

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA IMPLEMENTADA POR LA PROCURADURÍA AGRARIA PARA LA
ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS: 1994 – 2000**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (AP)

P R E S E N T A

BLANCA LETICIA SALAZAR GONZÁLEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

FEBRERO DE 2005



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.

INDICE

INDICE	1
INTRODUCCIÓN	¡Error! Marcador no definido.
EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS	¡Error! Marcador no definido.
I.1 Qué es el enfoque de políticas	¡Error! Marcador no definido.
I.2 La definición de políticas públicas y su proceso	¡Error! Marcador no definido.
I.3 Corrientes en el enfoque de políticas	¡Error! Marcador no definido.
I.4 Tipología de políticas públicas	¡Error! Marcador no definido.
I.5 La política agraria como política pública constituyente o constitutiva.	¡Error! Marcador no definido.
LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ORGANIZATIVA	¡Error! Marcador no definido.
II.1 La reforma al Artículo 27 Constitucional.....	¡Error! Marcador no definido.
II.2 La autonomía de los núcleos agrarios	¡Error! Marcador no definido.
II.3 La Ley Agraria y la propuesta organizativa	¡Error! Marcador no definido.
II.4 El diseño y los objetivos de la política organizativa....	¡Error! Marcador no definido.
II.4.1 La definición del problema	¡Error! Marcador no definido.
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ORGANIZATIVA	¡Error! Marcador no definido.
III.1 La Procuraduría Agraria y sus atribuciones.....	¡Error! Marcador no definido.
III.2 Los instrumentos de Organización Agraria Básica	¡Error! Marcador no definido.
III.3 Implementación del Programa de Organización Agraria Básica	¡Error! Marcador no definido.
III.3.1 La implementación formal	¡Error! Marcador no definido.
III.3.2 La implementación real	¡Error! Marcador no definido.
III.4 Problemática en la implementación programa.....	¡Error! Marcador no definido.
AVANCES, LIMITACIONES Y PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA ORGANIZATIVA	¡Error! Marcador no definido.
IV.1 Avances del programa de Organización Agraria Básica	¡Error! Marcador no definido.
IV.2 La importancia de evaluar el programa de Organización Agraria Básica	¡Error! Marcador no definido.
IV.3 Elementos para la evaluación del programa de Organización Agraria Básica	¡Error! Marcador no definido.
IV.3.1 Evaluación Diagnóstica	¡Error! Marcador no definido.
IV.3.2 Reorientación del Programa	¡Error! Marcador no definido.
CONCLUSIONES	¡Error! Marcador no definido.
FUENTES DE INFORMACIÓN	¡Error! Marcador no definido.

INTRODUCCIÓN

La reforma al artículo 27 constitucional de 1992 ha sido objeto de diversos análisis y un amplio debate desde antes de su aprobación, habida cuenta de que dicha reforma modificó las principales normas asociadas al régimen de propiedad social que estuvieron vigentes durante casi ocho décadas e incide en un sector muy importante de nuestro país.

El Estado acotó su intervención en el ámbito agrario, otorgó a ejidatarios y comuneros la propiedad de la tierra que antes poseían como usufructuarios, así como las facultades para aprovecharla en función de sus intereses, sin la intervención de las instituciones agrarias, dando un carácter de autonomía a los núcleos agrarios y un nuevo status ciudadano a los campesinos. En el plano administrativo cambiaron los procedimientos agrarios, se crearon nuevas instituciones y se transformaron otras.

A partir de esta importante transformación los campesinos han tenido que adaptarse a las nuevas condiciones implícitas en la legislación agraria. Estas consecuencias no sólo están en el marco jurídico, están también en las relaciones que guardan al interior del ejido o la comunidad. La ley establece nuevas formas de trato y organización y condiciones para que los campesinos adopten formas distintas de relación social.

Por expresión de la propia ley, se replantean y atribuyen facultades a los núcleos agrarios, que los hacen más libres pero enormemente responsables de las decisiones esenciales que lleguen a tomar. En este trabajo nos ocuparemos de las que están referidas a su organización social.

Con su nuevo status ciudadano, ejidatarios y comuneros son más libres de acordar las normas que regulen el funcionamiento de su núcleo agrario, de elegir a sus representantes, de nombrar al sucesor de sus derechos agrarios, de administrar los recursos colectivos y tener el control de los movimientos en materia de titularidad de derechos. Estas decisiones se materializan mediante

instrumentos y mecanismos jurídicos que ayudan a ordenar el funcionamiento del núcleo agrario, se constituyen en la estructura de su organización social.

Sin embargo, el ejercicio de estas libertades ha sido un proceso lento, pues ejidatarios y comuneros no asumieron su nuevo status, que conlleva la responsabilidad de auto-gobernarse y auto-regularse, lo cual se convirtió en un problema para el gobierno quien decidió intervenir para acelerar dicho proceso.

En este trabajo analizaremos cómo ha actuado la Procuraduría Agraria –en su carácter de institución facultada para ello- durante el período 1994 – 2000, a través de una política pública orientada a facilitar a todos los núcleos agrarios del país, el conocimiento de los mecanismos e instrumentos útiles para la organización social y su manejo.

Se revisará cómo se diseñó esta política y cómo ha sido implementada, revisando sus resultados a partir de la perspectiva de políticas públicas como método de análisis. No se pretende demostrar la importancia en sí misma de la organización social; tampoco se abordan todas las posibles causas de la desorganización interna de los ejidos y comunidades, sino realizar un análisis descriptivo de la política mediante la cual el gobierno pretende que los núcleos agrarios adopten ciertos mecanismos como instrumentos para su organización jurídico-social, que al mismo tiempo eviten el surgimiento de conflictos internos, apoyen otras políticas públicas y posibiliten una capacidad de autonomía y auto-gestión.

Nuestro trabajo tenderá a situar el análisis en la perspectiva histórica, de manera que permita la reconstrucción del proceso de la política organizativa desde la etapa de su formulación, la de su implementación y la evaluación. Esta última, es analizada como una fase inconclusa, lo cual motiva gran parte de nuestras reflexiones finales.

Es necesario aclarar que, además de las fuentes documentales, se utilizaron los testimonios de servidores agrarios obtenidos mediante entrevistas realizadas en siete entidades federativas para los fines del presente trabajo. Esto se llevó a cabo con el objeto de enriquecer el análisis, a partir de la

comparación entre la concepción institucional y la forma real en que se desarrolla la política.

Presentaremos todas las fases de proceso, exponiendo las fallas e insuficiencias que cada una contiene dando como resultado una política pública ineficiente, lo cual se puede explicar en la medida en que no hubo una interacción profunda entre la burocracia gubernamental y los campesinos, que permitiera rescatar la expectativa de éstos últimos respecto al ejercicio de su nuevo status ciudadano. En ese sentido, se hace una propuesta para modificar dicha política con el fin de alcanzar los objetivos deseados.

Analizar la política que la Procuraduría Agraria diseñó para la organización jurídica-social de los núcleos agrarios es un indicador fundamental para entender el proceso de adaptación a las nuevas normas, procedimientos y mecanismos implícitos en la transformación del orden constitucional en materia agraria, así como para identificar qué tanta congruencia existe entre un gran objetivo de Estado y una política pública que debe apoyar su cumplimiento.

Por otro lado, estudiar el período 1995-2000 es importante porque se esperaba que a partir de las primeras reacciones ante la reforma del agro se diera un periodo de consolidación que abarcara al conjunto de los núcleos agrarios. Este periodo es precisamente la gestión de Ernesto Zedillo y constituye el espacio temporal en que se desarrolla este trabajo.

Este periodo es, a su vez, la conclusión de una visión de régimen que, aun transformándose, fue un eje fundamental en nuestra estructura como nación y fue un elemento para la estabilidad del país. Una visión de régimen que evolucionó en formas y leyes, pero que no abatió el papel tutelar del estado sobre los campesinos.

La transformación del país, su modernización, que no implica ni es sinónimo de progreso o desarrollo, tiene en el ejido a su mejor ejemplo. Hoy tenemos un ejido moderno, pero no podríamos asegurar que es un ejido próspero. Modernidad y progreso no son sinónimos, suelen acompañarse cuando las

políticas públicas son las adecuadas. La modernización del ejido en México significó generar un cambio constitucional, implicó hacer ciudadanos completos a un sector importante de la población. El cambio legal sin embargo no se tradujo en el cambio de la condición social.

Esto es lo que motiva la naturaleza de este trabajo ya que los estudios que existen sobre organización rural se refieren a las diferentes formas de asociación entre sujetos agrarios para actividades económicas o sobre su inserción en formas agregadas de representación política (llamadas comúnmente centrales campesinas) y no a la organización más elemental, que sería su capacidad de gestión interna y el fortalecimiento institucional del núcleo.

La administración pública requiere abundar en el quehacer gubernamental: la formulación y la implementación de políticas públicas, así como la evaluación de sus resultados. Ése es el terreno de la especialidad. Por ello, se ha elegido abordar el tema desde la perspectiva de políticas públicas porque constituye el enfoque más especializado mediante el cual se puede analizar la intervención gubernamental y sus efectos en el tratamiento de problemas específicos.

De este modo, el tema me significa un doble pretexto, primero porque me he desempeñado profesionalmente en el sector agrario, por tanto me brinda la oportunidad de realizar una investigación rescatando la experiencia laboral.

Segundo, porque me da la posibilidad de profundizar en la problemática agraria de nuestro país y aportar elementos que permitan enriquecer las alternativas de solución para los problemas de uno de los principales sectores del país.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: el primer capítulo lo constituye el marco teórico, está integrado por los conceptos y definiciones que consideramos necesarios para el desarrollo del tema.

