. Insurgente María Morelos	7,192
				1940 – PN* Pico de Tancitaro	23,406
				1940 - PN. Bosencheve	14,600
				1940 – PN* Lago de Camécuaro	5
1941-1970 Desarrollo estabilizador	411	23,023	902,284	1952 – PN* Rayón	34
1970-1992 Desarrollo Compartido	227	24,756	284,415	1980 – Reserva y Refugio de Vida Silvestre de la Mariposa Monarca	--
				1986 – ANP para fines de MIR* de la Mariposa Monarca	16,110
				1986 – Zona de reserva y refugio de tortugas marinas Playa Maruata	220
				1986 – Zona de reserva y refugio de tortugas marinas Playa Mexiquillo	74
1992-2017 Neoliberal	154	13,678	170,577	1996- Desincorporación de tierras del PN*. Barranca del Cupatitzio	90
				2000- RB* Mariposa Monarca	56,259
				2002 – Santuarios Playa Maruata y Colola y Playa Mexiquillo	--
				2007 – RB* Zicuirán-Infiernillo	256,117
				2009 – APFF* Pico de Tancitaro	--
TOTAL	1,859	168,881	2,690,229	11 ANP (2 RB, 2 Santuarios, 1 APFF Y 6 PN)	369,293

PN: Parque Nacional, MIR: Migración, Invernación y Reproducción, RB: Reserva de la Biosfera, APFF: Área de Protección de Flora y Fauna

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de ANP publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y la cartografía del (RAN, 2016a).

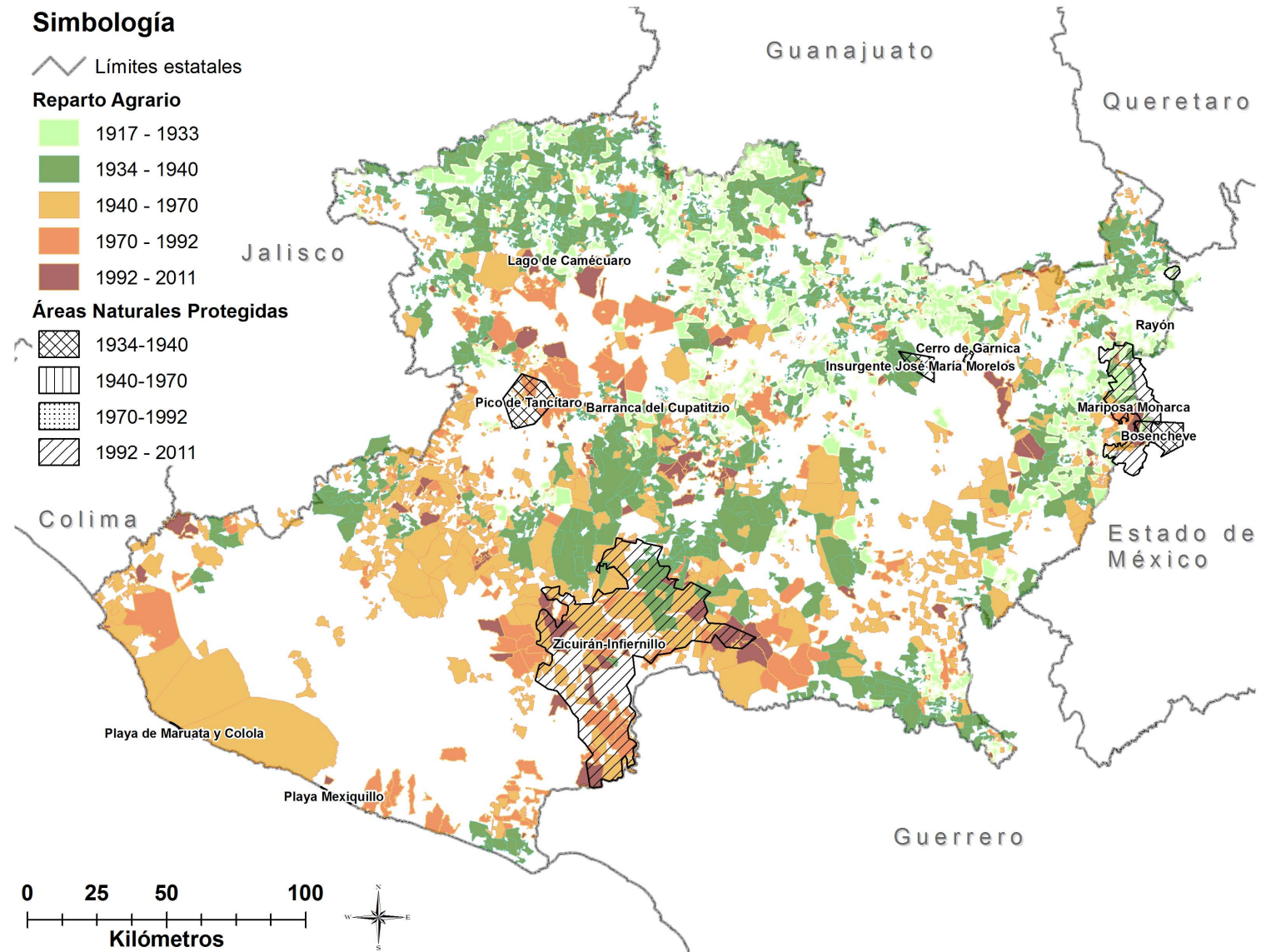


Figura 4 Mapa de la distribución de propiedad común y establecimiento de ANP en Michoacán 1917-2017

Fuente: Elaboración propia con base en (Bezaury-Creel et al., 2012; RAN, 2016a, 2016b).

II.2 La tenencia de la tierra y su relación con el manejo forestal en Michoacán

No es posible entender el efecto de cualquier política pública territorial considerando únicamente reglamentaciones y disposiciones procedentes de sí misma; es necesario comprender cómo interactúan las acciones y los intereses los distintos involucrados y los efectos o impactos que estas generan (Del Ángel-Moborak, 2012). Una vez descrita de manera general la implementación de las legislaciones agraria, forestal y ambiental durante el siglo XX en Michoacán, en esta sección se analiza el cambio en las cubiertas forestales diferenciado por tipo de propiedad; esto a manera de indicador que ayude a entender si este traslape entre la instrumentación de las legislaciones y las diferencias en sus enfoques deriva en procesos positivos o negativos para la conservación de los bosques y selvas del estado.

El análisis se divide en tres secciones, la primera describe la distribución actual de bosques y selvas por tipo de tenencia de la tierra, en una segunda sección se analiza la distribución de autorizaciones de manejo forestal y finalmente se presentan las diferencias en las tasas de cambio en las cubiertas forestales asociadas a la tenencia de la tierra.

II.2.1 Cubiertas forestales y tenencia de la tierra

En Michoacán el 36% de la superficie de bosques es de propiedad social (ejidos y comunidades) y el 64% restante se encuentra en otro tipo de propiedad, principalmente propiedad privada (Mas et al., 2016; RAN, 2016a). Las superficies de selva se encuentran un 55% en propiedad social y el resto en otros tipos de propiedad privada (Mas et al., 2016; RAN, 2016a). De los 1,859 núcleos agrarios que hay en el estado, 1,595 (85%) tienen una proporción de cubiertas forestales. Particularmente, 945 núcleos agrarios cuentan con superficies de bosque y 1,078 cuentan con superficies de selvas privada (Mas et al., 2016; RAN, 2016a).

Tabla 2. Proporciones de bosques y selvas por categoría de tenencia de la tierra en Michoacán y dentro de las ANP en el año 2014.

	Bosque (Hectáreas)	Selva (Hectáreas)	Área total (Hectáreas)
Michoacán	1,615,309	1,784,552	5,915,975
Propiedad social	36%	55%	46%
Propiedad privada y otros tipos de tenencia	64%	45%	54%
ANP	74,343	117,917	357,764
Propiedad social	59%	64%	66%
Propiedad privada y otros tipos de tenencia	41%	36%	34%
Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Delegación Michoacán.			

Las ANP en Michoacán se encuentran en su mayoría (66%) en terrenos de propiedad social, esto a su vez refleja una mayor proporción de bosques y selvas en este tipo de propiedad al interior de las ANP (Tabla 2).

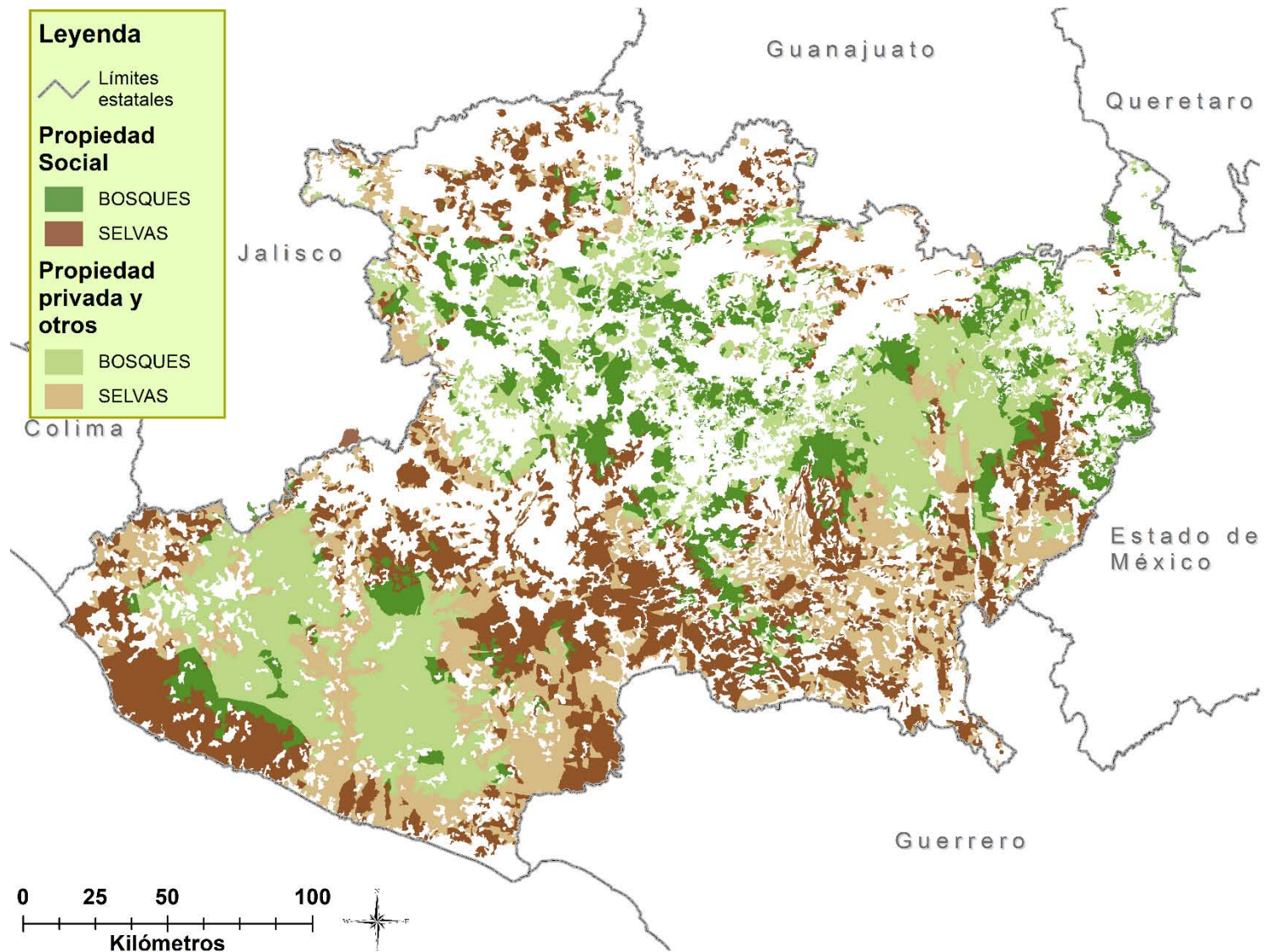


Figura 5 Mapa de las proporciones de bosques y selvas en propiedad social en el estado de Michoacán

Fuente: Elaboración propia con base en (Bezaury-Creel et al., 2012; RAN, 2016a, 2016b).

II.2.2 Manejo forestal en Michoacán (1993-2013)

El manejo forestal es una actividad que combina las prácticas de ordenación, cultivo, protección, conservación, aprovechamiento y restauración de los recursos forestales (DOF, 2003). Estas múltiples actividades que involucra el manejo forestal le dan un carácter fundamental para entender las relaciones entre el uso y aprovechamiento de los recursos y el régimen de tenencia en que se dan.

El manejo forestal en México ha sido el principal instrumento de ejecución de la política forestal nacional. En este apartado se abordarán únicamente 20 años de este proceso (1993-2013) limitados por la existencia de datos cuantitativos de las superficies y volúmenes de bosque autorizados para ser aprovechados.

En estos 20 años se entregaron 518 autorizaciones de aprovechamiento en propiedades comunes (ejidos y comunidades) y 3,213 autorizaciones a pequeñas propiedades (SEMARNAT, 2013). Del total de autorizaciones, en estos 20 años fueron autorizadas para su aprovechamiento 469,751.2 hectáreas de áreas forestales, principalmente bosques (Tabla 3). Del total de hectáreas, el 45% fueron aprovechadas en propiedad comunes y las restantes 55% se aprovecharon en propiedades privadas (SEMARNAT, 2013).