En el segundo capítulo exponemos cómo se llevó a cabo la formulación de la política organizativa, sus antecedentes en el marco de la reforma al artículo 27

constitucional, cómo se definió el problema que trata de resolver y cuáles son sus objetivos.

En el tercer capítulo abordamos la implementación de la política organizativa, describimos los instrumentos que se consideran necesarios para la organización jurídico-social de los núcleos agrarios.

De igual forma, en qué consiste la estrategia para implantarlos y hacemos una comparación entre el procedimiento formal y la manera en que éste se traduce a la realidad, exponiendo los problemas más frecuentes a los que se enfrenta el personal de campo en la ejecución.

El cuarto capítulo trata sobre los resultados de la política y la importancia de efectuar una evaluación en virtud de que hasta el momento no se ha realizado.

Presentamos los elementos que se deberían considerar para dicha fase, la cual es necesaria para cerrar el proceso y darle mayor consistencia, así como lograr los impactos positivos que son el fin último de las políticas públicas.

Por último, exponemos las conclusiones a las que arribamos después del desarrollo del tema, en esta parte analizamos las limitaciones, incongruencias y fallas que detectamos en la política organizativa y hacemos una propuesta de modificación.

CAPÍTULO I

EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

En el presente trabajo, se pretende analizar la política de organización que desplegó el gobierno mexicano hacia los ejidos y comunidades a través de la Procuraduría Agraria en el período 1994 – 2000, utilizando el enfoque de políticas públicas. Con esta idea, recuperamos algunas definiciones de conceptos teóricos que apoyarán el desarrollo de nuestro trabajo.

1.1 Qué es el enfoque de políticas

En el campo de la Administración Pública, como estatuto teórico-practico, el enfoque de políticas públicas cumple una tarea innovadora. Los diversos instrumentos utilizados para la organización del gobierno, (la ley, la planeación, la programación y presupuestación, el enfoque sistémico, la prospectiva, por mencionar algunos) son potenciados por el enfoque de análisis de políticas públicas.

Este enfoque analiza la acción de las autoridades públicas a partir de las tareas implícitas a su función, su caracterización, sus motivaciones, los límites en los que se desarrollan y el análisis de consecuencias de estas acciones en el seno de la sociedad.

El estudio de políticas se define como un enfoque o perspectiva científica que nos ayuda a entender *qué hacen* las autoridades públicas y *cuáles son los objetivos* específicos que pretenden cumplir en diferentes ámbitos, como por ejemplo la salud, la educación, la defensa, el medio ambiente o en materia de impuestos; por otro lado podemos identificar *cuáles son las causas* que las llevan a elegir un conjunto de acciones específicas, es decir por qué esas

autoridades hacen lo que hacen; y por último podemos explicar y analizar *las consecuencias o impactos* de esas acciones en la sociedad.¹

De esta manera, el enfoque de políticas tiene dos dimensiones, una práctica y otra teórica y en esa dualidad radica su importancia. La primera es vista como método -o como un conjunto de métodos porque se utilizan los de las disciplinas afines a las ciencias sociales-, que trata de hacer más eficientes las decisiones del Gobierno para resolver los problemas públicos. Con base en ello se denomina análisis de políticas (*policy análisis*) al proceso que implica la búsqueda de la mejor política en términos de eficiencia y equidad.²

En su dimensión teórica, el enfoque de políticas se orienta a describir, clasificar y explicar la forma en que decide y opera las políticas públicas cierto sistema político-administrativo, a lo cual se denomina estudio de la elaboración de política (*policy-making study, research*). Esta segunda dimensión del enfoque contribuye al desarrollo teórico de las ciencias sociales, pues al entender las causas y consecuencias de las decisiones políticas, mejora nuestro conocimiento de la sociedad.³

Para la administración pública el análisis de políticas se constituye en un instrumento revolucionario y trascendente, pues propone el tratamiento de los problemas públicos desde una perspectiva multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales, complementando la visión estrictamente jurídica, económica y administrativa; además de situar el análisis teórico y la reflexión académica al servicio del quehacer gubernamental.⁴

El análisis de políticas es en síntesis un instrumento fundamental de gobernabilidad. No es solo un enfoque de respuesta a las demandas, sino se convierte en un proceso estratégico que permite encaminar la solución a los

¹Thomas R. Dye, en *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 7a edición, 1992, p. 6-7.

²Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio" en *La Hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 2000, p. 42.

³Thomas Dye, en *Understanding public policy ...op. cit.*, p. 2.

⁴Omar Guerrero Orozco, *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 81.

problemas de gobierno. Incluye por supuesto un análisis de actores y circunstancias; determinación de límites y medición de ámbitos; análisis de consecuencias y procesos de evaluación de resultados, así como la posibilidad de construir bancos de alternativas que reencausan las respuestas gubernamentales en razón de los cambios que la dinámica social imprime a la problemática gubernamental, que esta acompañada hoy de un creciente protagonismo ciudadano.⁵

Este enfoque es en principio incluyente, en razón de las demandas de participación de la ciudadanía que ya no espera pasivamente las soluciones, sino se involucra en ellas por diversas vías, que se expresan siempre en arenas de conflicto donde la tarea gubernamental puede actuar positivamente partiendo de la flexibilidad que el enfoque plantea. Las tareas de concertación tienen así un ámbito abierto para que, aun en conflictos severos, poder encontrar las soluciones posibles sin detrimento de ninguna de las partes. (Ciudadanos, órdenes de gobierno)

Estas son las razones por la cuales elegimos el enfoque de políticas públicas, para abordar un conjunto de programas que la Procuraduría Agraria diseñó y puso en marcha para implantar la organización jurídica-social de los núcleos agrarios de nuestro país, puesto que es la perspectiva que desde nuestro punto de vista ofrece el método más completo para abordar los problemas que son propios del ámbito público.

1.2 La definición de políticas públicas y su proceso

Como suele suceder cada vez que queremos delimitar un campo de estudio en ciencias sociales, una revisión de las definiciones existentes sobre políticas públicas nos permite percibir de inmediato la diversidad de elementos que los distintos autores consideran como componentes de este concepto.

⁵ Omar Guerrero Orozco, "Política, policy pública y administración pública", en Revista de Estudios Políticos, FCPyS-UNAM, No. 1, octubre-diciembre, 1993, p. 101-102.

En la literatura sobre el tema existen diferentes definiciones, algunos autores prefieren hablar de los diferentes tipos de políticas en lugar de elaborar una definición exhaustiva que no logre satisfacer a los analistas.

Thomas Dye nos proporciona una definición muy sencilla: “Las políticas públicas se refieren a cualquier cosa que el gobierno elija hacer o dejar de hacer. Los gobiernos hacen muchas cosas, organizan a la sociedad, regulan los conflictos internos y externos del país y distribuyen los servicios hacia ella. Extraen dinero de la sociedad vía impuestos y con ello costean las políticas públicas que se generan con éstos; el comportamiento, la organización de la burocracia y la distribución de los beneficios a partir de lo que se extrae vía fiscal. Todo esto es política pública.”⁶

Sin embargo, como señalan Yves Meny y Jean-Claude Thoening⁷ es necesario especificar que no sólo el gobierno hace políticas, estos autores prefieren el término “autoridades públicas” en lugar de “gobierno” porque el análisis y diseño de políticas no es exclusivo de este último, hay instancias que sin ser gubernamentales, operan alrededor de asuntos públicos y con fondos públicos. En México tal es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral. Así, “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.⁸

La política organizativa que diseñó la Procuraduría Agraria es un ejemplo de la acción gubernamental porque dicha institución es un organismo descentralizado⁹ de la Secretaría de la Reforma Agraria, la que a su vez, forma parte del Poder Ejecutivo y, por tanto del gobierno.

⁶ Thomas Dye, en *Understanding public policy ...op. cit.*, p.1.

⁷ Yves Meny y Jean-Claude Thoening, *Las Políticas Públicas*, Ariel, S.A., España, 1992, p. 91.

⁸ *Ibidem*, p. 89.

⁹ Un organismo descentralizado es aquel que se crea “por ley o decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social...” sobre este organismo se ejerce “control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia” en Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, Limusa, México, 1986, p. 93.

Según Luis F. Aguilar¹⁰ este elemento institucional es incluido de manera unánime en las definiciones de política, y nos lo presenta como el primero de los componentes comunes que podemos encontrar en esas definiciones:

- a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) conductual, implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Considerando lo anterior, las políticas son el producto de las decisiones de una autoridad pública que deliberadamente pretende un efecto o impacto específico, son la forma que adopta la intervención de esa autoridad dependiendo del tipo de problema que pretende resolver; puede presentarse en diversas formas porque la actividad pública es muy variada: como una ley, como un programa, como una disposición local, etc. La política pública representa un comportamiento intencional y planeado en función de objetivos, no son acciones aleatorias; aún la inacción, puesto que se puede decidir intencionalmente no actuar frente a un problema y eso constituye también una estrategia para resolver algo.¹¹

En la elaboración de políticas públicas hay otro elemento muy importante el cual es constituido por los actores que intervienen en su decisión, en su diseño, en su puesta en marcha y en su evaluación. Sobre este último aspecto, Charles Lindblom¹² hizo un amplio análisis, identificando quiénes intervienen en una política, cómo y para qué lo hacen y cómo interactúan entre sí.

¹⁰ Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio"..., *op. cit.*, p. 23-24.

¹¹ *Ibidem*, p.24-25.

¹² Charles Lindblom *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa – MAP, México, 1991, p. 56-129.

Este autor clasifica a los actores en tres grupos: el primero lo conforman los que deciden y los que elaboran las políticas, a quienes denomina los decisores de políticas públicas; el segundo grupo lo integran los ciudadanos quienes cotidianamente son afectados o beneficiados por alguna política; el tercer grupo está conformado por los grupos de interés, quienes como su nombre lo indica tienen un interés particular en incidir en una política; así mismo menciona a los funcionarios de gobiernos extranjeros quienes también pueden influir en el proceso; y por último señala a los ciudadanos que, fundamentalmente mediante la emisión del voto aprueban o sancionan los cursos de acción elegidos por el grupo gobernante.

Todos los elementos antes mencionados: instituciones, problemas, decisiones, objetivos, acciones, efectos, interactúan en un proceso que incluye diversas fases o etapas, desde la identificación de los problemas en los cuales es conveniente la intervención gubernamental y en cuáles no. Es decir, qué tipo de problemas merecen ser tratados como asuntos públicos y por lo tanto resolverlos a través de fondos públicos; la elección de los medios para resolverlos, la implementación de las acciones y la evaluación de los resultados.

Algunos autores,¹³ como Lindblom, Ives Meny y Jean-Claude Thoening, así como Eugene Bardach nos advierten que este proceso no se lleva a cabo de manera ordenada y racional. Las fases se mezclan, no tienen un límite preciso y muchas veces es necesario regresar a una fase anterior para hacer ajustes. Puede ocurrir que en la etapa de implementación surjan problemas que lleven a redefinir el problema y elegir otros medios para resolverlo. La evaluación, no necesariamente es el último paso, puede poner de manifiesto problemas que no se habían considerado y dar pie a la formulación de la próxima política. Por tanto, afirman, que abordar el proceso separando las fases, es una manera inadecuada porque limita y simplifica su análisis.¹⁴

¹³ Charles Lindblom, en *Ibidem*, p. 12-14. Ver también, Ives Meny y Jean-Claude Thoening, *Las Políticas Públicas*, op. cit., p.105. Así como en Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE, México, 2001, p.14-15.

¹⁴ Charles Lindblom, en *ibidem*, p. 11.

Sin embargo, consideramos que la mejor manera de comprender este proceso es describiendo las fases por la que atraviesa, como un recurso analítico y no porque signifique que necesariamente lleven una secuencia lógica o pretendamos simplificarlo. En cuanto al número de etapas, cómo nombrarlas y los límites de cada una, no existe unanimidad de opiniones, para los fines de este trabajo decidimos tomar como base los planteamientos de Myriam Cardozo y Roberto L. Esteso¹⁵ quienes analizan el proceso en tres etapas: la *formulación*, la *implementación* y la *evaluación*, las cuales se pueden esquematizar de la siguiente manera:

La *formulación* es la etapa inicial, en ella visualizamos un primer momento en que el Estado, a través de sus instancias políticas y burocráticas, identifica un problema o define una situación como problemática, la cual exige un tratamiento para darle una solución.

La definición del problema tiene una importancia fundamental y es una labor que debe realizarse con mucha atención.¹⁶ En esta fase debe cuidarse la delimitación de la población objeto. Peter Rossi y Howard Freeman señalan que es necesario establecer fronteras, esto es, reglas que determinen quién o qué está incluido y excluido cuando se aplica esta especificación. Advierten que un riesgo común es hacer una definición tan amplia que incluya a individuos o grupos que no deben ser incluidos; otro es que sea muy restrictiva y deje fuera poblaciones o grupos importantes.¹⁷

Los problemas no siempre se gestan objetivamente y responden a una demanda política como podría ser el caso de la pobreza en la que vive un sector de la sociedad, a veces es la autoridad pública quien percibe ciertas

¹⁵ Myriam Cardozo Brum y Roberto L. Esteso M., *Análisis del proceso de la políticas públicas*, CIDE, serie Administración Pública, documentos de trabajo núm. 7, México, 1982. Y Myriam Cardozo Brum, *Formulación de políticas públicas*, CIDE, serie Administración Pública, material docente núm. 5, México, 1983.

¹⁶ Véase David A. Rochefort y Roger W. Cobb, "Problem Definition: an emerging perspective" en *The politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*,; Roger W. Cobb y Charles D. Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México, ed. Noema, 1986. Así como Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE, México, 2001, p. 17.

¹⁷ Peter H. Rossi y Howard E. Freeman, *Evaluación, una aproximación sistémica*, México, Trillas, p. 75-78.

condiciones como un problema que tiene que atender y lo incluye en su agenda, lo delimita y circunscribe a un grupo social específico que comparte esas condiciones aunque dicha población no demande una solución.¹⁸

Este es el caso de la política organizativa que analizaremos en este trabajo, la Procuraduría Agraria consideró que la ausencia de ciertos instrumentos jurídicos en los núcleos agrarios es una condición que origina problemas y decidió intervenir para revertirla, sin que ello signifique dar respuesta a una demanda de los campesinos.

Como ya señalamos, no debemos asumir que el proceso es tan lineal que una vez tomada la decisión, dicha etapa queda definitivamente cerrada con la definición de los objetivos y la estrategia, sino que ambos pueden revisarse en la medida que existan grupos con poder para replantearlos, o que se encuentren elementos para hacerlo en un momento posterior. En realidad, la formulación y reformulación de políticas públicas es una actividad permanente.

Para que esta decisión surta efectos sobre la situación problematizada que pretende resolverse a través de una política, se deberá complementar con las acciones que implican la concreción de la siguiente fase del proceso que llamamos *implementación*. En este momento la política es aplicada y administrada en campo por la autoridad pública. Es la etapa ejecutiva.

Al cumplirse la etapa anterior hay resultados de las decisiones y acciones estatales. Los efectos que de esta manera se producen pueden ser analizados con posterioridad para comprobar si se cumplieron los objetivos y metas que la autoridad pública se planteaba y, en caso de no ser así, se debe buscar la explicación a esta situación. A esta etapa la denominamos *evaluación*.

Es probable que una política se siga operando sin que se busque relacionarla con resultados concretos, pero consideramos que lo más adecuado es evaluar

¹⁸ Ives Meny y Jean-Claude Thoening, *Las Políticas Públicas*, op. cit., p.105. Eugene Bardach, *Los ocho pasos... op. cit.*, p. 20-21.

con el fin de tener un mayor control sobre el proceso y, más importante aún, para obtener los impactos que realmente beneficien al sector de la población al que está dirigida la política. De esta manera podemos definir las políticas públicas como instrumentos que ayudan a las autoridades públicas a mejorar su gestión. Su elaboración constituye un proceso complejo, que no ocurre de manera lineal, sino continua, en el que se encuentran interactuando siempre estos elementos: *el qué*, es decir el problema, el contenido de la política y los objetivos; *quienes*, es decir los actores que intervienen en la toma de decisiones y aquellos afectados por el problema, que no siempre son los mismos; el *como*, es decir los procedimientos, los recursos y los tiempos, así como los tipos de intervención, o sea los medios que se eligen para resolver el problema.

1.3 Corrientes en el enfoque de políticas

El carácter particular y novedoso que reviste la perspectiva de políticas públicas, desde mi punto de vista, se lo imprime el método que utiliza para concebir y elaborar las soluciones a los problemas públicos, el cual se denomina análisis de políticas. Como señalamos antes, esta dimensión práctica consiste en incorporar teoría y método científico para mejorar las decisiones gubernamentales, más allá de lo que tradicionalmente se utiliza como la experiencia, la intuición, la costumbre o la ley. Podemos distinguir dos posiciones extremas en lo que se refiere a la forma de utilizar el análisis y al papel que puede o debe jugar en la formulación de la política: la visión racional y la visión incremental.

Por un lado, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que aunque puede reconocer la existencia de diversas e importantes restricciones a las que se enfrenta la acción pública, no por ello renuncia a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo

considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política.¹⁹

La tendencia *racionalista* estaría representada básicamente por el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia, y la investigación de operaciones, su interés es la eficiencia económica y técnica de las políticas. Enfatiza el rigor científico aunque no pierde de vista que los problemas públicos son muy complejos y por ello considera los efectos políticos de la implementación; se inclina por un análisis imparcial, sin predisposición a defender una decisión determinada.

Por otra parte, para los representantes del *incrementalismo*, un análisis estrictamente racional no es suficiente para la elaboración de políticas públicas. Afirman que la búsqueda del resultado óptimo no es lo principal porque una política no es definitiva, sino que se va corrigiendo, ajustando y adaptando sucesivamente. Lo importante es considerar que existen individuos y grupos con intereses en los asuntos públicos y que no es fácil para el gobierno llevar a cabo sus decisiones por más racionales que sean, por encima de esos intereses. Aún más, en un régimen democrático no se deben imponer las decisiones gubernamentales.

Para esta corriente, el análisis debe servir en todo caso para argumentar ante los opositores y negociar con ellos, este juego político es lo que debe guiar y decidir la política. Incluso se debe propiciar el debate sobre la solución a los asuntos públicos, no evitarlo. Lo más importante es concertar con los diversos intereses.

En otras palabras, una posición se preocupa más por los resultados, atendiendo a los criterios de eficiencia técnica y eficiencia económica y la otra por el proceso que implica una política pública, enfatizando más los aspectos valorativos o subjetivos. Estas tendencias no son irreconciliables, en los hechos lo ideal sería utilizar ambas. En nuestro país, lo importante sería que el gobierno contara con los especialistas en políticas públicas concededores de las

¹⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, *La Hechura ...*, Op. Cit., p.41

diferentes tendencias, así como con la madurez y confianza de la ciudadanía para entablar debates productivos sobre la manera de abordar los problemas públicos. Mientras esto ocurre, los interesados en ello debemos insistir en el tratamiento sistemático de dichos problemas.