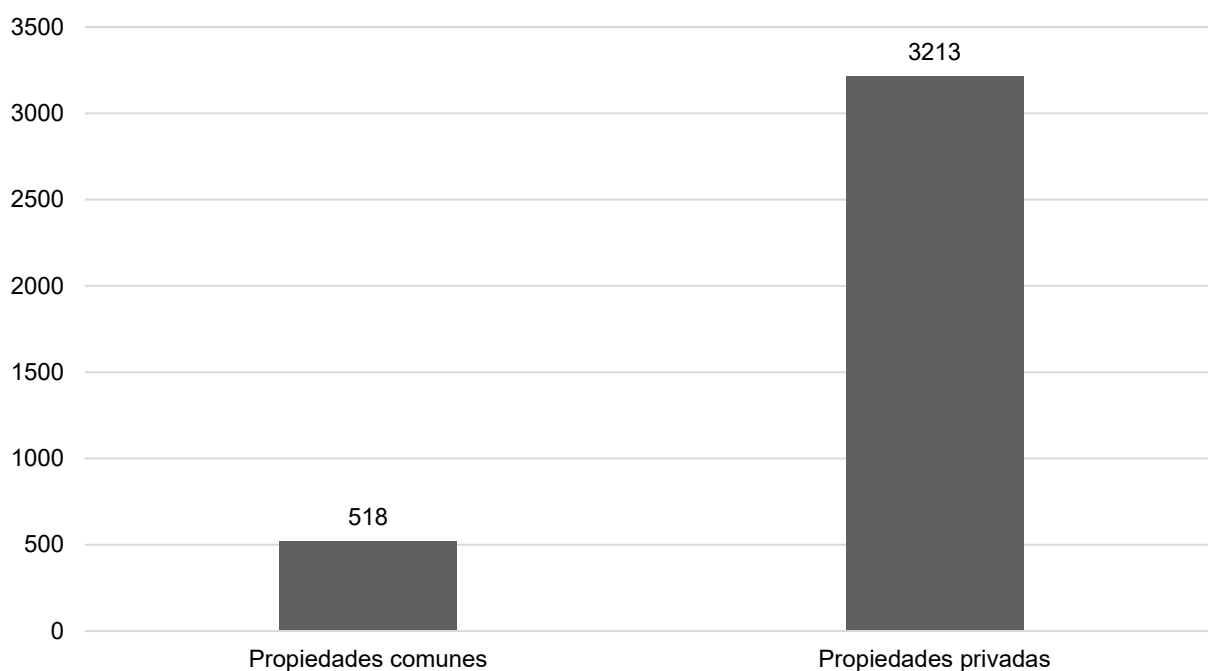


Figura 6 Autorizaciones de aprovechamiento forestal maderable otorgadas por tipo de tenencia de la tierra en Michoacán (1993-2013)

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Delegación Michoacán (SEMARNAT, 2013).

Si bien el número de autorizaciones es mucho mayor en propiedades privadas no es así en la suma de las superficies aprovechadas. Las propiedades comunes al contar con áreas boscosas muy extensas reciben autorizaciones en iguales proporciones, caso contrario a las pequeñas propiedades, reciben muchas más autorizaciones, pero su superficie afectada es menor.

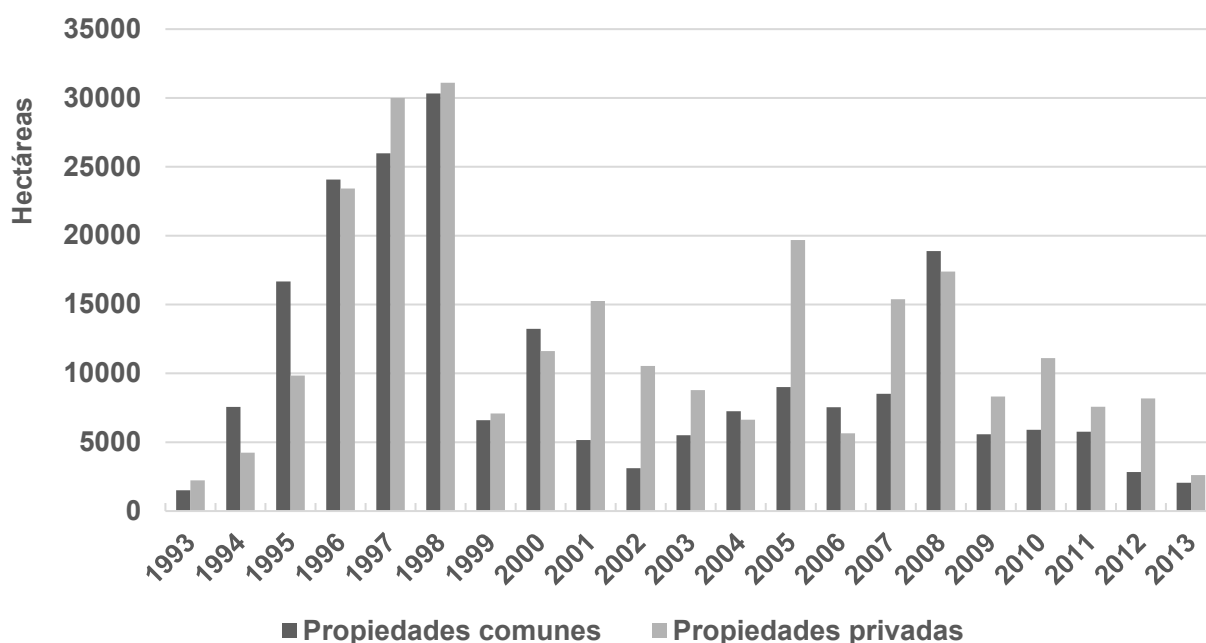


Figura 7 Autorizaciones de aprovechamiento forestal maderable por tipo de tenencia de la tierra otorgadas en Michoacán de 1993 a 2013

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Delegación Michoacán (SEMARNAT, 2013).

II.2.3 Tasa de cambio en las cubiertas forestales por tenencia de la tierra

Las tasas de cambio en las cubiertas forestales de 2004 y 2014 han sido más altas en las áreas de propiedad social con respecto a los otros tipos de tenencia, tanto a nivel estatal como dentro de las ANP (Fig. 8). En el total estatal las selvas son la cubierta con la mayor dinámica de cambio, en las zonas de propiedad privada estas presentan pérdidas a razón de un 0.47% anual entre 2002 y 2011, sin embargo, dentro de las ANP las mismas cubiertas y en la misma categoría de tenencia de la tierra, presentan una tasa de recuperación de 0.17%, más alta que la tasa de recuperación de propiedad social (Fig. 8).

La tasa de cambio anual en los bosques es negativa tanto para el total estatal como en las ANP. Durante el periodo de análisis en el estado se perdieron 20,857 hectáreas de bosque (Tabla 3), de las cuales 7,927 se perdieron en áreas de propiedad social y las restantes 12,930 en áreas de otros tipos de propiedad. A pesar de la menor cantidad de

hectáreas que se perdieron en propiedad social, la tasa de cambio es mayor, esto debido a la menor proporción de bosques que se encuentran en este tipo de propiedad (Tabla 3).

Tabla 3. Cambios en las superficies forestales por categoría de tenencia (2004-2014).

	Superficie 2004		Superficie 2014		Cambio en bosques	Cambio en selvas
	Bosque	Selva	Bosque	Selva		
Michoacán	1,636,166	1,835,436	1,615,309	1,784,552	-20,857	-50,883
Propiedad social	595,800	997,081	587,872	981,194	-7,927	-15,887
Propiedad privada y otros tipos de tenencia	1,040,366	838,355	1,027,437	803,358	-12,930	-34,996
Áreas Naturales Protegidas	75,533	224,174	74,343	225,671	-1,190	1,498
Propiedad social	44,983	156,914	44,034	157,362	-949	447
Propiedad privada y otros tipos de tenencia	30,550	67,259	30,309	68,310	-242	1050

Fuente: Elaboración propia con base en la cartografía del (RAN, 2016a) y (Mas et al., 2016)

Las superficies de bosques en las ANP han disminuido principalmente en terrenos de propiedad social, esto de acuerdo con la tasa de cambio y la mayor cantidad de hectáreas que se han modificado (Tabla 3). Contrario a la pérdida de los bosques, las selvas dentro de las ANP han presentado un aumento neto de 1,498 hectáreas, de las cuales 447 son en terrenos de propiedad social y 1,050 se presentaron en otros tipos de tenencia.

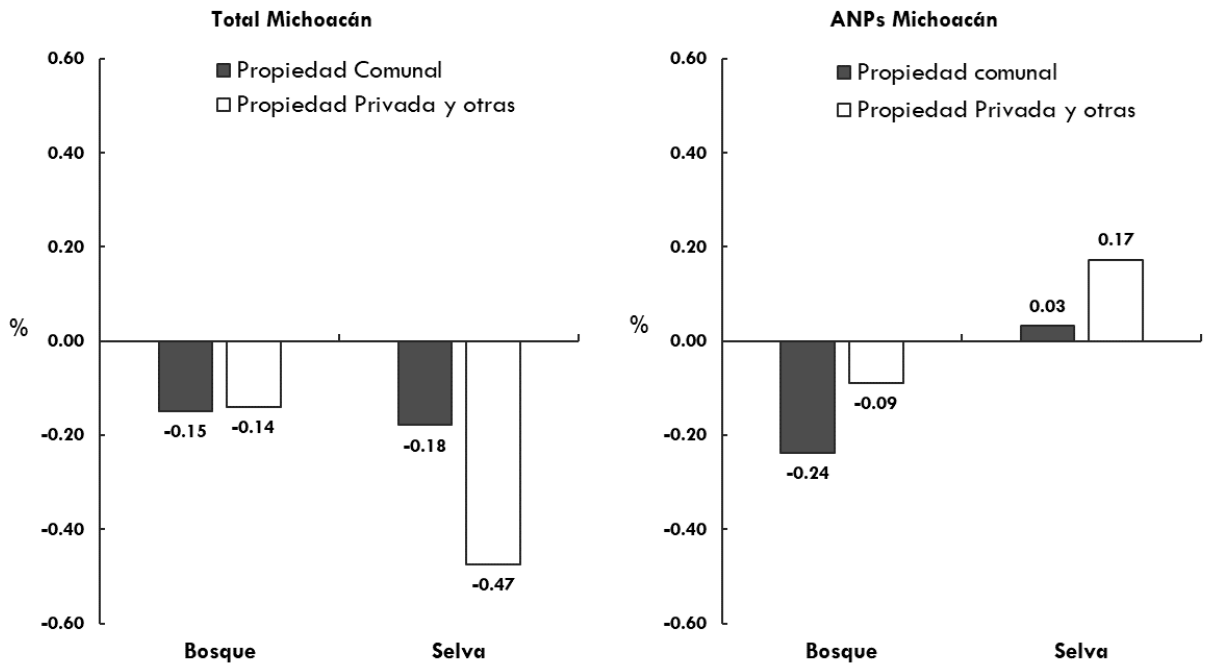


Figura 8. Tasas de cambio en las cubiertas forestales por tipo de propiedad en Michoacán (2004 - 2014).

Fuente: Elaboración propia con base en la cartografía del (RAN, 2016a) y (Mas et al., 2016)

Revisar los mecanismos mediante los cuales se da la implementación de una política pública brinda la posibilidad de observar con mayor claridad los cambios en el diseño o enfoque, así como poder aproximarse a una etapa de evaluación de esta, como es el caso de lo descrito anteriormente, si sólo se observarían los datos presentados en este apartado la conclusión sería que las propiedades comunes tienen un mayor impacto sobre la disminución de las cubiertas y usos de suelo forestal, sin embargo, con base en todo lo que ha sido analizado en el Capítulo I y en el apartado anterior de este Capítulo II sabemos que la decisión del manejo y aprovechamiento de los bosques y otros recursos naturales están relacionado con muchos otros factores no sólo con el tipo de propiedad en que se encuentran.

Como se menciona al inicio de este Capítulo, en el estado de Michoacán es posible encontrar evidencia de la implementación de los mecanismos de la política agraria, la política forestal y las acciones de conservación derivada de la misma durante todo el siglo XX, así como una reciente implementación de mecanismos de la política ambiental con enfoque integral de manejo de los recursos. En este sentido, la implementación de los mecanismos de las tres políticas se encuentra muy relacionada en el tiempo y el enfoque de las políticas públicas diseñadas a nivel nacional.

Capítulo III. La Hacienda Jesús Nazareno: de hacienda a minera a santuario de conservación de mariposas

Una vez revisado el contexto del diseño a nivel nacional y la implementación en el estado de Michoacán, en este capítulo se traza un acercamiento a los cambios en las formas de aprovechar los recursos de un territorio derivados de las modificaciones a la política agraria, forestal y ambiental durante el siglo XX, esto a manera de aproximación a la etapa de evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Como área de estudio se aborda la hacienda de Jesús Nazareno, en el actual municipio de Angangueo, al oriente de Michoacán, uno de los municipios centrales de la actual Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca.

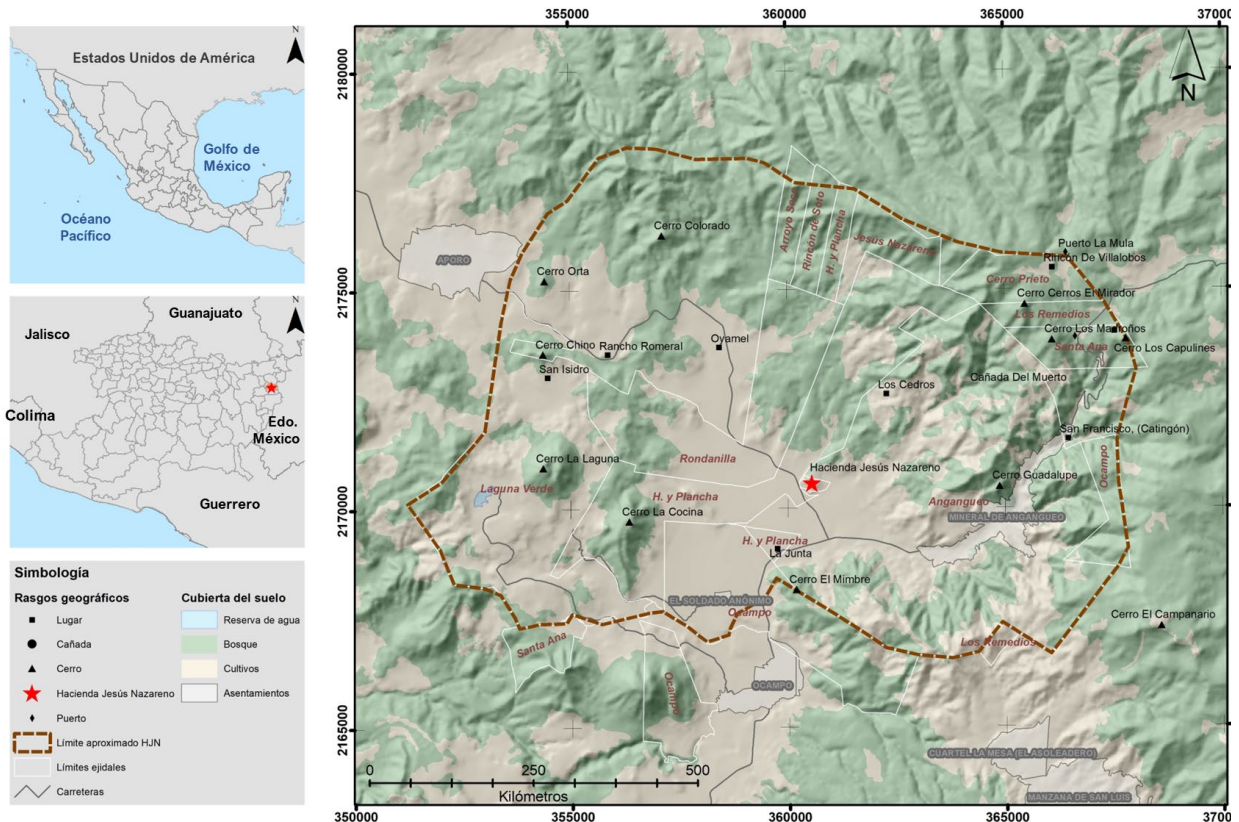


Figura 9. Mapa de localización de la Hacienda Jesús Nazareno en Angangueo, Michoacán

Fuente: Elaboración propia con base en cartografía base del INEGI y las descripciones del DOF, 1927 & Pérez-Gil, 2002.