1.4 Tipología de políticas públicas

Como señalamos anteriormente, podemos utilizar una definición general de lo que son las políticas públicas para introducirnos en el estudio de éstas, pero no hay que incurrir en el error de manejar esa definición como única, más aún, es necesario diferenciarlas. En un artículo²⁰ muy importante para entender la noción de política, Theodore J. Lowi nos presenta una clasificación de políticas partiendo de dos criterios, el primero se basa en que los productos del gobierno o políticas por muy variados que sean, se pueden agrupar según el impacto que se espera generen en la sociedad.

El segundo criterio se basa en que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por lo tanto implican actual o virtualmente coactividad. La coacción varía en alcance e intensidad dependiendo del tipo de política en cuestión, es decir, puede ser aplicada sobre el individuo o sobre el entorno, de igual manera puede implicar sanciones inmediatas y directas o sanciones remotas²¹

En ese mismo artículo, Lowi afirma que las actividades políticas se orientan según los productos que estén en juego, es decir, las políticas originan *arenas de poder* particulares, por eso es más útil insistir en una tipología de políticas que en una definición general. Conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada y el elemento de coactividad que contienen, las clasifica en políticas regulatorias o reglamentarias, distributivas, redistributivas y constituyentes o constitutivas.²²

²⁰ Theodore J. Lowi, "Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política" en *La hechura de las Políticas...*, *op. cit.*, p. 89-117.

²¹ Aguilar Villanueva, *La hechura ...*, *op. cit.*, p.33-34

²² Lowi, "Políticas Públicas...", *op. cit.*, p. 100-101.

Los autores Yves Meny y Jean-Claude Thoening,²³ basados en el artículo de Lowi, hacen una caracterización muy clara de cada tipo de política. Con base en ella, la política regulatoria representa una acción pública que consiste en dictar una norma que es obligatoria para todos los ciudadanos, dicha norma obliga o prohíbe, dicta reglas de comportamiento -como las de orden público por ejemplo- que limitan la conducta del individuo. Una política distributiva consiste en otorgar un derecho de manera casuística y unilateral, por ejemplo, las concesiones de algún canal televisivo.

La política redistributiva, como su nombre lo indica, es una acción pública que intenta redistribuir la renta social, actúa sobre grupos que se distinguen por alguna condición social específica como los indígenas, los niños, los ancianos, los discapacitados, el ejemplo más claro sería las políticas sociales.

El último tipo de la clasificación de Lowi es la política constituyente, la cual se traduce en el establecimiento de las reglas que van a regir un ámbito determinado. Implica cambios en las legislaciones generales y de ámbitos específicos, afecta las relaciones sociales en territorios determinados. Esta clase de política actúa sobre el entorno y no sobre el individuo, así mismo, sus efectos no se aprecian de manera inmediata sino a largo plazo.

Como establece Luis F. Aguilar este tipo de política "... tiene que ver con modificaciones al régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública." ²⁴

1.5 La política agraria como política pública constituyente o constitutiva.

Con base en la definición anterior podemos afirmar que la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 y la política agraria que de ella se deriva pertenecen a

²³ Yves Meny y Jean-Claude Thoening, *Las Políticas ...*, op. cit. p. 99-100.

²⁴ Aguilar Villanueva, *La hechura ...*, op. cit., p.34

las políticas constituyentes. Existe un marco jurídico que es producto de una reforma constitucional, el cual fue objeto de una polémica discusión cuando el presidente Salinas de Gortari presentó al Congreso de la Unión la iniciativa, puesto que se estaba cambiando de manera radical todo lo establecido hasta ese momento con respecto al régimen de propiedad social.

Los cambios sustantivos que planteó la nueva legislación agraria (artículo 27 y Ley Reglamentaria) se pueden resumir así: cancela el compromiso del Estado de otorgar tierra (sólo se plantea resolver el rezago agrario, considerado como las solicitudes en trámite hasta 1992); transfiere la propiedad de los ejidos y comunidades de la nación a los ejidatarios y comuneros que los integran, despojando al presidente de la República de los poderes jurisdiccionales extraordinarios en materia agraria.

Estas facultades extraordinarias no sólo le otorgaban poder al presidente para repartir la tierra, sino que también lo autorizaban para intervenir en la vida interna de los ejidos y comunidades del país. También lo facultaban para convocar a la elección de las autoridades ejidales o sustituirlas, para cancelar y otorgar derechos individuales, para establecer la modalidad de explotación de la tierra del ejido; en decir, para decidir sobre aspectos fundamentales del funcionamiento de los núcleos agrarios. Todas estas funciones fueron trasferidas por la reforma constitucional al ejido y la comunidad para su ejercicio por la asamblea y sus órganos de representación.²⁵

En el ámbito administrativo, la reforma constitucional fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos muy importantes: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

La primera determinó la creación de la Procuraduría Agraria, institución que está encargada de proteger los derechos de los sujetos agrarios, y la transformación del Registro Agrario Nacional en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

²⁵ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, FCE, México, 2001, p.181-182.

Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional, los cuales sustituyen las facultades extraordinarias del Presidente en materia agraria en el ámbito federal.

El Estado se retira sustancialmente de la relación tutelar que mantenía con los ejidos y comunidades desde el momento en que, al entregarles en propiedad la tierra de la que antes sólo eran usufructuarios, éstos entran al ámbito del libre mercado de la tierra y el agua. De esta manera, la reforma restringe la jurisdicción gubernamental y amplía las libertades de los campesinos al otorgarles nuevos derechos y obligaciones.

Estos elementos son los que hacen de la reforma al artículo 27 constitucional una política constituyente porque cambió muchas de las normas sustantivas del régimen de propiedad social que prevalecieron desde 1917 hasta 1992, y los procedimientos y dispositivos que se asociaban a ella. Se transformaron a fondo las bases jurídicas de la estructura agraria de nuestro país, con lo cual cambiaron fundamentalmente las relaciones que el Estado tenía con ejidatarios y comuneros.

Como consecuencia, tanto ejidatarios y comuneros como la propia burocracia del sector agrario, no sólo han tenido que adaptarse a las nuevas características de la propiedad rústica, sino también a los procedimientos, prácticas y mecanismos que la transformación del orden constitucional agrario ha propiciado. Por ello revisaremos la política organizativa que diseñó la Procuraduría Agraria puesto que lo consideramos un indicador significativo de este proceso de adaptación.

En un período posterior a la reforma constitucional se diseñaron un conjunto de programas gubernamentales dirigidos -entre otros- a la organización jurídico-social de los núcleos agrarios. A partir de estas acciones podemos identificar una política organizativa tendiente a modificar el funcionamiento interno de los

ejidos y comunidades, para adecuarlo a algunos de los objetivos que la reforma había trazado: consolidar la unidad orgánica del núcleo agrario, eliminar las relaciones de dependencia corporativa y se volviera más autónomo del gobierno.

Por organización jurídico-social vamos a entender la aplicación de ciertos instrumentos y mecanismos dispuestos en la Ley Agraria para el funcionamiento ordenado y la regulación de la vida interna de los núcleos agrarios. Dichos instrumentos y mecanismos son: la existencia de un reglamento interno o estatuto comunal; la existencia de representantes ejidales o comunales electos conforme a la ley y vigentes, el registro y actualización de los derechos agrarios de los miembros del núcleo, el registro contable de los recursos económicos del núcleo y la designación de sucesores por parte de ejidatarios y comuneros.

La organización social se diferencia de la económica porque la primera establece ciertas reglas de convivencia entre los miembros del núcleo agrario alrededor de un bien común, que es la tierra, y la segunda se refiere a la organización sólo para actividades económicas. Podríamos afirmar que las normas jurídico-sociales se refieren a un modelo ideal de organización, a un tipo de orden deseable, respecto al funcionamiento interno de los ejidos y comunidades de nuestro país. En los siguientes apartados revisaremos como funcionó en el período determinado por este estudio, la política diseñada para alcanzar ese orden ideal. Y analizaremos qué política específica se ajusta a esta elaboración sistemática que plantea el enfoque de políticas públicas.

CAPITULO II

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ORGANIZATIVA

En este capítulo se explicará qué es y para qué está diseñada la política organizativa y cuáles son los problemas que trata de resolver, es decir, por qué es importante que los núcleos agrarios funcionen de manera organizada, así como la manera en que se plantea organizarlos.

II.1 La reforma al Artículo 27 Constitucional

La búsqueda de un nuevo esquema que mejorara la situación económica del campo motivó al gobierno mexicano a proponer la reforma al artículo 27 constitucional y una nueva ley reglamentaria, su aprobación por el Congreso de la Unión en 1992 constituyó uno de los cambios más ambiciosos e importantes que se haya planteado para el campo en nuestro país.

En los documentos que proponen la reforma constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria¹ podemos distinguir dos objetivos centrales. El primero y más explícito, es de naturaleza económica y consiste en establecer las condiciones jurídicas que favorecieran la inversión de capital privado en el sector agrícola, y, de esa manera, incrementar su productividad y promover la competencia en el ámbito internacional.

El segundo y menos explícito que el anterior, es de carácter eminentemente político y consiste en transferir funciones del Estado a los ejidatarios y comuneros para modificar un complejo y costoso sistema de relaciones clientelares que había marcado por décadas la relación entre éste y los campesinos. En el discurso se manejó que el objetivo básico consistía en establecer las bases de una cultura rural más democrática, en donde los campesinos reivindicaran su calidad de ciudadanos participativos y plenamente

¹ Dichos documentos se refieren a la Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Exposición de Motivos e Iniciativa de Ley Agraria.

conscientes tanto de la vigencia y valor de sus derechos, como de los alcances y limitaciones de las políticas gubernamentales.

En la Exposición de Motivos se presentó un diagnóstico sobre la situación demográfica, económica y social que prevalecía en el campo. Se señaló que el crecimiento de la población rural había ido en aumento mientras que su productividad se estancaba, provocando un problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía; esta disminución en la productividad se explicaba por la existencia del minifundio, tanto en los ejidos como en la pequeña propiedad, expresado en posesiones con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal y que esa limitación territorial impedía la utilización de técnicas modernas para la explotación de la tierra, lo cual se traducía en baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y pobreza.

El diagnóstico enfatizó que el débil avance de la productividad rural afectaba no sólo el ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas del país, por lo cual se estableció que el “desafío central del campo mexicano” es reactivar el crecimiento a través de la inversión, con lo cual superará la pobreza y la marginación. Es importante observar como se manejó en la Exposición de Motivos que el crecimiento es un desafío para el campo, es decir, para los campesinos y no para el Estado, al final del texto se señalaba que éste “llevará a cabo acciones de protección y promoción” distinguiéndolas de aquellas que “suplantan la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades”, marcando claramente la disminución de la injerencia estatal en el desarrollo rural.

En primer término, se establecía el fin del reparto agrario,² es decir, se canceló la obligación del Estado de dotar a los grupos de individuos que carecían de tierra, a partir de la imposibilidad material de satisfacer esa demanda - con tierra apta para el aprovechamiento agropecuario - que se fue incrementando a través de los años por el aumento de la población. Con ello se pretendía

² El artículo 27 reformado ya no considera acciones de reparto agrario, se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, que contenían esta obligación del Estado.

propiciar la certidumbre en la tenencia de la tierra, tanto ejidal y comunal, como en la pequeña propiedad para fomentar capitalización, transferencia y generación de tecnología.

Para reactivar la producción se abrieron nuevas formas de asociación,³ dando posibilidad a los productores - fueran ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios - de participar en sociedades mercantiles o civiles, con la finalidad de estimular la compactación de tierra y atraer socios portadores de recursos, propiciando el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas.

Respecto a la pequeña propiedad, aunque no se modificaron los límites de extensión establecidos en el texto anterior del artículo 27, se amplió su protección a partir de la cancelación del reparto agrario, ya que a partir de entonces no se afecta a ningún propietario para la constitución de ejidos y comunidades; además, como se señala en el párrafo anterior, también pueden participar en asociaciones que les permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Así mismo, se introdujo el concepto de pequeña propiedad forestal con lo que se pretendía revertir el deterioro de los bosques y estimular su aprovechamiento racional.⁴

Por último, dicha reforma reconoció de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales,⁵ estableciendo con ello la plena capacidad legal de los titulares de la tierra. Con ello, a partir de 1992, todos los ejidatarios y comuneros son propietarios de sus tierras y pueden escoger la forma de aprovecharlas que más les convenga -con los límites que establece la Ley- sin mediar autorización de ninguna institución.

³ La fracción IV del artículo 27 constitucional, considera además de las formas de asociación ya conocidas (uniones de ejido, asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de producción rural), la posibilidad de que las sociedades mercantiles o civiles por acciones puedan ser propietarias de tierras. En los títulos IV y VI de la Ley Agraria se describen las sociedades rurales y las propietarias, respectivamente.

⁴ La fracción XV del artículo 27 constitucional y el título V de la Ley Agraria tratan todo lo referente a la pequeña propiedad.

⁵ Dicha disposición queda establecida en la fracción VII del artículo 27 constitucional reformado.

Podemos afirmar que las reformas y adiciones que se hicieron al artículo 27, complementan las que se efectuaron antes al artículo 25 de la Constitución. Ambas actualizaron e incorporaron los principios y medios del desarrollo económico a cuyo cargo está el Estado mexicano, pues según este último precepto, “planeará, conducirá, coordinará y orientará dicha actividad con la participación de los sectores público, social y privado”. Dicho en otros términos, el Estado mantiene su papel de rector absoluto e indiscutible de la economía, pero reduce su papel promotor y define un papel de concertador entre sectores, al otorgar certidumbre a la intervención del sector privado y condiciones para que el sector social participe de forma autónoma y genere sus propias posibilidades de asociación productiva.

En el caso del artículo 27 constitucional, es muy claro el cambio de función del Estado ya que traslada a una parte del sector social –ejidos y comunidades– varias atribuciones que realizaba de manera exclusiva. Con estas modificaciones en el marco legal agrario se pretenden varias cosas, por un lado, se trata de impulsar a los ejidatarios a invertir en el mejoramiento de su tierra bajo la premisa de que desaparece el temor de que lo priven de ella y al mismo tiempo, también se otorga seguridad a los pequeños propietarios al no existir ya la amenaza de afectación.

Por otro lado, se legaliza una serie de prácticas que se realizaban de manera clandestina por ser ilegales: la propiedad sobre su parcela permite al ejidatario rentar, trabajar en mediería o aparcería, antes prohibidas, o asociarse en cualquier otra forma que convenga a sus intereses con la protección de la ley. De la misma manera, puede ceder su derecho, o adquirir el de otro ejidatario, sin rebasar los límites que fija ley para la pequeña propiedad, ni el 5% de la superficie del ejido.

Lo anterior tiene como propósito que la tierra entre en una dinámica de circulación legal, que incremente los beneficios para sus propietarios, pero sobre todo, que promueva más eficiencia en el mercado que ya existe. En cambio, al realizarse en forma clandestina, como era anteriormente, impactaba

negativamente en la economía. Al mismo tiempo, se establecieron las bases – al menos en lo formal- para eliminar la tutela estatal.

Como se mencionó en el apartado anterior, la reforma constitucional modificó también el ámbito administrativo. La Secretaría de la Reforma Agraria dejó de concentrar todas las atribuciones en ese ramo y surgieron nuevas instituciones. Antes de las modificaciones constitucionales, la Secretaría lo mismo actuaba como juez que como abogado defensor o realizaba trabajos de topografía; desde 1992, dichas funciones salieron de su ámbito central de competencia y, en el caso de las de justicia, incluso dejaron de corresponder al Poder Ejecutivo.

Para la impartición de justicia en materia agraria, se creó el Tribunal Superior Agrario, encargado de resolver, en el ámbito federal, los asuntos relativos a la tenencia de la tierra en los ejidos y comunidades, las controversias que surgieran entre ellos y las referentes a sus límites territoriales. Dicha instancia quedó integrada al Poder Judicial.

Se creó la Procuraduría Agraria como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones son las de *Ombudsman* para defender los derechos de los sujetos agrarios, prestar servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal. Además realiza acciones de promoción y fomento respecto al ordenamiento y regularización de la propiedad rural, de fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo y de organización y desarrollo agrario.

El Registro Agrario Nacional (RAN) se transformó de una dirección general en un órgano desconcentrado de la secretaría, adquiriendo autonomía técnica, administrativa y presupuestal, cuyas principales funciones son: a) prestar asistencia técnica a los núcleos agrarios para delimitar sus tierras, b) llevar el registro y control de la tenencia de la tierra e c) inscribir todos los documentos relacionados con ella.

Tanto la Procuraduría Agraria como el Registro Agrario Nacional son organismos integrantes del sector agrario, el cual encabeza la Secretaría de la Reforma Agraria, pero funcionan con autonomía respecto de ésta.

Estos cambios representan una estrategia de política pública orientada a apoyar un nuevo modelo de desarrollo económico en México de corte liberal, cuyos fundamentos son la defensa de la propiedad privada como un derecho por excelencia y la transferencia de actividades y facultades del ámbito público estatal al mercado privado. Dicha estrategia incluye varios aspectos que podrían ser objeto de análisis, sin embargo, el punto central de este trabajo se refiere a las acciones que el gobierno ha desplegado con el fin de adecuar la organización de los núcleos agrarios a ese modelo.

II.2 La autonomía de los núcleos agrarios

De todos los cambios que implicó la reforma constitucional, podríamos decir que el más radical e impactante se refiere al hecho de que los ejidatarios y comuneros se transformaran en dueños de la tierra que el Estado les había entregado, pues esto implicó que a partir de ese momento se convertían en los únicos responsables del destino de su tierra.

Como señalamos anteriormente, este aspecto tiene dos propósitos, uno económico y otro político. Por un lado, se trata de un intento para motivar la inversión, pues al convertir a los ejidatarios y comuneros en dueños de la tierra y, al mismo tiempo, dar por concluido el reparto agrario, se da certidumbre sobre la propiedad. Se presume que con mayor certeza jurídica los campesinos invertirán en la mejora de sus parcelas y, al mismo tiempo, puede atraer el interés de otros, ya sean pequeños propietarios o inversionistas interesados en algún tipo de asociación.

Con esta medida también se disminuye la injerencia gubernamental y se pretende que los campesinos asuman una actitud más autónoma. En un discurso pronunciado poco después de presentar la iniciativa de reforma, el

presidente Carlos Salinas habló de los campesinos como “sujetos y no objetos del cambio”, hizo énfasis en que la reforma buscaba restituir a los campesinos su libertad para decidir el destino de su parcela y aprovechar su creatividad, promovía cambios que propiciaran una mayor participación de los productores del campo, lo cual hacía de la reforma una propuesta a favor de la democracia. Según sus palabras, además se reconocía la capacidad, el conocimiento y la madurez de los campesinos para decidir y actuar sobre su tierra.⁶

Es cierto que la tutela estatal se reflejaba en la autorización, la vigilancia y la sanción –en su caso- que los campesinos requerían para la realización de cualquier acto como titulares de tierra, y que hasta el trámite más insignificante tenía que ser avalado por alguna autoridad agraria –como la convocatoria a las asambleas-,⁷ por tanto, sí es un cambio favorable para el ejido y la comunidad que se les haya liberado de ese control estatal.