III.1 Las haciendas mineras de los siglos XVI - XIX

Durante la época colonial, el término “*hacienda*” se les daba a las grandes propiedades rurales que lograban acumular riqueza material o a los lugares donde se daba la explotación de algún recurso mineral (Wobeser, 1989). La figura de las haciendas surgió a finales del siglo XVI y principios del XVII como parte del proceso de colonización de la Nueva España, fueron la evolución de las “estancias” y “labores” que se establecieron al principio del proceso colonizador (Wobeser, 1989). Las propiedades de las haciendas se basaban en el principio de que el Rey era el dueño de todo el suelo de la Nueva España y bajo este mandato, la corona instauró programas de otorgamiento de tierras, inicialmente mediante *mercedes*⁶ (de Solano, 1991). A medida que se concedían tierras, estas fueron aumentando su valor, lo que a su vez generó ocupaciones indebidas de tierras, por lo que la Corona instauró un sistema fiscal conocido como “composición de tierras”, mediante el cual se otorgaba un título de propiedad a quien lo demandaba a cambio de una aportación económica (de Solano, 1991; Flores Peregrina, 2016; Venegas Pérez et al., 2021)

Las características básicas de una hacienda eran el dominio de los recursos naturales de una zona, el control de la fuerza de trabajo y del mercado local y regional (Wobeser, 1989). Las haciendas dictaban la forma en que se llevaban a cabo las principales actividades económicas, tenían el poder de establecer el patrón de vida de la población en zonas rurales, eran parte fundamental de las interacciones económicas y sociales entre los habitantes de la colonia (Flores Peregrina, 2016)

Durante los siglos XVI a XIX las actividades mineras y el crecimiento de las zonas urbanas fueron las principales razones del surgimiento de las haciendas. En el caso de la minería, surgían con el objetivo de satisfacer necesidades de alimento y de otros productos básicos para su operación (Wobeser, 1989). Este tipo de hacienda minera, o de beneficio, fueron una de las actividades económicas coloniales que generaron mayor

⁶ Era la tierra que se entregaba a los conquistadores por su contribución al proceso de colonización (De Solano, 1991).

impacto en el territorio. Las haciendas mineras eran responsables del desarrollo de otras actividades económicas, como la agricultura y la ganadería. A partir de estas se generaban vínculos comerciales, demanda de infraestructura y de materias primas, insumos de madera para su operación, apertura de nuevos caminos y se estructuraban las redes comerciales (Sariego Rodríguez, 1994).

III.2 La Hacienda de Jesús Nazareno en el oriente de Michoacán

La hacienda de Jesús Nazareno está ubicada en el municipio de Angangueo, al oriente del estado de Michoacán, la presencia y riqueza de minerales metálicos en el subsuelo de las tierras de esta hacienda fue descubierta desde el siglo XVIII, específicamente el año 1792, en ese momento las tierras eran propiedad de una familia española, la cual utilizaba las tierras principalmente para actividades ganaderas y agrícolas (Uribe-Salas and Cortés-Zavala, 2012; Gavira Marquez & Lemus García, 2019).

La operación y crecimiento de las actividades mineras en esta hacienda fue facilitada por la cercanía con Tlalpujahuá, que para entonces ya tenía amplia experiencia⁷, desde este lugar arribaron muchos de los primeros pobladores y trabajadores mineros, e incluso en esta localidad se realizaban parte de los procesos de transformación de los minerales extraídos, ya que en esos años en Angangueo se carecía de la infraestructura minera (Gavira Marquez & Lemus García, 2019; Uribe-Salas & Cortés-Zavala, 2012).

Debido al crecimiento de las actividades mineras, en 1805 Angangueo se reconoció como Diputación minera, estas diputaciones mineras tenían como objetivo dar mejores soluciones a los problemas más comunes en las actividades mineras, como deslindes de propiedades y otros conflictos sociales (Gavira Marquez & Lemus García, 2019).

⁷ La presencia de minerales metálicos y las actividades mineras en Tlalpujahuá se iniciaron desde el Siglo XVI (Gavira Marquez & Lemus García, 2019).

Los eventos del movimiento de Independencia tuvieron grandes efectos en todas las actividades económicas, una vez que México alcanzó el rango de país se buscó reactivar la economía por medio de atracción de capitales extranjeros, principalmente de Alemania, Inglaterra y Estados Unidos. Es así como en 1824 empresarios alemanes compraron las tierras e infraestructura minera de Angangueo y fundaron la “*Compañía Alemana de Minas de México*”, que operó hasta 1838 cuando no pudo sostener las deudas que había adquirido, la hacienda quedó en manos de varios exdirectores y empleados de esta empresa alemana (Uribe-Salas & Cortés-Zavala, 2012).

En los años siguientes fueron compañías inglesas las que adquirieron los asientos mineros, varias empresas se constituyeron durante los años de 1876 a 1910, empresas que mezclaron las actividades mineras e industriales para controlar por completo la actividad económica en la región (Uribe-Salas & Cortés-Zavala, 2012). La participación de las compañías extranjeras ayudó a modernizar las técnicas de explotación de los minerales.

A partir de los primeros años del Siglo XX, periodo de análisis particular de este estudio, la hacienda pasó a ser propiedad de la compañía estadounidense de nombre *The American Smelting and Refining Company (ASARCO)*, que en ese entonces en la zona estaba a cargo de la señora María Tinajero de Arguello (DOF, 1927). La ASARCO cambió por completo la forma de trabajo y explotación de estas minas, transformó estas minas en proveedoras de mineral en bruto para sus empresas e instalaciones de fundiciones instaladas en el norte del país (Uribe-Salas & Cortés-Zavala, 2012).

En la región existían más haciendas dedicadas a las actividades mineras, como la Hacienda de Trojes o El Rosario, la Hacienda San Cristóbal, y ranchos dedicados a proveer de recursos básicos a las haciendas, como El Capulín, San Ana y Los Remedios, haciendas y ranchos que operaban con capital extranjero (DOF, 1927; Uribe-Salas, 1987). A causa de estas actividades, los pobladores trabajaban ocasionalmente como taladores, cortaban madera del monte y la llevaban a los aserradores de la compañía que

la utilizaba para elaborar pilotes para la mina, durmientes o combustible para el ferrocarril (Boyer, 2007).

A finales del siglo XIX, la hacienda tenía en propiedad grandes extensiones de bosques y montes, cerca de 2,800 hectáreas, sumadas al resto de superficies que se encontraban destinadas a otros tipos de usos, en total sumaban un aproximado de 12,000 hectáreas de extensión. Para estos años, la hacienda contaba con 12 propiedades consideradas como monte y cinco como bosque (Tabla 4), de estas zonas se extraían pinos, oyameles y encinos, principalmente para ser usados como combustible en la mina, como material de construcción y para la fabricación de muebles (Pérez-Gil, 2002a).

Tabla 4. Propiedades de bosque o monte de la Hacienda Jesús Nazareno en 1885

Bosque o monte	Nombre	Extensión (Hectáreas)	Principales especies	Usos generales	Propietarios	Poseedores
Bosque	Los conejos	171.2	Oyamel, ocote	Combustible y material de construcción	María Tinajero de Arguello	Jesús Salazar
Bosque	Rancho Verde	171.2			María Tinajero de Arguello	Manuel Hurtado
Bosque	Las jaras	128.4			María Tinajero de Arguello	
Bosque	Cañada del muerto	85.6	Oyamel, ocote. Madroño, capulín, De la virgen, palo prieto,		María Tinajero de Arguello	
Bosque	Loma alta	214.0		Combustible y objetos de ebanistería	María Tinajero de Arguello	
Monte	La corona	171.2	Encino, ocote, madroño	Combustible y material de construcción	María Tinajero de Arguello	José María Hernández y socio
Monte	El campanario y gotera	256.8	Oyamel, ocote		María Tinajero de Arguello	Jesús Salazar
Monte	El melón	64.2	Oyamel, ocote, encino, capulín común	Leña y material de construcción	María Tinajero de Arguello	Miguel Zerecero y otros
Monte	San Pedro	64.2	Oyamel, ocote		María Tinajero de Arguello	Ramon Sotomayor y Negociación de Trojes

Tabla 4. Propiedades de bosque o monte de la Hacienda Jesús Nazareno en 1885

Bosque o monte	Nombre	Extensión (Hectáreas)	Principales especies	Usos generales	Propietarios	Poseedores
Monte	De Enmedio	171.2	Oyamel, ocote, encino		María Tinajero de Arguello	
Monte	De las cumbres	214.0	Ocote, oyamel		María Tinajero de Arguello	Ramon Mendoza
Monte	Del tecolote	256.8	Oyamel, ocote, encino, aceituno silvestre		María Tinajero de Arguello	María Tinajero
Monte	El Mirador	128.4	Ocote, oyamel, encino, palo prieto		María Tinajero de Arguello	Manuel Hurtado
Monte	Villalobos	128.4			María Tinajero de Arguello	
Monte	Loma alta	256.8			María Tinajero de Arguello	María Tinajero
Monte	Laguna Verde	128.4	Encino, oyamel, madroño, tejocote		María Tinajero de Arguello	Isidro Martinez
Monte	La cocina	128.4			María Tinajero de Arguello	José Colin, Romualdo Alcantar y Manuel Torres.
	Total	2,738.9 hectáreas				

Fuente: Elaboración propia partir de los datos del Primer Inventario de los Bosques y Montes de Michoacán 1885, (Pérez-Gil, 2002b)

Cuando el proceso de reparto agrario dio inicio después de la Revolución, casi de manera inmediata iniciaron las solicitudes de tierras por parte habitantes de los poblados que se encontraban en las propiedades de la hacienda. Como respuesta a las solicitudes de tierras, los dueños de grandes extensiones de tierras optaron por fraccionar sus propiedades, debido a que vislumbraban la posibilidad de definir una superficie mínima que estaría sujeta a expropiación de tierras. Así lo hicieron los propietarios de la hacienda de Jesús Nazareno, quienes el 18 de abril 1921 dividieron en siete fracciones la hacienda, esto con el fin de evitar que sus propiedades fueran expropiadas, dejando cada una de estas fracciones con una superficie aproximada de 1,810 hectáreas.

Las fracciones las nombraron: Alvarado, Atalaya, El Robledal, Jesús Nazareno, La Cumbre, Ladero y Monreal (**Figura 10**), las cuales pasaron a ser propiedad de Julia

Tinajero, Trinidad Arguello, Flaviano Arguello, María B. Arguello, María Beatriz A. de Uriarte y Felipe Uriarte, respectivamente, este último quedándose con la fracción VI y VII que en su conjunto sumaban 3,872 hectáreas, por lo que estas propiedades fueron las primeras en estar sujetas de expropiación (DOF, 1927). El mapa a continuación muestra un polígono aproximado de la extensión que tenía la Hacienda de Jesús Nazareno en 1926, así como un señalamiento de las siete fracciones en que se dividió en 1921.

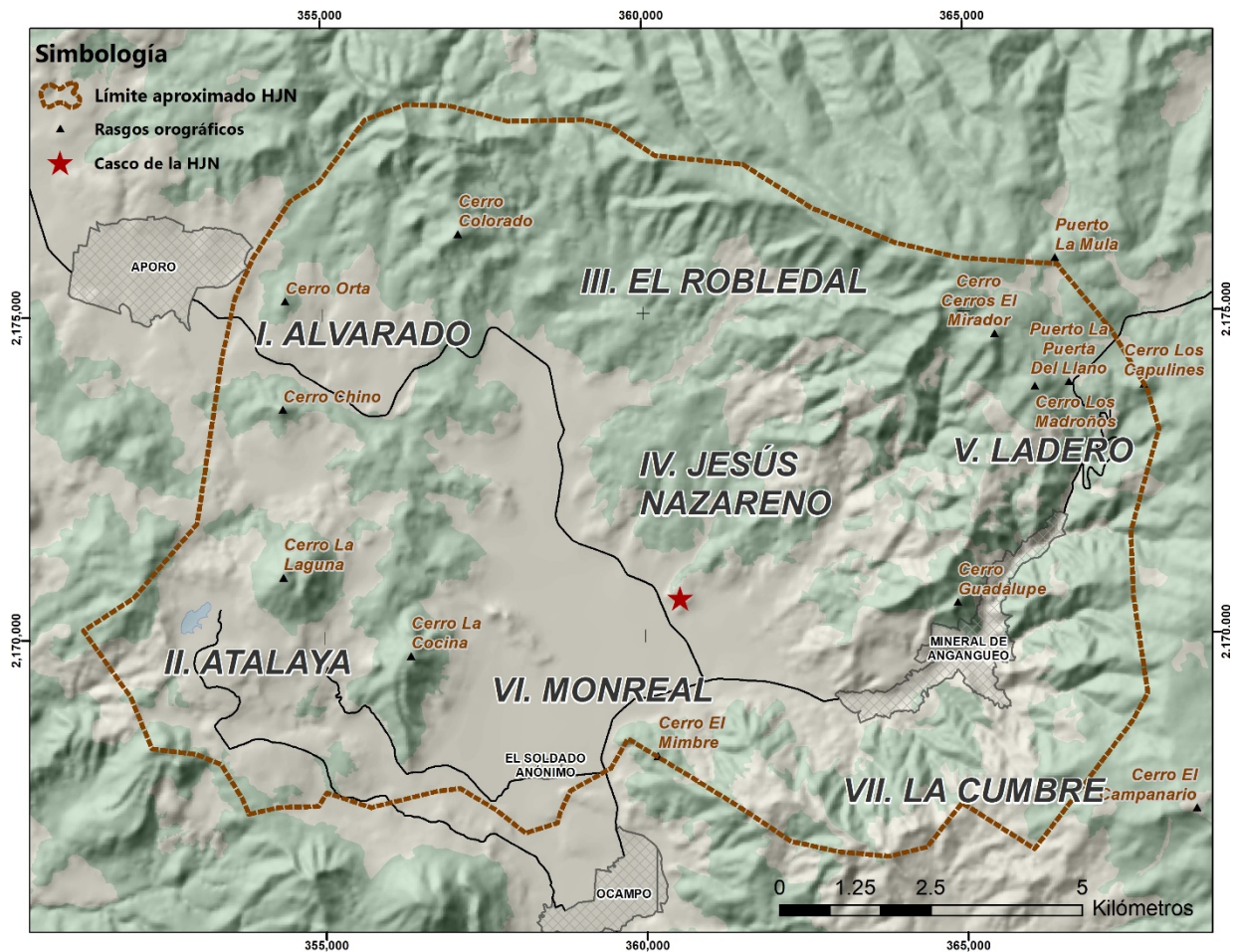


Figura 10. Mapa de los límites aproximados y fracciones en que se dividía en 1926 la Hacienda de Jesús Nazareno.