También es cierto que en ese esquema tan controlador, la burocracia del sector agrario se volvió muy ineficiente,⁸ pues por medio de ésta se administraba la gran cantidad de trámites que implicaba el complejo sistema de procedimientos agrarios, sin que hubiera instancia capaz de supervisar y vigilar el comportamiento de toda la estructura administrativa.

Pero también es un hecho que reconocer la propiedad de la tierra a los núcleos agrarios no implica necesariamente un cambio de actitud en los ejidatarios y comuneros, no significa que su autonomía se produzca de manera automática sólo porque la legislación haya cambiado. No es lo mismo contar con la

⁶ *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, palabras pronunciadas durante un acto con miembros del Sector Agropecuario, Residencia Oficial de Los Pinos, 14 de noviembre de 1991.

⁷ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 60. Del mismo autor se puede consultar también “La reforma al Artículo 27 constitucional” en *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, No. 2, enero – marzo de 1996.

⁸ Se reconoce que la intervención “directa y excesiva” del Estado en la vida de los ejidos y comunidades propició que la burocracia gubernamental generara de “manera consciente o inconsciente, un conjunto de problemas cuya superación llevará tiempo y requerirá esfuerzos muy claramente orientados” para resolverlos. Secretaría de la Reforma Agraria, *La Transformación Agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, 1998, p.129.

corresponsabilidad del gobierno para las decisiones sobre sus tierras que asumir dichas decisiones por cuenta propia.

La fracción VII del artículo 27 constitucional subraya la naturaleza social del ejido y la comunidad y les reconoce personalidad jurídica propia, es decir, separada o independiente de la de sus miembros. Así mismo, la Ley Agraria (promulgada como ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional) establece que tienen patrimonio propio, es decir son propietarios de sus tierras. Esto significa que se reconoce a los núcleos el dominio sobre sus recursos y la libertad para administrarlos. Este reconocimiento convierte a los núcleos agrarios en personas morales.

En esa misma parte se establece que la Asamblea General es el órgano supremo del núcleo agrario y el Comisariado Ejidal (en el caso de los ejidos) o de Bienes Comunales (en el caso de las comunidades) es el órgano de representación y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea. Con esto se cambia el carácter de autoridad que tenían los comisariados para depositar esa autoridad en la Asamblea, con lo que se pretende que haya una participación más democrática al interior del ejido y la comunidad.

En el marco jurídico anterior, la tierra de los núcleos agrarios era propiedad de la nación, y los ejidatarios y comuneros sus usufructuarios; la posesión sobre sus parcelas no era definitiva, de tal manera que podían ser privados de ella por decisiones del comisariado o de funcionarios públicos, no siempre apegadas a la justicia.

Las tierras ejidales y comunales eran inalienables, intransferibles, imprescriptibles e inembargables; la Ley Federal de Reforma Agraria⁹ (LFRA) prohibía expresamente su venta o arrendamiento, cesión, transmisión o hipoteca, estableciendo la inexistencia o nulidad de dichos actos jurídicos. En cuanto a los derechos individuales, dicha Ley prohibía celebrar contratos de arrendamiento, aparcería o cualquier explotación directa o indirecta de la

⁹ Esta era la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional antes de la reforma y quedó derogada en 1992 con la promulgación de la Ley Agraria.

parcela, bajo pena de perder la tierra. Más aún, sólo estaba permitido contratar trabajo asalariado en casos excepcionales;¹⁰ si un ejidatario ocupaba mano de obra ajena a la de su familia, podía perder su cosecha y apropiársela el trabajador contratado.

En el capítulo anterior, señalamos que la legislación que derogó la reforma constitucional, otorgaba al presidente de la República¹¹ una serie de facultades extraordinarias en materia agraria, que no sólo le otorgaban poder para repartir la tierra o privar de ella, sino que también lo autorizaban para intervenir en la vida interna de los ejidos y comunidades del país. Con la Ley Agraria de 1992, las dependencias y entidades públicas carecen de atribuciones para intervenir en la vida interna de los núcleos agrarios; en contrapartida, la asamblea es la máxima autoridad en la vida de los ejidos y comunidades y tiene un conjunto de responsabilidades, obligaciones y facultades.

Es curioso que esta liberación de los sujetos agrarios de la tutela del gobierno, a pesar de representar un cambio muy importante, no fuera objeto de discusión, el debate público que propició la modificación al marco legal se centró en el fin del reparto agrario, en la posibilidad de privatizar la tierra y en la posibilidad de su acumulación a través de sociedades mercantiles, aspectos que fueron tomados por algunos sectores como una amenaza potencial de desaparición de los núcleos agrarios.¹²

La eliminación de la injerencia de autoridades administrativas, la reducción de la influencia de los representantes de los núcleos en la vida ejidal y el

¹⁰ El art. 76 de la LFRA señala a las mujeres con familia a su cargo, incapacitadas para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que dependieran de ellas, los menores de 16 años que hubieran heredado la tierra, los incapacitados y cuando los cultivos exigieran más trabajo del que podía realizar el ejidatario solo.

¹¹ El art. 8º de la LFRA señalaba que “El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria; está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas...”. También véase: Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, 2001, p. 181-182.

¹² Sobre el debate se puede consultar el resumen de los principales actos de protesta, así como las declaraciones y opiniones a favor y en contra de la reforma constitucional, tanto de organizaciones campesinas, funcionarios públicos, académicos y políticos en *La Transformación Agraria...op. cit.*, p. 79-90. También véase: Arturo Warman, *El campo mexicano...op. cit.*, p. 182.

fortalecimiento de condiciones favorables para una vida más democrática al interior del ejido podrían mirarse como una buena intención del Estado para consolidar la unidad orgánica del núcleo agrario, eliminar las relaciones de dependencia corporativa, elevar su autonomía y fomentar la ciudadanización de la relación hombre-tierra en los ejidos y comunidades rurales, pero como veremos más adelante este propósito ha sido difícil de llevar a la práctica.

II.3 La Ley Agraria y la propuesta organizativa

Frente a esta autonomía de los núcleos agrarios, la organización representa una condición fundamental para arribar con éxito al nuevo modelo de desarrollo que se estaba planteando para el agro de nuestro país. Es decir, si se plantea que el campo era improductivo y, para propiciar su reactivación, se establecen ciertas prácticas que antes de la reforma estaban prohibidas y, además, se traslada a los sujetos agrarios ciertas responsabilidades que antes eran exclusivas del Estado, es claro que se requieren nuevas formas de organización, las cuales podemos identificar en la Ley Agraria.

Podemos distinguir dos planos: el plano económico, se refiere a la organización para el aprovechamiento de los recursos naturales del núcleo, para lo cual la Ley Agraria permite a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de diversas formas de asociación entre sí o con terceros; en el plano social, la organización se refiere al funcionamiento interno de los núcleos agrarios, al conjunto de reglas y mecanismos que deben establecer sus integrantes para normar su actuación en todo lo que les afecte colectivamente. Este trabajo no se ocupará del aspecto económico, sino del aspecto social de la organización, fundamentalmente porque es en este rubro donde los núcleos agrarios pueden -en teoría- construir políticas colectivas que les permitan enfrentar los retos del ámbito económico.

Aunque en las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal para modificar el marco legal agrario se pone más énfasis en la organización económica que en la organización social, y se hace más explícita la primera que la segunda, no

significa que no está presente o que sea menos importante. Como se apuntó antes, la necesidad de que existan condiciones para que los núcleos agrarios organicen su vida interna, se desprende del reconocimiento a la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, es decir, al reconocimiento de su autonomía, así como del alcance ciudadano de las decisiones individuales de cada ejidatario o comunero.

El ejido y la comunidad son formas de organización social cuyo interés fundamental y común se supone que es la tierra. Los ejidos y comunidades son grupos de personas que, real o potencialmente, conviven con base en la tierra que poseen y conforman. Son también una unidad productiva constituida por agentes económicos que pretenden optimizar el uso de la tierra y el aprovechamiento de sus recursos.

Para alcanzar los fines comunes, los núcleos agrarios deben contar con la participación voluntaria, solidaria y comprometida de sus integrantes, así como disponer de los instrumentos que le permitan conducir, ordenar y regular dicha participación.

A diferencia de la LFRA, la Ley Agraria no establece cómo deben funcionar los ejidos y comunidades, no contiene un apartado específico para la organización interna, es muy escueta en ese aspecto y sólo marca lineamientos generales, entendemos que para no contravenir el carácter autónomo de los núcleos y dar posibilidad de discernimiento ciudadano a cada ejidatario.

Antes de la reforma constitucional, la ley establecía cómo debía funcionar el núcleo de manera obligatoria; disponía, por ejemplo, el tipo de asambleas a celebrar y su periodicidad; así mismo establecía el régimen de explotación (individual, colectiva o mixta) y obligaba a los campesinos a informar a las instituciones correspondientes o dar aviso cuando decidían cambiar de cultivo.

La ley actual dispone que los núcleos agrarios deben operar de acuerdo a su reglamento interno (en el caso de los ejidos) o su estatuto comunal (en el caso de las comunidades), lo cual convierte a este instrumento en algo muy

importante. Antes de la reforma este instrumento no tenía gran importancia porque, como ya hemos mencionado, la ley disponía los términos en que debían realizarse todas las acciones relacionadas con la tierra. Es más, la LFRA imponía los asuntos que debía contener el reglamento, es decir, formalmente estaba dispuesto que existiera dicho instrumento pero no había mucho espacio para la iniciativa de los campesinos.

Ninguna institución vigilaba su cumplimiento, ni siquiera se constataba que los núcleos contaran con él. Esto es comprensible porque hubiera sido muy complicado. La Secretaría de la Reforma Agraria tenía tantos procedimientos que su control hubiera sido difícil, pero tampoco era necesario, pues todo estaba regulado por la ley y las especificidades de cada núcleo no tenían importancia.

También es comprensible que, antes de la reforma, la ley fuera exhaustiva en la regulación, puesto que la tierra y sus recursos eran de la nación, los ejidatarios y comuneros sólo eran sus usufructuarios, eran concesionarios. La tierra de los ejidos y comunidades era inenajenable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, características que configuran la concesión. Cuando se privaba a los campesinos de sus derechos agrarios, la tierra volvía al dominio de la nación para ser entregada a otros campesinos. El Estado daba o quitaba la tierra porque era de su propiedad; en esos términos, es entendible la existencia de una ley que no permitiera a los usufructuarios ni la más mínima libertad.

La antigua Ley Federal tenía como núcleo aglutinador del ejercicio jurisdiccional al ejido, a la forma de tenencia. La Ley Agraria tiene como eje al individuo y es, en ese sentido, que da un carácter amplio de ciudadano al ejidatario. La ley así asume un nuevo sujeto jurisdiccional: el ejidatario o el comunero como individuo propietario y no como usufructuario.

Con base en la Ley Agraria, el reglamento interno debe ser aprobado por la asamblea del ejido o la comunidad e inscribirse en el Registro Agrario Nacional para tener validez ante terceros. En términos generales, la ley señala que debe

contener las bases generales para la organización económica y social, los requisitos para admitir nuevos miembros, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que el núcleo considere pertinentes. En este sentido, el reglamento interno o estatuto comunal se convierte en el principal instrumento de organización de los ejidos y comunidades.

Otro instrumento de organización que podemos identificar en la Ley Agraria son los órganos del núcleo: la Asamblea, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia. La primera es el órgano supremo, está facultada para resolver sobre los asuntos más importantes que afecten al núcleo agrario, es el órgano de decisión; el Comisariado es el órgano de ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como de representación y gestión administrativa; el Consejo es el órgano de vigilancia. Sus funciones están señaladas en la ley de manera general, pero en el reglamento interno o estatuto comunal se pueden especificar sin contravenir lo dispuesto por la ley.

Antes de la reforma constitucional, la ley consideraba, estas figuras pero con el carácter de autoridad, es decir, eran las autoridades internas del núcleo. Formalmente tenían la misma importancia, sin embargo, aunque la asamblea estaba reconocida como autoridad, en los hechos no tenía tal carácter, primero, porque la mayoría de sus resoluciones tenían que ser aprobadas y/o validadas por la Secretaría de la Reforma Agraria y, en algunos casos, por otra institución; y, segundo, porque la misma ley otorgaba al Comisariado una serie de facultades que excedían las de la Asamblea o el Consejo, lo cual lo convertía en los hechos en la máxima autoridad.

Es curiosa la similitud que contiene ese esquema con los poderes de la nación, los cuales en la forma siempre han tenido el mismo peso pero no así en el fondo; como ejemplo podemos recordar que, antes de la reforma, el poder ejecutivo tenía una serie de facultades extraordinarias en materia agraria que lo ponían por encima del legislativo y judicial en ese ámbito. El esquema de autoridades al interior de los núcleos pareciera un producto asociado a nuestro

régimen político que en su fase autoritaria permeó otras formas de organización.

En materia de organización, la Ley Agraria dispone otro órgano que puede ser opcional, se trata de la Junta de Pobladores como una instancia de participación comunitaria. Se integra con los ejidatarios o comuneros y los avecindados,¹³ podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano, contará con su propio reglamento y comisiones.

Mención aparte requiere el reconocimiento de derechos ciudadanos a los avecindados. En la antigua ley estos no contaban con ninguna capacidad legal de intervención. Su papel se hacía más relevante en tanto que, desde hace más de dos décadas, empezaron a ser la mayoría en el núcleo ejidal; sin embargo, su intervención en aspectos de interés común estaba vedada por la ley. Ahora, se les reconoce su papel ciudadano sin implicar intervención en la propiedad de las tierras, salvo el suelo en el que habitan, que la nueva ley permite regularizar.

De esta manera, la reforma constitucional no sólo otorgó nuevos derechos a los ejidatarios y comuneros, sino también nuevas responsabilidades, entre otras, la de organizarse. La Ley Agraria replantea y les atribuye facultades, que si bien es cierto los hace más libres, al mismo tiempo los hace absolutamente responsables de todas las decisiones que lleguen a tomar sobre su tierra.

Una de ellas es la forma de organización para su funcionamiento interno, para lo cual sugiere la existencia del Reglamento Interno o Estatuto Comunal, la elección oportuna y democrática del Comisariado y Consejo de Vigilancia y la integración de Juntas de Pobladores.

Se supone que, utilizando esos instrumentos, los núcleos agrarios pueden hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades en lo relativo a ordenar y

¹³ Son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea o el Tribunal Agrario.

regular su funcionamiento, pero más adelante veremos que el hecho de que la Ley sólo recomiende su utilización, constituye una limitante para la implementación de una política organizativa porque, al parecer, no existen los elementos que motiven a los integrantes del núcleo para asumir esa responsabilidad.

Podríamos pensar que el hecho de que sólo se sugiera como un deber ser, como lo adecuado para normar y regular la vida interna de los núcleos agrarios, es congruente con la intención del Estado de no imponer más una forma específica de funcionamiento, está de acuerdo con el planteamiento de autonomía para ejidatarios y comuneros que implica la reforma constitucional, el reto para las políticas públicas es convertir esa autonomía de un buen propósito en una realidad.

II.4 El diseño y los objetivos de la política organizativa

La atención organizativa no fue una acción institucional prioritaria y bien estructurada desde un principio, precisamente por tratarse de una responsabilidad de los núcleos agrarios. Los programas que se pusieron en marcha entre 1992 y 1996 tienen que ver con las necesidades más urgentes en el ámbito agrario, es decir, con el ordenamiento de la propiedad rural que, principalmente, consideró la conclusión del rezago agrario y la ejecución del *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)*; y la justicia agraria que tienen que ver con la defensa de los derechos de los campesinos.

Las acciones de organización se fueron dando paulatinamente. Primero se dieron sólo como el cumplimiento de atribuciones que tenía la Procuraduría Agraria como institución responsable, no como una intervención específica, de tal manera que, durante el período 1993 a 1996, únicamente se promovió la elaboración de Reglamentos Internos y la inscripción de sucesores en el

Registro Agrario Nacional . Es decir, no podemos identificar una política pública sino hasta 1996.¹⁴

Para entonces, ya había un avance considerable de las acciones sobre ordenamiento y regularización, de tal manera que fue posible empezar a atender otro tipo de problemáticas, como es el caso de la organización. Durante el primer semestre de ese año, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) ¹⁵ levantó la *Cédula de Información Básica de los Núcleos Agrarios* ¹⁶ en los 29,162 ejidos y comunidades del país que fueron identificados como tales, con el fin de obtener un primer diagnóstico sobre la situación de éstos, especialmente en lo relativo a su organización interna para la producción, así como la detección de necesidades e intereses de capacitación.

Se trataba de identificar en cada núcleo la situación de la organización económica, es decir, cómo estaban explotando sus recursos y si existían figuras asociativas que apoyaran su aprovechamiento, así como las prácticas de organización social.

Para evaluar esta última al interior de cada núcleo agrario, se investigó sobre la existencia del *reglamento interno* o estatuto *comunal*, del *órgano de representación* (comisariado ejidal o comunal), del *libro de contabilidad* y del *libro de registro*, así como la *frecuencia de asambleas* y la existencia de *juntas de pobladores*. En el inicio de la definición de la política, los elementos anteriores fueron considerados como indicadores del grado de organización de cada ejido o comunidad, pero más adelante veremos que al pasar al diseño de los programas fueron descartados la *frecuencia de asambleas* y las *juntas de pobladores*, sin existir una explicación documentada y, de la misma forma, se

¹⁴ Como se establece en el capítulo anterior las políticas públicas no se conforman de las actividades cotidianas de una institución, sino de aquellas dirigidas a cambiar una situación y producir un impacto.

¹⁵ El INDA fue creado como órgano desconcentrado de la SRA en 1995 y desapareció en 1998. Su función principal era fomentar la organización y capacitación de los núcleos agrarios y sus de sus integrantes, así como realizar investigaciones en materia agraria.

¹⁶ Los principales resultados obtenidos a partir del levantamiento se publicaron en 1996 por el INDA en cuadernillos por cada entidad federativa titulados *Información básica de los núcleos agrarios*. Se incluyó un resumen de dichos resultados en *La Transformación Agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, libro publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria en 1998.

agregó otro indicador que un principio no fue considerado: *el registro de sucesores*.

Los datos de la cédula mostraron que 49.5% de los núcleos, es decir, 14,437, realizan de una a seis asambleas al año; 33.8 % se reunía entre siete y 12 veces al año, y 10.5 % realizaba asambleas con una frecuencia mayor. Solamente el 6.2% de los núcleos agrarios del país manifestaron no haber llevado a cabo asambleas en el período de un año.