Fuente: Elaboración propia con base en (DOF, 1927; Pérez-Gil, 2002a)

La explotación minera de la región por parte de empresas extranjeras concluyó con la compañía ASARCO en el año de 1953, debido a un accidente ocurrido el 25 de abril

en la mina Dolores, accidente que cobro la vida de 25 mineros, derivado del cual los trabajadores de la mina obtuvieron apoyo del gobierno para formar la Impulsora Minera de Angangueo, la cual se mantuvo en operaciones hasta 1991 cuando la plata tuvo una caída de precios a nivel internacional (SGM, 2007; Uribe-Salas & Cortés-Zavala, 2012).



Figura 11. Mineros fuera de una bocamina de Angangueo en 1950

Fuente: Fototeca Nacional del Instituto Nacional de Antropología e Historia, consultada en https://www.mEDIATECA.INAH.GOB.MX/ISLANDORA_74/ISLANDORA/OBJECT/FOTOGRAFIA%3A194622

III.2.1 El reparto agrario de la hacienda Jesús Nazareno

La expropiación de las propiedades de la hacienda se dio entre los años de 1926 y 1982, en este periodo de 56 años la dotación y conformación de los ejidos presentó cambios en los criterios de aplicación, relacionados con los cambios en la legislación agraria. A continuación, se describe el proceso de reparto de tierras de los 11 ejidos formados a partir de las propiedades de la hacienda, en la siguiente tabla se presenta un resumen de la dotación de estos ejidos y las superficies que fueron expropiadas a la hacienda.

Tabla 5. Ejidos dotados a partir de propiedades de la hacienda de Jesús Nazareno

Ejido	Fecha de solicitud	Fecha de decreto	Superficie entregada	Superficie afectada de la hacienda	Duración del proceso de dotación (años)
Ocampo	21-sept-1921	17-mar-1926	1,148	691	5
Laguna Verde	23-sept-1921	2-may-1927	1,600	1,600	6
Anganguero	6-oct-1921	4-ago-1927	3,000	3,000	6
Rondanilla	14-nov-1931	9-may-1936	1,266	1,266	5
Hervidero y Plancha	23-oct-1929	29-may-1936	1,689	1,689	7
Santa Ana	20-jul-1935	15-nov-1938	445	445	3
Arroyo Seco	26-feb-1936	13-jul-1939	141	141	3
Los Remedios	1935	19-jul-1941	188	188	6
Rincón de Soto	1-oct-1932	7-ago-1953	140	140	21
Cerro Prieto	21-ago-1948	18-dic-1969	330	330	21
Jesús Nazareno	14-oct-1946	26-abr-1982	272	272	36
		Total	10,219	9,762	

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de dotación de los tejidos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Ejido Ocampo

El primer ejido en dotarse a partir de terrenos de la Hacienda de Jesús Nazareno fue Ocampo, los habitantes de este poblado el 21 de septiembre de 1921 solicitaron al gobierno del estado la dotación de un ejido, por carecer de tierras propias. Esta solicitud la basaron en el Artículo 3 de la ley agraria del 6 de enero de 1915 (DOF, 1926b). A respuesta de esta solicitud la Comisión Local Agraria realizó un censo en el poblado, del cual resultaron 138 personas como sujetos con derecho a dotación de tierras, y como

propiedades afectables La Hacienda de Trojes o El Rosario, La Hacienda de San Cristóbal y las fracciones VI y VII de la Hacienda Jesús Nazareno (DOF, 1926b).

Los dueños de dichas propiedades fueron avisados de los resultados del censo, ante lo cual estos presentaron varias objeciones ante el reparto de tierras. Sin embargo, la Comisión Local Agraria no aceptó dichas objeciones, ya que todas eran resueltas por los preceptos de la ley del 6 de enero de 1915, por lo tanto, la solicitud de dotación del ejido de Ocampo fue procedente (DOF, 1926b).

Se asignaron parcelas de ocho hectáreas a cada ejidatario, lo que sumó un total de 1,148 hectáreas, de las cuales 350 fueron tomadas de la Hacienda Trojes o El Rosario, 107 de la hacienda de San Cristóbal y 691 de las fracciones VI y VII de la Hacienda de Jesús Nazareno (DOF, 1926b). Estas tierras fueron entregadas a los pobladores con el exhorto de mantener, conservar y fomentar la vegetación forestal existente en los terrenos dotados, y a explotarla de manera común atendiendo las órdenes de la ley de bosques respectiva (DOF, 1926b).

Ejido Laguna Verde

Unos días después de la solicitud de tierras de los pobladores de Ocampo los habitantes del poblado de Laguna Verde solicitaron al gobernador del estado que se les dotara tierra para formar un ejido, solicitud que llevó a la Comisión Local Agraria a realizar un censo en la localidad que identificó a 200 personas con posibilidad de ser beneficiados de la dotación de tierras. Finalmente, en agosto de 1927 se emitió la resolución final sobre la dotación de este ejido, para la cual se afectaron todas las fracciones de la hacienda de Jesús de Nazareno, afectación que se realizó entregando ocho hectáreas por beneficiado, es decir 1,600 hectáreas, de las cuales 1,000 eran de tipo de cultivo de temporal y 600 eran de bosque o monte. Una de las particularidades de estos primeros ejidos es que las superficies entregadas en su dotación se calculaban con base en el número de beneficiados y la superficie mínima requerida por cada uno según lo señalaba

el Reglamento Agrario de 1922, por lo que se expropiaban superficies tan importantes de las haciendas.

Ejido Angangueo

El ejido de Angangueo fue el siguiente en obtener la resolución definitiva de dotación de tierras el 4 de agosto de 1927. La solicitud de tierras inicio también desde 1921, cuando pobladores de Angangueo solicitaron al gobernador del estado, que se les dotara de tierras ya que carecían totalmente de ellas y por lo tanto varios vecinos se habían visto obligados a emigrar en busca de empleos (DOF, 1927).

En el informe del ingeniero de la Comisión Nacional Agraria se expresa sobre las condiciones socioeconómicas de los pobladores que:

la situación económica es muy mala e insegura, debido a que la única fuente de ingresos, es decir, el único medio de vida con que cuenta es la raya de la American Smelting and Refining Co., poderosa compañía extranjera, ..., la cual paga jornales sumamente bajos. ... Estando las cosas como he dicho, en el caso de que dicha compañía suspenda sus trabajos, la muerte de Angangueo seria inmediata, teniendo que emigrar la gente para otros lugares, como sucedió hace algunos años (DOF, 1927).

Estas declaraciones del ingeniero influyeron en la justificación de la necesidad de tierras de los pobladores de Angangueo. Se aprobó una dotación de 3,000 hectáreas para ser repartidas entre los 514 individuos que calificaron como sujetos agrarios. Estas hectáreas que fueron tomadas de las fracciones III, IV, V, VI y VII de la Hacienda Jesús Nazareno (DOF, 1927).

En la resolución de dotación del ejido de Angangueo de 1927 también se señalaba la importancia de los bosques y la obligación que tenían los beneficiados de mantener, conservar y fomentar la vegetación forestal existente en los terrenos dotados, así como a explotarlos de manera común respetado las disposiciones de la ley de bosques

correspondiente. Los textos en dónde se mencionan estas características de manejo forestal dejan ver que desde la fundación de los ejidos los pobladores debían trabajar sus bosques de manera colectiva y debían procurar su conservación.

Ejido Rondanilla

Los pobladores de Rondanilla iniciaron su solicitud de tierras el 14 de noviembre de 1931, a partir de la cual la Comisión Local Agraria realizó el censo que identificó a 94 personas con derechos a recibir tierras, así como las posibles propiedades afectables que serían la fracción I y II de la hacienda Jesús Nazareno (DOF, 1936a). A partir de los análisis técnicos sobre las propiedades afectables la Comisión Agraria emitió su dictamen de dotación el 13 de septiembre de 1932, en el que se proponía dotar de una superficie de 675 hectáreas (DOF, 1936a).

Una de las inconformidades presentadas durante la dotación de este ejido fue el que algunos de los solicitantes se encontraban ya inscritos en el censo del ejido de Angangueo, y habían sido ya beneficiados con la dotación de tierras, situación prevista por el Código Agrario de 1934. El 9 de mayo de 1936 se entregó la dotación definitiva a los pobladores de Rondanilla una superficie de 1,266 hectáreas tomadas de las propiedades fracción I El Alvarado 994 hectáreas y de la fracción II La Atalaya 271 hectáreas (DOF, 1936a).

Ejido Hervidero y Plancha

El 30 de octubre de 1929, los habitantes del poblado de Hervidero y Plancha, ubicado en el actual municipio de Ocampo, solicitaron al gobernador del estado les dotara de tierras por carecer de este recurso. Del censo realizado en el poblado el 30 de abril de 1931 se identificaron que existían un total de 96 individuos con derecho a realizar la solicitud (DOF, 1936b). Al igual que para el ejido de Angangueo, las tierras afectadas para la conformación de este ejido fueron tomadas de las fracciones II, III, IV, V y VI de la Hacienda de Jesús de Nazareno, el 19 de noviembre de 1932 la Comisión Agraria emitió

el decreto en que se especificó la forma las tierras serían dotadas, así como las fracciones de las cuales fueron tomadas, esto se muestra en la siguiente tabla (DOF, 1936b).

Tabla 6. Superficie y destino de las tierras para la dotación del ejido Hervidero y Plancha

Fracción de la Hacienda	Destino de la tierra				
	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Monte (15% laborable)
II	20	95	21-40	51	348
III	74	79	48	144	190
IV	56	67	76	65	
V	12	59	64	80	
VI	6	60	107	12	
Totales					

Fuente: *Diario Oficial de la Federación* 1936 (DOF, 1936b).

Esta dotación sumó un total de 1,689 hectáreas, las cuales al dividir las entre los beneficiados formarían un total de 97 parcelas de entre cuatro y ocho hectáreas cada una, la superficie restante fue destinada para la escuela del poblado, mientras que las extensiones de agostadero y monte no cultivable quedaron destinadas para los usos colectivos de la comunidad. El decreto final de la dotación del ejido fue publicado el 19 de abril de 1936 (DOF, 1936b).

Ejido Santa Ana

En el año de 1935 los habitantes del poblado Santa Ana, municipio de Ocampo, iniciaron la solicitud para obtener la dotación de un ejido, en 1937 la Comisión Agraria listó 232 habitantes en el poblado, de los cuales 55 fueron considerados con derecho a dotación. Finalmente, la Comisión Agraria dictó su resolución el 22 de agosto de 1938, en la cual detalló la dotación de 445 hectáreas tomadas de la hacienda de Jesús Nazareno, de las cuales 323 fueron de monte y 122 para agricultura de temporal. La publicación de la resolución de dotación se dio el 19 de octubre de 1938 (DOF, 1938b), tan sólo tres años después de haber iniciado su solicitud, en la dotación de este ejido se puede notar la agilización de la tramitología del reparto agrario impulsada por Lázaro Cárdenas.

Ejido Arroyo Seco

Los vecinos del pueblo Arroyo Seco iniciaron su solicitud de tierras el 26 de febrero de 1936, la cual fue turnada a la Comisión Local Agraria para que levantará el censo de posibles beneficiarios, el cual se realizó en ese mismo año e identificó a 28 individuos con derecho a dotación (DOF, 1939b). De los trabajos técnicos de la Comisión también se encontró que a pesar del fraccionamiento de los terrenos de la Hacienda Jesús Nazareno, en esos años el usufructo se seguía realizando de manera común, por lo que los terrenos de la hacienda estaban sujetos a expropiación para conformar ejidos. Es así como el 13 de julio de 1939 se publicó su resolución final de dotación, mediante la cual fueron beneficiados con 141 hectáreas tomadas íntegramente de la Hacienda Jesús Nazareno, estas hectáreas eran todas de tipo de bosque o monte, por lo que también a los 28 beneficiados se les dio la posibilidad de que tramitaran la creación de un nuevo centro de población agrícola, mediante el cual podrían acceder a tierras de uso agrícola (DOF, 1939b).

Ejido Los Remedios

El poblado Los Remedios inició la solicitud de tierras unos meses antes que Santa Ana, sin embargo, durante el proceso de dotación los dueños de la hacienda presentaron inconformidades por las expropiaciones que ya se habían hecho a su propiedad, argumentando que después de las grandes extensiones que les habían sido expropiadas se encontraban en proceso de alcanzar la superficie mínima para ser considerada una pequeña propiedad, situación que de fondo se buscaba evitar por la ley agraria vigente en esos años. A pesar de estas inconformidades, la Comisión Agraria llevó a cabo el censo en el poblado, del cual derivó que 32 habitantes contaban con el derecho a la dotación de tierras (DOF, 1941b). En 1938 el visitador agrario encargado del expediente de dotación del ejido Los Remedios, incluyó en su informe gobernador que:

La hacienda debe considerarse como una sola propiedad..., ya que se comprobó que, sobre el terreno, no existe división material que señale las fracciones que a cada una de las personas indicadas

corresponda y que la explotación total de la finca se hace en común.(DOF, 1941b)”

El informe del visitador agrario hizo posible continuar el proceso de dotación, a la realizando una modificación de las 288 hectáreas propuestas al inicio de la solicitud, para finalmente entregarles un total de 188 hectáreas tomadas completamente de la hacienda de Jesús Nazareno. Después de la atención a las inconformidades, la resolución de dotación de tierras para constituir este ejido fue resulta seis años después de haber iniciado su solicitud.

Ejido Rincón de Soto

El siguiente ejido en dotarse fue Rincón de Soto, caso particular por el tiempo que llevo completar su dotación, de la fecha de inicio de su solicitud y hasta la fecha oficial de resolución de su dotación pasaron más de 20 años. Los pobladores iniciaron su solicitud desde el 1 de octubre de 1932, con la cual se realizó el censo que identificó a 32 sujetos con derecho a solicitar tierras. El 20 de octubre de 1943 el gobernador del estado emitió un dictamen en el cual otorgaba a los pobladores solicitantes 140 hectáreas, las cuales eran del tipo conocido como monte alto (DOF, 1953).

A partir del dictamen del gobernador, pasaron 10 años para que el decreto final fuese publicado, el 7 de agosto de 1953 (DOF, 1953). El haber transcurrido tanto tiempo entre la solicitud y la dotación de tierras está ligado, al igual que la dotación del ejido Los Remedios, a la resistencia de los dueños de la hacienda a seguir entregando sus tierras, y en particular a estos poblados que se habían formado a partir de los trabajadores de la hacienda.

Ejido Cerro Prieto

Para el año de 1948 habitantes del poblado de Cerro Prieto iniciaron la solicitud para beneficiarse con tierras, en ese mismo año la Comisión Agraria realizó el censo mediante el cual identificó a 36 sujetos con derecho a dotación de tierras. Hasta 18 años después,

en 1966 el gobernador del estado emite un dictamen en el cual especifica que las tierras afectadas para constituir este ejido serían de tipo monte alto con 30% laborable que serían tomadas de la fracción Villalobos de la ex Hacienda de Jesús Nazareno (DOF, 1969). El dictamen del gobernador fue modificado para finalmente entregar al ejido 330 hectáreas de agostadero y monte con 30% laborable, de las cuales deberían destinar 20 hectáreas para la escuela y 10 hectáreas para la zona urbana. Esta resolución final se publicó el 18 de diciembre de 1969 (DOF, 1969).

El retraso para obtener una resolución final de dotación de tierras para estos ejidos se relaciona con el hecho de que la mayor parte de las tierras afectables de la hacienda ya habían sido repartidas para la constitución de otros ejidos. Para la dotación de estos ejidos se aplicó el criterio de tomar tierras que se encontraran en un radio de 7 kilómetros a la redonda del poblado solicitante, es por ello por lo que las tierras del ejido se encuentran alejadas de la ubicación de los poblados. Sumado a esto, también están las solicitudes de tierras de otros pueblos de los alrededores, lo cual derivaba en un complicado proceso de acomodo de tierras para todos los solicitantes.

Ejido Jesús Nazareno

El último ejido en constituirse a partir de las tierras de la hacienda Jesús Nazareno, es precisamente el ejido con el mismo nombre. Este inició su solicitud de tierras el 14 de octubre de 1946. El censo arrojó que existía un total de 74 habitantes con derecho a dotación, por lo que en 1949 el gobernador emitió un dictamen que especificaba que se entregarían 128 hectáreas para constituir este ejido, 56 de terrenos laborables y 72 de agostadero y monte (DOF, 1982b).

Entre el dictamen del gobernador y la resolución final de dotación, se realizaron varias asambleas en las que los dueños de las fracciones que restaban de la hacienda presentaron varios impedimentos para la dotación de más ejidos. Su principal solicitud era que sus terrenos fueran respetados como pequeña propiedad inafectable, ya que los

terrenos excedentes que poseían habían sido ya afectados por las ampliaciones de ejidos de los alrededores (DOF, 1982b).

En la resolución final se entregaron a los pobladores 272 hectáreas de agostadero con porciones laborables, que fueron tomadas de un predio que ya en estos años era conocido como Ex-Hacienda de Jesús Nazareno (72 hectáreas), y el resto del predio conocido como “Monte Alto”; el cual también había pertenecido a la hacienda, pero a esta fecha era propiedad del gobierno del estado, quien lo obtuvo mediante un embargo hecho a los dueños a causa de una deuda con el fisco (DOF, 1982b).. De estas hectáreas que les fueron dotadas, debían reservar 15 hectáreas para la zona urbana y la necesaria para la parcela escolar y para constituir una Unidad Agrícola Industrial para la Mujer (DOF, 1982b).



Figura 12. Condición actual casco de la hacienda de Jesús Nazareno (2017).

Fotografía tomada durante el trabajo de campo realizado en marzo de 2017

III. 2.2 Actuales propiedades y territorios sobre la ex Hacienda Jesús Nazareno

Al concluir el proceso de reparto de tierras, este tuvo distintas implicaciones en la actual conformación de estos territorios. Una de las particularidades que es posible observar a simple vista es que varios de los ejidos se encuentran dentro de los límites administrativos de otro u otros municipios diferente del municipio dónde se encuentran su asentamiento humano.

Los ejidos se crearon otorgando a los solicitantes terrenos de donde estuvieran disponibles, a diferencia de las comunidades que éstas se formaban por un proceso que consistía en un reconocimiento a la propiedad de tierras que les habían pertenecido por derecho desde épocas pasadas mediante acciones de restitución, confirmatorias o de titulación (Procuraduría Agraria, 2014). Es por esto por lo que terrenos ejidales es más común encontrar dinámicas de poblaciones fuera de los límites de sus ejidos o ejidos de un municipio que se encuentran totalmente dentro de otro municipio.

Sin duda estas dinámicas derivan en un traslape múltiple y complejo de toma de decisiones sobre el uso y manejo de estos territorios y sus recursos. No solo es un traslape espacial, como el hecho de presentar ejidos de un municipio dentro de los límites administrativos de otro, aquí igualmente se da un traslape entre niveles de gobierno, un gobierno municipal no tiene la facultad de intervenir en las decisiones que por asamblea tomen los ejidos, por lo tanto, en la practica el gobierno municipal no tiene el control total de los límites que lo encierran.

Los cambios en cuanto a quienes tenían derecho a obtener tierras tuvieron relación con la distribución de las propiedades, los pequeños poblados formados a partir de los jornaleros de la hacienda no tenían derecho a solicitar tierras, por lo tanto, cuando fueron incluidos en la legislación, las tierras cercanas a sus localidades habían sido ya expropiadas y tuvieron que dotarles tierras en propiedades lejanas de sus límites.

El siguiente mapa muestra los ejidos dotados a partir de las tierras con distintos colores de acuerdo con la fecha en que se dotaron. Es posible observar que las zonas bajas, que eran las zonas destinadas a la producción agrícola, en concordancia con el objetivo de la legislación en turno, fueron las primeras en entregarse a los campesinos, las zonas de bosque fueron integradas a los repartos de tierra hasta los años en que ya no se contaba con más terrenos agrícolas, por lo que los ejidos de las partes altas son los más recientes.

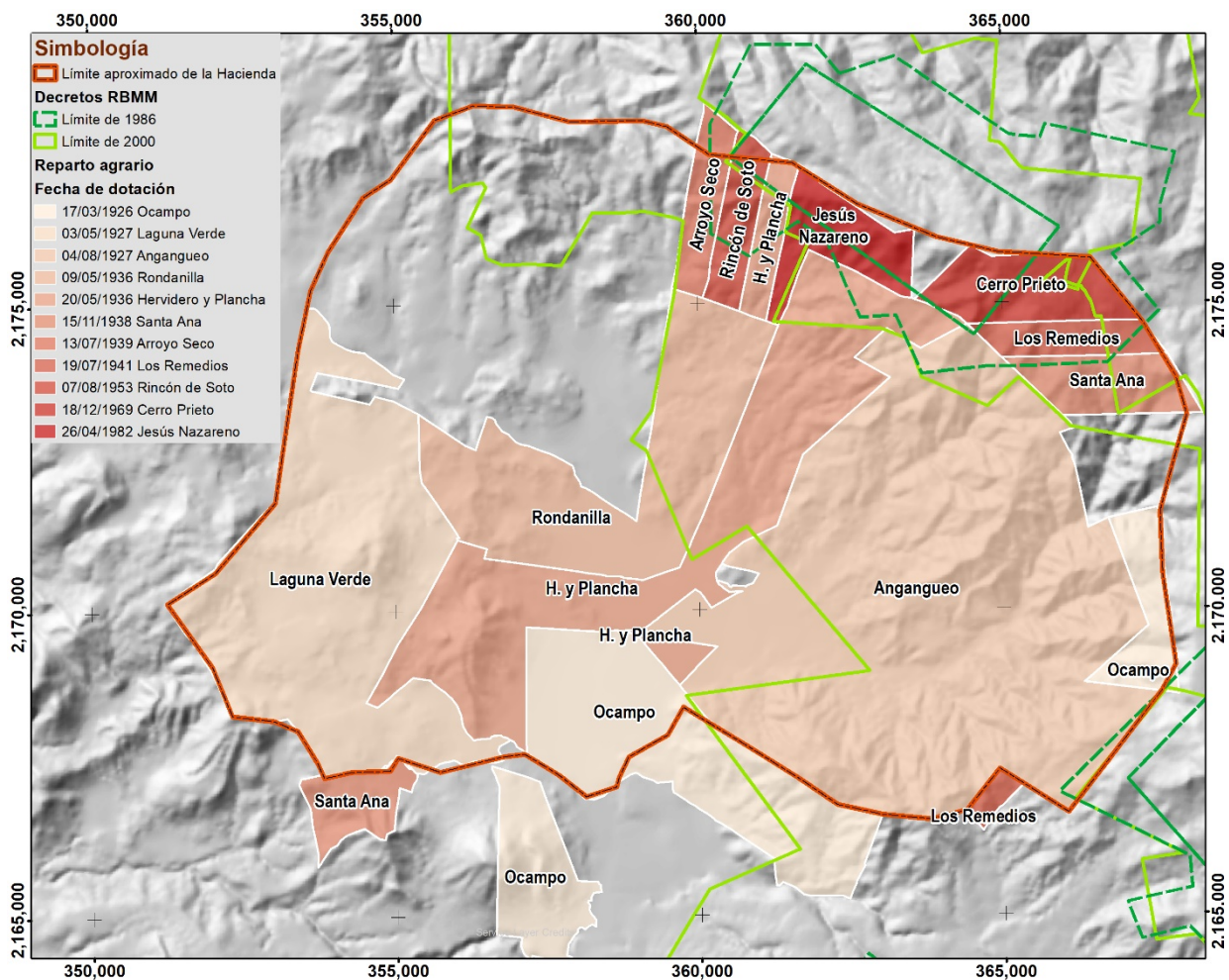


Figura 13. Mapa de ubicación de los ejidos dotados a partir de las tierras de la Hacienda Jesús Nazareno

Fuente: Elaboración propia con datos del RAN, el DOF y la CONANP

III.3 Cambios en el manejo y aprovechamiento del territorio de la Hacienda de Jesús Nazareno (1921- 2018)

El proceso de evaluación de una política pública, entendido como una actividad vinculada a la medición del desempeño de las metas, se puede abordar desde diversas modalidades, dependiendo de los objetivos o aspectos que se quieran analizar (Parsons, 2007a). En este apartado, se busca la etapa de evaluación en la aplicación de las políticas agrarias, forestales y ambientales desde una modalidad acumulativa, la cual busca medir la manera en que una política tiene impacto en la atención a los problemas que pretendía atender con su diseño, realizando análisis comparativos del estado en que se encontraba un territorio o fenómeno antes o después de la implementación de algún instrumento (Parsons, 2007a).

En esta sección se describen los cambios en el manejo de los recursos naturales de los territorios que conformaron la antigua hacienda de Jesús Nazareno, asociados con la implementación de las políticas agrarias, forestales y ambientales a lo largo del siglo XX; como se describe en los apartados anteriores, han sido variados y sus efectos han modificado la estructura, extensión, usos del suelo y la modalidad de tenencia de la tierra. La figura 14 muestra los principales sucesos o factores que derivaron en un cambio en el aprovechamiento de los recursos forestales, los cuadros de color ejemplifican tres distintas etapas de relación entre la legislación agraria, forestal y ambiental en la zona.

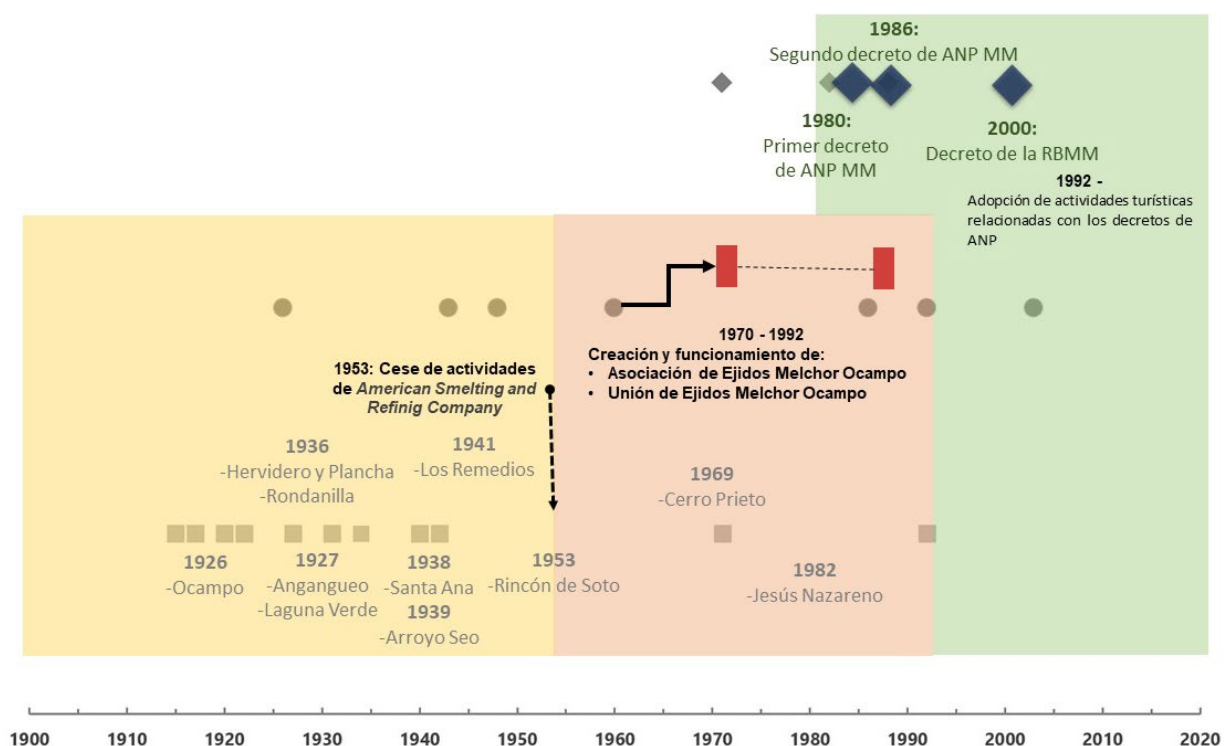


Figura 14. Etapas y acontecimientos de cambios en los terrenos de la Hacienda Jesús Nazareno, 1917 - 2017

Fuente: Elaboración propia.

A principios del siglo XX la *American Smelting and Refinig Company* era la figura más relevante sobre el manejo de los bosques, esta compañía era propietaria única de los terrenos que formaban la hacienda, tanto las áreas agrícolas como los bosques y montes. Los principales usos que se le daban al bosque y sus recursos eran con la finalidad de obtener material de construcción y combustible, todo relacionado con la actividad minera (Pérez-Gil, 2002a).

La hacienda tenía control absoluto de los bosques y podía utilizarlos según su mejor conveniencia, la explotación de los bosques la realizaban principalmente los trabajadores de la hacienda, los cuales regularmente venían de otros lugares para trabajar en este lugar, ya que los pobladores de la región no acostumbraban a practicar este tipo de actividades, la mayoría eran agricultores (DOF, 1927; Gavira Marquez & Lemus García,

2019). Los poblados que se encontraban dentro de las propiedades de la hacienda trabajaban las tierras por medio de la aparcería, casi siempre a una mitad o mayor porcentaje para los dueños (DOF, 1927).

Con la división de la hacienda en 1921 y el inicio del reparto de sus tierras en 1922, se presentaron los primeros cambios en la forma de utilizar los recursos. Uno de los aspectos más importantes a resaltar sobre los primeros repartos de tierras de la hacienda, es que su objetivo era repartir las tierras que fueran las más útiles para la producción agrícola. Las primeras tierras de la hacienda en ser entregadas como ejido fueron las ubicadas en las partes bajas de la hacienda, las más fértiles y que contaban con un sistema de riego (DOF, 1926b, 1927).

En estos años, los bosques no se consideraban con un papel central en la entrega de tierra, es decir no existía una relación directa entre la política de entrega de tierras y las acciones de conservación de recurso forestales. Las resoluciones de dotación de tierra incorporaban los mismos mandatos para todos los ejidos formados en esos años, en los que se indicaba a los recientes ejidatarios o comuneros el preservar las zonas boscosas y aprovecharlas únicamente de manera común. Esto mismo era respaldado por la ley forestal de 1926, la cual permitía la explotación comercial de madera solamente a grupos organizados, los cuales debían realizarlo con técnicas modernas, prohibiendo el aprovechamiento tradicional por parte de los campesinos (DOF, 1926a; Boyer & Orensanz, 2007). Por lo dicho por los ejidatarios entrevistados, en la región durante estos años los ejidatarios podían extraer los árboles que consideraran necesarios para satisfacer sus necesidades de leña, carbón, cercas perimetrales o incluso para venta, las restricciones de no aprovechar los bosques de manera individual no eran vigiladas o aplicadas.

La dotación de los ejidos entre los años 1922 – 1953, tenían como objetivo principal entregar tierras a los campesinos para que las trabajaran y pudieran satisfacer sus necesidades, en estas dotaciones se puede entrever el enfoque de la política agraria

dedicada a impulsar la producción agrícola que predominaba en esa época en todo Michoacán y el país. En estos años, el manejo de los bosques se daba de manera individual en cada ejido, limitado a recolectar leña o cortar algunos árboles para cubrir alguna necesidad, al interior de cada ejido se definía la forma en que los bosques serían utilizados, con la restricción de hacerlo de manera comunal. Hasta los años 50, la mayoría de los habitantes de la región tenían alguna relación con las actividades mineras, hasta que se presentó el incidente de la mina de Dolores en 1953, lo que orilló al cese de actividades de la compañía minera (SGM, 2007; Uribe-Salas & Cortés-Zavala, 2012).

Una vez que las actividades mineras comenzaron a tener un descenso, y con las nuevas políticas nacionales de impulso a la industrialización da inicio una nueva etapa de aprovechamiento de los recursos. En 1960 con la publicación de la nueva ley forestal, que promovía la creación de Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF) y con el impulso a la tecnificación del campo por parte de la reforma agraria de Luis Echeverría, en 1970 se creó la Unidad de Explotación de Ejidos Melchor Ocampo, en la cual se integraron los ejidos que habían sido dotados hasta ese año. Esta unidad constituía una agrupación de ejidos con terrenos forestales, estos cedían el aprovechamiento de sus bosques a un particular y este les retribuía con un pago en proporción a la madera extraída de cada ejido (Boyer, 2007).

La UIEF Melchor Ocampo concentró la tala de bosques sin priorizar criterios biológicos ni ecológicos, lo cual causó el deterioro, empobrecimiento y fragmentación de los bosques. De acuerdo con los ejidatarios, durante la explotación de los bosques por medio de la UIEF, fue que los ejidatarios no tenían participación en las labores de extracción de madera, la empresa era quien llevaba a cabo todas las actividades relacionadas, los ejidos únicamente recibían un pago por el manejo del bosque, ellos no participaban de manera activa en el proceso.

Después de 16 años, esta asociación de ejidos se transformó en la Unión de Ejidos Melchor Ocampo. Por un lado, la modificación se debió a los cambios en la legislación

presentados en la ley forestal de 1986, la cual incentivaba la participación del estado en estas asociaciones de ejidos con el fin de crear concesiones forestales paraestatales, y por otro lado, la modificación se debió a una serie de problemas, tales como el no haber recibido el crédito que se tenía previsto, con lo que después de seis años los ejidos dejaron de recibir su utilidad anual (Boyer, 2007). Los recientemente dotados ejidos de Cerro Prieto y Jesús Nazareno, con esta modificación también se agregaron a este sistema de explotación forestal por medio de una concesión a un tercero, sistema que permaneció hasta 1992, año en el que la Unión se declaró en quiebra (Boyer, 2007).

Los cambios en la UIEF Melchor Ocampo, coinciden con el primer decreto de zona de reserva y refugio silvestre de los lugares de invernación de la mariposa monarca, con lo cual se marca una nueva etapa de gestión de los recursos. El 9 de abril de 1980 con base en la ley federal de caza y a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se publicó el decreto de ANP, con el objetivo de la protección y vigilancia de los lugares donde se presenta el fenómeno migratorio de la mariposa monarca, así como establecer una veda para la caza y captura de la misma (DOF, 1980). Este primer decreto de ANP se realizó basado en la ley de caza, con el objetivo de evitar la captura de las mariposas.

El decreto de nueve de octubre de 1986, de área natural protegida para fines de migración, invernación y reproducción de la mariposa monarca, se puede marcar como el inicio de la aplicación en la zona de la política ambiental con enfoque integral, que reconoce las relaciones y necesidad de aplicación en conjunto de la legislación agraria, forestal y ambiental para lograr mejores resultados en la conservación (DOF, 1986b). Este decreto estuvo fundamentado en las siguientes legislaciones: Ley Federal de Protección al Ambiente, Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley Forestal, Ley Federal de Caza, Ley de Obras Públicas y Ley Federal de Aguas.

Este decreto definió las zonas y superficies a proteger, además de decretar veda total e indefinida de todas las explotaciones forestales que se estuvieran llevando a cabo

en las zonas decretadas, afectando a los ejidos que tenían concesiones de manejo forestal vigentes. También modificó la dinámica en general de estos ejidos, después de varios años aprovechando sus bosques, ya sea por los mismos pobladores o por medio de una concesión, la aplicación de este instrumento de ANP los conducía a dejar de lado estas actividades.

Para noviembre del 2000 se dio el decreto de la actual área natural protegida denominada Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, fundamentado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Agraria, la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Vida Silvestre. La modificación al decreto amplió la superficie de la reserva y aplicó el criterio de contar con una zona núcleo y una de amortiguamiento, lo cual modificó algunos aspectos relacionados con el manejo de los bosques. Uno de los cambios es la instrucción a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para decretar y levantar vedas en las zonas boscosas que se considerará benéfico.

El impulso a la conservación por medio de los decretos de ANP han derivado en grandes cambios en la dinámica de la población, la mayoría de las localidades han modificado sus actividades económicas y empleos, en la percepción de los ejidos esto a resultado en beneficios en algunos casos y otros casos ha sido a la inversa. Los ejidatarios beneficiados con la apertura al público de los santuarios para poder observar a las mariposas monarcas, han transitado hacia el desarrollo de actividades de prestación de servicios relacionados con el turismo, como hospedaje, alimentación, transporte, entre otros. Por otro lado, los ejidos que no perciben ingresos de manera directa por parte de las actividades turísticas, en su mayoría se dicen afectados o inconformes con el manejo que actualmente pueden darle al bosque, muestran inconformidad por no poder manejar y aprovechar sus bosques con fines comerciales.



Figura 15. Santuario de la mariposa monarca Sierra Chincua, parador turístico y senderos ecoturísticos en el ejido Cerro Prieto

Fotografías tomada durante el trabajo de campo realizado en febrero de 2017

Conclusiones y recomendaciones

Analizar los cambios sobre el territorio derivados del diseño e implementación de las políticas agrarias, forestales y ambientales durante el siglo XX en México, a partir de un enfoque multiescalar, permitió conocer que en casi todos los casos se presentaron diferencias entre el diseño y la implementación de los programas o acciones señaladas, tal como lo planteó Franco *et al* (2011) fue más común encontrar contradicciones que puntos de encuentro, lo cual ha derivado en formas de utilización de los recursos naturales que no son los más adecuados para su conservación.

Tal como lo señalado por Revuelta-Vaquero (2007) y Velásquez-Gavilanes (2009), durante los inicios del siglo pasado el diseño de la política agraria y forestal en México se dio desde una perspectiva que asumía que la mayor relevancia en el proceso de una política pública se encontraba en su diseño por parte de un grupo de expertos en el tema, y con esto sería suficiente para que se implementara y se alcanzaran los resultados ideados.

En México a lo largo del siglo pasado y principios de este, las políticas públicas del sector agrario, forestal y ambiental se han dado de formas muy variadas y a partir de distintos enfoques, derivando en una ausencia de políticas públicas de carácter multisectorial y visión compartida, lo que se ve reflejado en el marcado desfase de alrededor de 70 años entre las políticas agrarias y forestales, las cuales fueron diseñadas con un enfoque de aprovechamiento de los recursos naturales, y las políticas ambientales orientadas a la conservación (Franco et al., 2011; Merino, 2004).

A pesar de no estar expresamente dicho en alguna ley, programa, plan o cualquier otro instrumento de política, las políticas de gestión del suelo han estado siempre relacionadas, ya que tienen por objeto el manejo o aprovechamiento del territorio. A raíz de la revisión realizada sobre el diseño de las legislaciones, se identificaron algunos puntos de encuentro entre estas, sin embargo, son muchos más los puntos en contradicción acerca del manejo y/o aprovechamiento del territorio.

Cronológicamente tiene sentido que la política agraria haya sido la primera en implementarse y obtener un papel protagónico, esta entregaba la tierra y los otros tipos de políticas y sus legislaciones diseñaban e implementaban los instrumentos para su gestión y aprovechamiento. Los hallazgos de esta revisión de la legislación agraria y forestal coinciden con lo mencionado por (Del Ángel-Moborak, 2012) acerca de que las políticas durante el siglo XX fueron diseñadas con un enfoque productivista desde el sector agropecuario, orientadas a generar una mayor producción y los mayores beneficios económicos en las zonas agrícolas y forestales.

A inicios del siglo XX, la política agraria era la que tenía una mayor incidencia y relación en el manejo del territorio, ya que esta necesitaba implementarse rápidamente con el objetivo de materializar los ideales y reclamos de la Revolución de 1910. Durante este periodo no existía una distinción entre la política agraria y la política agrícola, la entrega de tierras se hacía con el fin de atender ambas demandas, el acceso a la tierra y su producción.

El inicio de la política forestal fue muy similar, de manera sectorial, sólo regulaba el manejo de los bosques en sí mismos, la relación que se presentaba con los instrumentos de las políticas agrarias era el señalar que el aprovechamiento de los bosques propiedad de los ejidos y comunidades únicamente se podía dar si estos lo hacían de manera comunal.

Si bien se puede decir que la política ambiental fue formalmente instaurada hasta los años 70, esto no quiere decir que hasta estos años se presentó la preocupación por la conservación, como se señaló en los capítulos I y II, desde los primeros años del siglo XX se contó con una política ambiental implícita en la legislación forestal, desde la cual se impulsaban muchas acciones encaminadas a la conservación y recuperación de los recursos naturales. Fueron los recursos forestales en los que se concentró la mayor atención, al ser los más productos de los bosques los considerados como más valiosos

en términos económicos, así como de los cuales existía un mayor conocimiento sobre su relación con otros problemas como la escasez de agua, la erosión o las inundaciones.

Fue hasta los años que fue presidente Lázaro Cárdenas que las políticas agraria y forestal comenzaron a tener una relación más clara. En las dotaciones de tierras hechas durante esos años se empezaron a incluir terrenos de zonas boscosas, así como tierras que a su vez podían ser utilizadas para decretar parques nacionales, por lo cual se debía contar con una reglamentación muy precisa sobre lo que los ejidatarios podían hacer con los bosques que se les entregaba.

Para la etapa de impulso a las asociaciones o uniones de ejidos para la explotación industrial de los bosques, se dio una fuerte relación entre las políticas, debieron homologar criterios para la participación en estos sistemas de aprovechamiento forestal. Lo cual derivó principalmente en una relación de exclusión, los campesinos tuvieron muchas trabas para poder participar en el aprovechamiento de los bosques, caso contrario con lo permisivo que fue para las empresas particulares y paraestatales.

El origen de las relaciones e interacciones concretas entre las tres políticas se dio hasta después de los años 80, la legislación ambiental y su planteamiento de manejo integral de los recursos vino a jugar ese papel, se ha convertido en la política mediadora entre los intereses económicos del aprovechamiento de los recursos naturales y su protección y conservación. Se señala la década de los 80 como el inicio de estas interacciones ya que la primera ley de temática ambiental, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, en realidad no tenía una injerencia sobre la gestión del territorio, se limitaba a plantear una regulación sobre actividades que consideraba contaminantes y que podían tener repercusiones a la salud. El marco legal de gestión del territorio desde un enfoque multisectorial e integral comenzó a formarse a partir de estas fechas, en particular, en 1982 con la Ley para la Protección del Ambiente.

A pesar de que en un inicio las legislaciones no señalaban ninguna relación con otra política, en la práctica estuvieron siempre relacionadas, principalmente por el hecho de que cada una de estas legislaciones regulaba un sector o actividad en particular sobre el mismo territorio. Las interacciones entre las políticas y sus legislaciones son mucho más claras al analizar su etapa de implementación, a una escala más detallada como la regional. La revisión de los mecanismos mediante los cuales se dio la implementación de las tres políticas públicas ofreció la posibilidad de distinguir con mayor detalle los cambios en su diseño y los enfoques con que eran planteadas durante el siglo XX.

En particular para Michoacán, en concordancia con lo señalado por (Beraud-Macías et al., 2018), fue posible observar que de manera sectorial los instrumentos de cada política pueden decirse implementados de manera exitosa, ya que se encontró evidencia de la aplicación de muchos de ellos en el estado. Referente al reparto agrario, sin duda Michoacán fue uno de los estados más beneficiados con esta medida, en el estado se dieron algunos de los proyectos más grandes de expropiaciones de tierras, Lombardía y Nueva Italia, parte importante para que actualmente la mitad del territorio estatal se encuentre propiedades comunes. En lo que concierne a los decretos de ANP, en Michoacán durante el siglo XX en un inicio respondió a la necesidad de prevenir afectaciones a obras de infraestructura de reciente creación, así como a proteger sitios con potencial turístico, todos bajo la categoría de parque nacional, criterios que cambiaron para la década de los 80, cuando se orientó hacia la protección de especies animales y su hábitat, como son las tortugas marinas y la mariposa monarca. Para en los años recientes empezar a implementar ANP bajo la categoría de reservas de la biosfera.

Sin embargo, implementar un gran número de instrumentos apegados a un diseño homogéneo a nivel nacional es un indicativo de uno de los problemas que se ha presentado en el ciclo de las políticas públicas. La política se diseña a nivel nacional y se pretende una implementación homogénea sin considerar las grandes diferencias de los componentes naturales o sociales que existen en los territorios de nuestro país.

Para conocer las diferencias en la implementación de una política en distintos territorios, se planteó el análisis comparativo de los cambios de uso de suelo en diferentes formas de tenencia de la tierra. De lo cual se pudo observar que si bien los resultados de los análisis de las tasas de cambio muestran una mayor pérdida de las cubiertas forestales en propiedades comunes, este análisis no puede quedarse a este nivel y asumir que por encontrarse en determinada tenencia de la tierra el proceso de deforestación y/o degradación forestal será mayor o menor, dejando de lado la historia de los cambios en el aprovechamiento y gestión de sus propiedades, entendiendo que el tipo de propiedad de la tierra es únicamente un factor más del conjunto de los que interactúan en la dinámica de las cubiertas y usos de suelo. Lo anterior resalta la importancia de llevar este análisis a una escala local.

En tanto al análisis de la etapa de evaluación de una política pública y sus interacciones en el nivel local, los hallazgos presentados en el capítulo III muestran que en un territorio si se presentan cambios en sus actividades productivas y/o económicas a partir de una modificación en el enfoque o en los instrumentos de implementación de una política, los cuales muchas veces no resultan en las mejores prácticas de aprovechamiento del territorio, casi siempre con resultados contradictorios a los planteados en su diseño.

La discusión reciente sobre análisis de la política pública ha destacado la importancia de observar todas las etapas de su ciclo, hasta llegar a la evaluación. Como lo señalan Revuelta Vaquero (2016) y la FAO (2016), de los principales retos para que una política logre sus objetivos se encuentran en la inclusión de la población y sectores involucrados desde la etapa de diseño, con los cuales se pueda trabajar en la propuesta de mecanismos de implementación, esto buscando que su aplicación sea de la manera más cercana a como fue diseñada. Lo descrito anteriormente no se encontró reflejado en la implementación de las tres políticas estudiadas en el territorio de la hacienda de Jesús Nazareno en Angangueo, por el contrario, se encuentran muchas coincidencias con lo

que en varios trabajos se ha señalado como una implementación unilateral por parte del gobierno.

Los cambios que presentaron las propiedades de la hacienda de Jesús Nazareno durante el siglo XX se pueden resumir en tres etapas, la de reparto agrario y auge de las actividades mineras que se extendió hasta 1953, la de explotación industrial de los bosques hasta 1992 y la de conservación de los bosques como medida de protección de los santuarios de la mariposa monarca y transición hacia actividades relacionadas con el turismo.

Durante la primera parte del siglo XX, la expropiación de la hacienda para dotar de ejidos no modificó de manera significativa el aprovechamiento del territorio, los ejidos que obtuvieron tierras siguieron dedicándolas a los mismos usos, mientras la compañía minera siguió extrayendo minerales del suelo, demandando insumos para su operación tanto de los bosques como de las zonas agrícolas. En esta etapa la mayoría de los ejidatarios y habitantes de la zona se encontraban ocupados en las actividades mineras, por lo que el aprovechamiento de los bosques se realizaba principalmente por la misma compañía minera (Boyer, 2007). A pesar de los estrictos mandatos de la ley forestal de 1926 con respecto al aprovechamiento de los bosques por parte de los campesinos, los ejidatarios realizaban aprovechamientos de madera sin mayor restricción o vigilancia, en parte por desconocimiento de la existencia ley.

La implementación en la región de las unidades industriales de explotación forestal se dio de manera distinta a como se pensaban, empresas paraestatales con objetivo de incluir a los pobladores en procesos más eficientes y racionales para aprovechar los recursos forestales, continuando con la idea de que los campesinos eran responsables de la destrucción de los bosques. Sin embargo, la Asociación y Unión de Ejidos Melchor Ocampo únicamente contrataban a los ejidatarios y pobladores de la zona para realizar el corte de la manera, y fueron excluidos de cualquier otra etapa relacionada, como las negociaciones o los aspectos administrativos y contables (Boyer, 2007).

Es hasta la etapa reciente de la declaratoria de ANP que se ha presentado una incorporación más visible y directa de los pobladores y dueños de los terrenos en la gestión del suelo, principalmente con el decreto de reserva de la biosfera, el cual está orientado a un manejo basado en el reconocimiento y conservación de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

Finalmente, conocer la percepción de los ejidatarios, propietarios de la mayor parte de los terrenos forestales en la zona, permitió acercarse a un punto de vista distinto a la valoración de la conservación y protección de los bosques, en la opinión de hay un grupo de ejidos, todos los ejidos han sido afectados por las medidas restrictivas de aprovechamiento de los bosques en toda la zona que compone el ANP, pero sólo aquellos en los que tienen terrenos en la zona núcleo han sido beneficiados de manera directa por las actividades turísticas.

Si bien se encontró evidencia de que una nueva legislación o programa impulsado por un cambio en la política tuvo impactos y consecuencias sobre el manejo de los recursos, no son el único factor que determina la forma en que se construye o transforma un territorio, en el caso de Angangueo fueron los sucesos de 1953 en la mina de Dolores los que hicieron transitar a la población de las actividades mineras hacia actividades económicas relacionadas con el turismo y conservación de los bosques (López et al., 2020). Actualmente las actividades turísticas y académicas relacionadas con el fenómeno de migración de la mariposa monarca son las predominantes en Angangueo, y muchos otros poblados y ejidos en la región. Los habitantes se han enfocados en hacer lo más visible posible que son parte de la región de la mariposa monarca, pintando negocios, hoteles y viviendas con la imagen de la mariposa.

La aplicación de un análisis multiescalar para la revisión y elaboración de trabajos relacionados con el ciclo de una política pública es un enfoque que aporta bastante a la discusión, el análisis de cada etapa desde una diferente escala permite observar los

cambios y particularidades necesarias para pasar del diseño a la implementación de la política, lo que a su vez otorga un mejor entendimiento de las particularidades y propiedades de los fenómenos analizados, a partir de lo cual es factible poder plantear una evaluación de las políticas públicas implicadas en la gestión territorial. Por otro lado, la combinación de diversos enfoques y métodos de análisis, como la revisión desde la historia ambiental y los análisis estadísticos y espaciales, permitió explotar a mayor profundidad las relaciones que se presentan en la aplicación de las distintas políticas.

Cabe señalar que en esta misma línea de trabajo quedan aún muchos aspectos por analizar, para el caso de este trabajo sólo se han analizado de manera parcial los enfoques o motivaciones detrás del diseño de una legislación y a su vez para el caso de los instrumentos de implementación se han dejado varios de lado, como los reglamentos de aplicación de cada legislación, ya sea los generales o de un tema en particular. Igualmente sería recomendable profundizar en este tipo de análisis aplicando otras modalidades de evaluación de las políticas públicas, con los cuales se puedan comparar la manera en que diferentes regiones del país recibieron distintos impactos de la misma política pública. Así como revisar la implementación de las legislaciones estatales y programas municipales, ya que este trabajo se centró en la legislación de carácter y competencia federal.

Replicar un análisis de este tipo, incluyendo otros sectores implicados en el manejo del territorio, como el desarrollo urbano, e incluyendo un mayor número de instrumentos de implementación, brindaría la posibilidad de conocer más a detalle los aciertos o equivocaciones derivadas del diseño e implementación de las políticas públicas, a partir de los cuales se puedan plantear modificaciones a las mismas.

Bibliografía

- Alcázar Godoy, J. (2015). Ley Agraria de 1915 y Ley Agraria vigente: modelos paralelos de tenencia de la tierra. *Estudios Agrarios*, 58, 89–124.
- Assies, W. (2008). Land tenure and tenure regimes in Mexico: An overview. *Journal of Agrarian Change*, 8(1), 33–63. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2007.00162.x>
- Ávila Espinosa, F. A., & Salmerón Sanginés, P. (2017). *Breve historia de la Revolución Mexicana* (Primera). CRÍTICA.
- Beraud-Macías, V., Sosa-Ramírez, J., Maya-Delgado, Y., Córdoba, M., & Ortega-Rubio, A. (2018). 84 years of Mexico's land use planning: reflections for biodiversity conservation. *Nova Scientia*, 10(20), 592–629. <https://doi.org/10.21640/ns.v10i20.1177>
- Bezaury-Creel, J. E., Torres, J. F., Ochoa-Ochoa, L., Castro-Campos, M., & Moreno-Díaz, N. G. (2012). *Áreas Naturales Protegidas y otros espacios destinados a la conservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad en México*. The Nature Conservancy.
- Boyer, C. R. (2007). Terrenos en disputa. La reglamentación forestal y las respuestas comunitarias en el noreste de Michoacán 1940-2000. In I. N. de Ecología. INE (Ed.), *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales* (Primera, pp. 51–76).
- Boyer, C. R., & Orensanz, L. (2007). *Revolución y paternalismo ecológico: Miguel Ángel de Quevedo y la política forestal en México, 1926-1940* (Vol. 57, Issue 1). <https://about.jstor.org/terms>
- Bravo-Peña, L. C., Doode Matsumoto, O. S., Castellanos-Villegas, A., & Espejel-Carbajal, I. (2010). Políticas rurales y pérdida de cobertura vegetal. Elementos para reformular instrumentos de fomento agropecuario relacionados con la apertura de praderas ganaderas en el noroeste de México. *Región Y Sociedad*, XXII (48), 3–35.
- Castillo, A., Corral-Verdugo, V., González, E., Paré, L., Paz, M. F., Reyes, J., & Scteinger, M. (2009). Conservación y sociedad. In *Capital Natural de México: Estado de conservación y tendencias de cambio.: Vol. II* (pp. 761–801). CONABIO. <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-11-18NOV-Conservacion-y-sociedad-Castillo-Et-Al.pdf>

-
- de Solano, F. (1991). I. El acceso a la propiedad. In *Cedulario de tierras. Compilación de la legislación agraria colonial (1497-1820)* (Segunda, pp. 15–40). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Del Ángel-Moborak, G. (2012). *La Comisión Nacional Forestal en la historia y el futuro de la política forestal en México* (Primera). Centro de Investigación y Docencia Económicas - Comisión Nacional Forestal.
- DOF. (6 de enero de 1915). Ley Agraria del 6 de enero de 1915. *Diario Oficial de la Federación*, 58, 9–15.
- DOF. (5 de febrero de 1917a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (17 de noviembre de 1917b). Decreto de Parque Nacional del Desierto de los Leones. *Diario Oficial de la Federación*, 488.
- DOF. (8 de enero de 1921). Ley de ejidos. *Diario Oficial de la Federación*, 6.
- DOF. (18 de abril de 1922). Reglamento agrario. *Diario Oficial de la Federación*, 3.
- DOF. (6 de enero de 1926a). Ley Forestal de 1926. *Diario Oficial de la Federación*, 10. http://www.ccmss.org.mx/descargas/ley_1948.pdf
- DOF. (17 de marzo de 1926b). Resolución en el expediente de dotación de ejidos promovida por vecinos del pueblo de Ocampo, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 381–383.
- DOF. (4 de agosto de 1927). Resolución en el expediente de dotación de ejidos promovida por vecinos del pueblo de Angangueo, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 4–6.
- DOF. (12 de abril de 1934). Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 40.
- DOF. (9 de mayo de 1936a). RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de tierras al poblado Rondanilla, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 11–13.
- DOF. (20 de mayo de 1936b). Resolución del expediente de dotación de tierras al poblado Hervidero y Plancha, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 5–8.
- DOF. (5 de septiembre de 1936c). Decreto que declara Parque Nacional el 'Cerro de Garnica' en Queréndaro, Mich. *Diario Oficial de la Federación*, 11–12.
- DOF. (6 de marzo de 1937a). Decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de La Federación*, 8–9.

-
- DOF. (31 de agosto de 1937b). Decreto que reforma el Código Agrario. *Diario Oficial de la Federación*, 23–24.
- DOF. (2 de noviembre de 1938a). Decreto que declara Parque Nacional ‘Barranca del Cupatitzio’, los terrenos que el mismo menciona. *Diario Oficial de la Federación*, 8–9.
- DOF. (15 de noviembre de 1938b). Resolución en el expediente de dotación de ejidos al poblado Santa Ana, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 8–10.
- DOF. (22 de febrero de 1939a). Decreto que declara Parque Nacional ‘Insurgente José María Morelos’, la región del Temascal, en Morelia, Mich. *Diario Oficial de La Federación*.
- DOF. (13 de julio de 1939b). RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de ejidos al poblado Arroyo Seco, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 9–11.
- DOF. (27 de julio de 1940a). Decreto que declara parque nacional ‘Pico de Tancítaro’ los terrenos que el mismo limita del Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 1–2.
- DOF. (1 de agosto de 1940b). Decreto que declara parque nacional ‘Bosencheve’, la zona que limita en los estados de Michoacán y México. *Diario Oficial de La Federación*, 1–2.
- DOF. (29 de octubre de 1940c). Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 68.
- DOF. (8 de marzo de 1941a). Decreto que declara parque nacional el Lago de Camécuaro, en Tangancícuaro, Mich. *Diario Oficial de la Federación*, 2.
- DOF. (19 de julio de 1941b). Resolución en el expediente de dotación de ejidos al poblado Los Remedios, Estado de Michoacán. *Diario Oficial de la Federación*, 6–8.
- DOF. (17 de marzo de 1943a). Ley Forestal de 1943. *Diario Oficial de La Federación*, 1–9.
- DOF. (27 de abril de 1943b). Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 9–43.
- DOF. (10 de enero de 1948). Ley Forestal 1948. *Diario Oficial de la Federación*, 3–10.
- DOF. (29 de agosto de 1952). Decreto que declara Parque Nacional Rayón, los terrenos conocidos con el nombre de Cerro del Gallo ubicados en el municipio de Tlalpujahua, Mich. *Diario Oficial de la Federación*, 5–6.
- DOF. (7 de agosto de 1953). Resolución sobre dotación de tierras al poblado Rincón de Soto, en Aporo, Mich. *Diario Oficial de la Federación*, 13–14.
- DOF. (18 de septiembre de 1954). Decreto que reforma el que creó el Parque Nacional Rayón, del municipio de Tlalpujahua, Mich. *Diario Oficial de La Federación de la Federación*, 5–6.
- DOF. (16 de enero de 1960). Ley Forestal de 1960. *Diario Oficial de la Federación*, 7–17.

-
- DOF. (18 de diciembre de 1969). Resolución sobre dotación de ejido del poblado Cerro Prieto, en Ocampo, Mich. *Diario Oficial de la Federación*, 17–19.
- DOF. (12 de marzo de 1971a). Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (16 de abril de 1971b). Ley Federal de la Reforma Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 48.
- DOF. (9 de abril de 1980). Decreto por el que por causa de utilidad pública se establece zona de reserva y refugio silvestre los lugares donde la mariposa conocida con el nombre de ‘monarca’ hiberna y se reproduce. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (11 de enero de 1982a). Ley Federal de Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (26 de abril de 1982b). Resolución sobre dotación de tierras, solicitada, por vecinos del poblado denominado Jesús Nazareno, Municipio de Angangueo, Mich. *Diario Oficial de la Federación*, 1–3.
- DOF. (1986a). Ley Forestal de 1986. *Diario Oficial de La Federación*, 1–12.
- DOF. (9 de octubre 1986b). Decreto por el que por razones de orden público e interés social, se declaran áreas naturales protegidas para los fines de la migración, invernación y reproducción de la Mariposa Monarca. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (29 de octubre 1986c). Decreto por el que se determinan como zonas de reserva y sitios de refugio para la protección, conservación, repoblación, desarrollo y control de las diversas especies de tortuga marina, los lugares en que anida y desova dicha especie. *Diario Oficial de la Federación*, 8–10.
- DOF. (28 de enero 1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*, 23–59.
- DOF. (26 de febrero de 1992a). Ley Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 15.
- DOF. (22 de diciembre 1992b). Ley Forestal de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, 15–26.
- DOF. (7 de junio de 2000a). Acuerdo que tiene por objeto dotar con una categoría acorde con la legislación vigente a las superficies que fueron objeto de diversas declaratorias de áreas naturales protegidas emitidas por el ejecutivo federal. *Diario Oficial de la Federación*, 1–5.
- DOF. (10 de noviembre de 2000b). Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada Mariposa Monarca. *Diario Oficial de la Federación*, 5–29.

-
- DOF. (25 de febrero de 2003). Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. *Diario Oficial de la Federación*, 5–52.
- DOF. (30 de noviembre de 2007). DECRETO por el que se declara Área Natural Protegida, con la categoría de reserva de la biosfera, la región conocida como Zicuirán-Infiernillo. *Diario Oficial de la Federación*, 1–16.
- DOF. (19 de agosto de 2009). DECRETO por el que se declara área natural protegida, con el carácter de área de protección de flora y fauna, la región denominada Pico de Tancítaro. *Diario Oficial de la Federación*, 14–21.
- DOF. (13 de abril de 2020). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas fracciones del artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. *Diario Oficial de la Federación*.
- Endfield, G. (2009). Environmental history. En *A companion to Environmental Geography* (pp. 223–238). WILEY-BLACKWELL.
- FAO. (2010). Elaboración de una política forestal eficaz. Una guía. In 2010. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO. (2016). *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* (Segunda).
- Flores Peregrina, D. E. (2016). *Las haciendas coloniales del siglo XVIII y su impacto en el desarrollo económico de las entidades en México en el siglo XX* [Tesis de grado]. CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Franco, C., Galicia, L., Durand, L., & Cram, S. (2011). Análisis del impacto de las políticas ambientales en el lago de Cuitzeo (1940-2010). *Investigaciones Geográficas*, 75, 7–22. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112011000200002
- Gallardo-Zuñiga, R. (2003). Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo derecho agrario mexicano. *Estudios Agrarios*, 22, 63–87.
- Garrido, C. (2002). Industrialización y grandes empresas en el desarrollo estabilizador, 1958-1970. *Análisis Económico*, XVII (35), 233–267.
- Gavira Marquez, M. C., & Lemus García, E. (2019). El descubrimiento de las minas de Angangueo (Michoacán) y la fundación de la Diputación Minera en 1802. *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 8, 36–64.
- Gómez de Silva Cano, J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. Secretaría de Gobernación; Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

-
- Gordillo, G., De Janvry, A., & Sadoulet, E. (1999). *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994* (Primera). El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Guevara Sanginés, A. (2005). Política ambiental en México: Génesis, desarrollo y perspectivas. *Boletín Económico ICE México*, 821, 163–176. http://www.acading.org.ve/info/comunicacion/pubdocs/DOCS_AMBIENTE/politica_ambiental_mexico.pdf
- Huerta, H. M., & Chávez, M. F. (2005). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, XVIII(37), 55–80.
- López, L., Valverde, C., López, L., & Hernández, P. (2020). Angangueo, Michoacán. Entre el desarrollo y el desastre. En *Pueblos mágicos. Una visión interdisciplinaria. Volumen V* (Primera, pp. 159–184). División de Estudios Sociales y Humanidades - UAM, Facultad de Arquitectura -UNAM.
- Mackinlay Grohmann, H. (1993). Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido. *Revista Polis México; Polis 93. Anuario de Sociología*. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/151>
- Madrid, L., Nuñez, J. M., Quiroz, G., Rodríguez, Y., Núñez, J. M., Quiroz, G., & Rodríguez, Y. (2009). La propiedad social forestal en México. *Investigación Ambiental*, 1(2), 179–196.
- Martínez-Benítez, L. (2011). Hacia un renovado marco legal para la transformación de la agricultura como una forma de superar la crisis alimentaria. (Análisis del estado de Puebla). *Estudios Agrarios*, 46, 194–199.
- Mas, J. F., Lemoine Rodríguez, R., & González, R. (2016). *Monitoreo de la cubierta del suelo y la deforestación en el Estado de Michoacán: un análisis de cambios mediante sensores remotos a escala regional*.
- Merino, L. (2001). Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales. *Estudios Agrarios*, 18, 75–115.
- Merino, L. (2004). *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México* (Primera edición). Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible.
- Merino, L., & Segura-Warnholtz, G. (2007). Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales de México. En D. B. Bray, L. Merino, & D. Barry (Eds.), *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*

-
- (Primera, pp. 77–98). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía-UNAM, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Florida International University.
- Morales-Manila, L. M. (2014). *The definition of a minimum set of spatial relations*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nava-Hernández, E. (2010). La reforma agraria y la cuestión campesina en el periodo cardenista. En S. León y González (Ed.), *El Cardenismo, 1932-1940* (Primera, pp. 195–257). CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM.
- Parsons, W. (2007a). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (Primera). FLACSO.
- Parsons, W. (2007b). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (Primera edición). FLACSO.
- Pérez Talavera, V. M. (2017). *Legislación e impacto ambiental de las políticas forestales en Michoacán. 1915-1958* [Tesis de Doctorado]. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Pérez Talavera, V. M. (2019). El contexto ecológico de las vedas forestales en Michoacán durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas 1934-1940. *Perfiles Económicos*, 7, 65–81. <https://doi.org/10.22370/pe.2019.7.2616>
- Pérez Talavera, V. M. (2020). La aplicación de vedas forestales en Michoacán durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, 1934-1940. *Boletín Del Archivo General de La Nación*, 9(6), 35–59.
- Pérez-Calderón, J. (2010). La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos. *El Cotidiano*, 162, 91–97.
- Pérez-Gil, F. (2002b). *Primer inventario de los bosques y montes de Michoacán, 1885* (UMSNH-IIH, Ed.; Segunda, Vol. 2). EDICIÓN FACSIMILAR.
- Pérez-Salicrup, D., & Cedeño-Gilardi, H. (2005). La legislación forestal y su efecto en la restauración en México. En Ó. Sánchez, E. Peters, E. Vega, G. Portales, M. Valdez, & D. Azaura (Eds.), *Temas sobre restauración ecológica* (Primera, pp. 87–97). INE-SEMARNAT. Procuraduría Agraria. (2014). *Ley Agraria y Glosario de Términos Jurídico-Agrarios 2014*. Dirección General de Estudios y Publicaciones.
- Puyravaud, J. P. (2003). Standardizing the calculation of the annual rate of deforestation. *Forest Ecology and Management*, 177(1–3), 593–596. [https://doi.org/10.1016/S0378-1127\(02\)00335-3](https://doi.org/10.1016/S0378-1127(02)00335-3)

-
- RAN. (2016a). *Datos geográficos perimetrales de los núcleos agrarios certificados, por estado*. Registro Agrario Nacional. <https://datos.gob.mx/busca/organization/ran>
- RAN. (2016b). *Padrón e Historial de Núcleos Agrarios- PHINA*. Registro Agrario Nacional. <http://phina.ran.gob.mx/phina2/Sessiones>
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Diakiaion*, 21(16), 135–156.
- Román-Alarcón, A. (2013). La reforma agraria cardenista en México, el caso de Sinaloa 1934-1940. *XIV Congreso Internacional de Historia Agraria*, 1–27.
- Ruiz Rivera, N., & Galicia, L. (2016). La escala geográfica como concepto integrador en la comprensión de problemas socio-ambientales. *Investigaciones Geográficas*, 89(89), 137–153. <https://doi.org/10.14350/rig.47515>
- Sariego Rodríguez, J. L. (1994). Minería y territorio en México: tres modelos históricos de implantación socioespacial. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 9(2), 327. <https://doi.org/10.24201/edu.v9i2.910>
- Sayre, N. F. (2009). Scale. En *A companion to Environmental Geography* (Primera, pp. 95–108). WILEY-BLACWELL.
- SEMARNAT. (2006). *La Gestión Ambiental en México* (Primero). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- SEMARNAT. (2013). *Autorizaciones de aprovechamiento forestal maderable en Michoacán, 1993-2013*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Delegación Federal en Michoacán.
- SEMARNAT. (2014). Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2013. In *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (pp. 1–236).
- SGM. (2007). Inventario físico de los recursos minerales del municipio Angangueo, Michoacán. En *Servicio Geológico Mexicano* (pp. 1–16).
- Signet, W. D. (2010). *Introduction to the Mexican Real Estate System* (Primera). Carolina Academic Press.
- Silva Herzog, J. (1972). *Breve historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la etapa Maderista* (Segunda). Fondo de Cultura Económica.
- Simonian, L. (1999). *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México* (Primera). Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO-SEMARNAT).

-
- Uribe-Salas, J. A. (1987). Minería y poder empresarial en Michoacán: la contrarrevolución en Tlalpujahua. *Relaciones*, 8(32), 77–97.
- Uribe-Salas, J. A., & Cortés-Zavala, M. T. (2012). Plata, arquitectura y vida doméstica en un mineral mexicano, siglo XX. En *El sueño de El Dorado. Estudios sobre la plata iberoamericana (siglos XVI-XIX)* (pp. 171–186). Universidad de León, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Urquiza García, J. H. (2019). Una historia ambiental global: de las reservas forestales de la nación a las reservas de la biosfera en México. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 87, 101–134. <https://doi.org/10.28928/ri/872019/atc4/urquizagarciah>
- Van Meter, D. S., & van Horn, C. E. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (Primera, pp. 97–146). M.A. Porrúa.
- Vargas Palestina, E. (2022). Conservación y reservas naturales en México: parques nacionales, reservas de la fauna y reservas de la biosfera. En P. Urquijo, A. Lazos, & K. Lefebvre (Eds.), *Historia ambiental de América Latina. Enfoques, procedimientos y cotidianidades* (Primera, pp. 553–576). Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública ". *Desafíos*, 20, 149–187. <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>
- Venegas Pérez, Y., Urquijo Torres, P. S., Ventura Patiño, M. D. C., & Ramírez Ramírez, M. I. (2021). Composición de tierras en el pueblo de indios de San Mateo, alcaldía mayor de Maravatío - Zitácuaro, siglos XVII y XVIII. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 41(162), 132. <https://doi.org/10.24901/rehs.v41i162.711>
- Warman, A. (2003). La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2, 84–95.
- Wobeser, G. Von. (1989). SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA HACIENDA. En *La formación de la hacienda en la época colonial. El uso de la tierra y el agua* (Segunda edición, p. 222). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.