Además, la información recabada mostró que sólo 45% de los núcleos declaró contar con Reglamento Interno (en el caso de los ejidos) o Estatuto Comunal (en el caso de las comunidades), y más aún, que casi la mitad estaban desactualizados, pues fueron elaborados y aprobados con base en lo que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria, y que muy pocos estaban inscritos en el Registro Agrario Nacional.

Por otro lado, de acuerdo a dichos resultados, sólo 12.7% de los núcleos agrarios declaró tener un *libro de Registro de Titularidad de Derechos*. También se identificó que en muchos núcleos agrarios había inconformidad de sus miembros respecto del uso de recursos y la rendición de cuentas de los representantes del núcleo. Pese a ello, sólo 16.1% tenía *libro de administración y contabilidad*.¹⁷ Así mismo, aunque más del 96% de los núcleos agrarios declaró contar con *órganos de representación* (comisariado ejidal o comunal), no en todos los casos estaban vigentes, en 30% de ellos ya se había vencido su período.

Por último, a pesar de que la Ley Agraria establece que en los núcleos agrarios puede constituirse la *junta de pobladores*, menos de 3% de los ejidos y comunidades manifestaron contar con esta instancia de participación vecinal.

Ante estos resultados, las instituciones del Sector Agrario concluyeron que “no existe un grado satisfactorio de organización interna” y, en consecuencia,

¹⁷ Este dato se debe tomar con cautela, puesto que no todos los núcleos agrarios cuentan con los suficientes recursos económicos que ameriten una contabilidad y administración muy rigurosa. El Programa para Implantar y Operar Sistemas de Administración y Contabilidad de 1996 plantea seleccionar el universo de núcleos a atender, considerando su nivel económico.

empezaron a identificar una problemática relativa a los núcleos agrarios que requería atención específica. Dichos resultados pusieron de manifiesto que no fue suficiente una ley para que los sujetos agrarios de manera automática ejercieran sus nuevos derechos y se hicieran responsables de sus nuevas obligaciones. En otras palabras, pareciera que los ejidatarios y comuneros no estaban listos para asumir esa “mayoría de edad” que el Estado les otorgó sin que ellos lo pidieran.

Para resolver la problemática identificada se diseñó una política que se sustentó en el documento denominado *Bases de Colaboración para la Capacitación y Apoyo a la Organización Agraria*, que comprendió la puesta en marcha de cinco programas de asesoría y capacitación dirigidos a los integrantes de los ejidos y comunidades del país, en junio de 1996:

- Programa de Actualización y Elaboración de Reglamentos Internos y Estatutos Comunales
- Programa para la Actualización de los Órganos de Representación y Vigilancia de Ejidos y Comunidades
- Programa para la Difusión y Utilización del Libro de Registro de Titularidad de Derechos
- Programa para Promover la Elaboración y Depósito de Listas de Sucesión
- Programa para Implantar y Operar Sistemas de Administración y Contabilidad

Aunque en sentido estricto la Ley Agraria sólo establece el primero y segundo como instrumentos de organización de los núcleos agrarios, se agregaron los otros tres por considerarse importantes para tal fin y se eliminaron la frecuencia de asambleas y la junta de pobladores, a pesar de haber sido definidos como indicadores de la existencia organizativa y de su evidente utilidad. Pensamos que la razón de este ajuste se debe a los problemas relacionados con los instrumentos, es decir, ni la ausencia de asambleas y/o de juntas de pobladores representa una problemática que justifique su inclusión en la política organizativa.

De tal manera que, en su conjunto, el reglamento interno, la elección de representantes, los libros de contabilidad y registro así como la lista de sucesores, fueron los cinco elementos que se consideraron básicos para ordenar su funcionamiento y se denominaron instrumentos de Organización Agraria Básica por la Procuraduría Agraria. En el siguiente capítulo describiremos en qué consiste cada uno y analizaremos su papel organizativo.

En cuanto al universo de trabajo se estableció que éste comprendería todos los núcleos agrarios del país, los cuales suman aproximadamente 30 mil. Puesto que se trataba de resolver un problema común, como lo es la falta de organización, de un conjunto de individuos agrupados en un ejido o comunidad, la unidad de análisis y atención fue el núcleo, no los campesinos en lo individual.¹⁸ Así mismo, dado que el programa se orientaba a los miembros del Comisariado -que son los representantes del núcleo- quienes, se espera, lo transmitirán y promoverán a todos los ejidatarios o comuneros, las acciones y repercusiones no se centraron de manera directa en los beneficiarios últimos - los ejidatarios o comuneros - sino de una forma indirecta, a través de sus representantes.¹⁹

Los objetivos que se establecieron fueron los siguientes:

- Difundir entre los núcleos agrarios el conocimiento del marco legal agrario, para que los pobladores del campo conozcan sus derechos y obligaciones, y la manera de ejercerlos, así como para que aprovechen plenamente los beneficios que dichos ordenamientos legales les otorguen.
- Apoyar la organización social y económica de los núcleos agrarios, en sus aspectos jurídicos, con una capacitación interactiva que forme capacitadores en el seno de los núcleos agrarios.

¹⁸ “las poblaciones objeto suelen estar constituidas por individuos, aunque pueden ser grupos...cuando las poblaciones objeto son conjuntos... a menudo se definen en términos de las características de los individuos que los constituyen, de sus propiedades colectivas formales e informales y de sus problemas comunes.”. “Procedimientos de diagnóstico” en: Peter H. Rossi y Howard E. Freeman, *Evaluación, una aproximación sistémica*, México, Trillas, p.74

¹⁹ “... en algunos casos ya sea por razones económicas o factibilidad, se intenta establecer programas que afectan indirectamente a las poblaciones objeto, haciendo como sus objetos inmediatos a las poblaciones o condiciones que influirán en aquellos que recibirán los beneficios.”, en *Idem*.

II.4.1 La definición del problema

A partir de este momento podemos identificar cómo se empieza a definir la política pública orientada a apoyar la organización social de los núcleos agrarios. Aquí es necesario detenernos para tener bien delineada la política puesto que, tal como se presenta, no queda muy claro cuál es el problema que se pretende resolver, es decir, por qué es necesario que una institución intervenga para organizar el funcionamiento interno de los núcleos agrarios, sobre todo cuando la reforma al artículo 27 constitucional había reconocido la autonomía de los núcleos agrarios, decretando con ello el fin de la tutela estatal.

En el diseño de políticas públicas, la definición del problema es de importancia central.²⁰ Al revisar los objetivos, podemos observar que la solución al problema estuvo asociada a la falta de capacitación, es decir, se suponía que en la medida en que los campesinos no conocieran sus derechos en materia agraria, no podían asimilar las ventajas que les ofrecía el marco legal. La explicación que está implícita es que no adoptan los instrumentos de Organización Agraria Básica porque los desconocen, luego entonces, lo que se necesita es adiestramiento en el uso de estos instrumentos y lo que se hizo fue diseñar programas para informar y capacitar a los campesinos de manera indiscriminada.

Esos objetivos reducen el problema a un planteamiento muy simplista o incompleto, pareciera que el problema es la falta de instrumentos organizativos en los núcleos agrarios y que eso se debe a que los campesinos no conocen sus derechos y obligaciones contenidos en la Ley Agraria. Hasta aquí podríamos estar de acuerdo, pero ¿en qué afecta a los ejidos y comunidades la

²⁰ Véase David A. Rochefort y Roger W. Cobb, "Problem Definition: an emerging perspective" en *The politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*; Roger W. Cobb y Charles D. Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México, Noema, 1986. Así como Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE, México, 2001, p. 17.

ausencia de organización interna?, esto es lo que no se responde en el los documentos iniciales de la política.

En la revisión de otras fuentes encontramos que posteriormente se plantearon otros argumentos que justifican la intervención gubernamental, en los cuales encontramos elementos que consideramos forman parte de la redefinición del problema, pues la definición original consistió en que el problema era que no había una organización suficiente en los núcleos agrarios, con los argumentos posteriores se fue delineando el problema como veremos a continuación.

En un libro publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria²¹ se reconoce que desde 1917 hasta 1992, la intervención “directa y excesiva” del Estado en la vida de los ejidos y comunidades no permitió que los campesinos beneficiados con un pedazo de tierra, aprendieran a autorganizarse, impidió que los ejidos y comunidades pudieran formarse en la autonomía y la independencia. Se señala que durante ese período, se requería la autorización expresa de alguna dependencia gubernamental no sólo en las ocasiones en las que se decidirían aspectos trascendentes relacionados con los núcleos agrarios, sino también para asuntos menos importantes o de mero trámite.

Por lo cual se puede concluir que se requería una intervención específica para que los núcleos adquirieran la capacidad de ordenar y controlar su funcionamiento interno.

En el mismo documento se señala que la falta de una organización adecuada representa un problema para mantener los avances logrados por el programa *Procede*²² pues se explica que si no se logra el esfuerzo realizado en la ejecución de éste podría perderse en el mediano plazo.²³ Esta sería otra razón

²¹ “Los problemas agrarios actuales y los programas para atenderlos” en *La Transformación Agraria... op. cit.*, p.129.

²² Es un programa especial para medir todos los núcleos agrarios, tanto su perímetro como las áreas que lo componen: tierras comunes, zonas urbanas y parcelas. Una vez hecha la medición, se entrega a cada ejidatario o comunero, posesionario y a cada vecindado, un certificado definitivo de sus derechos agrarios y el título de propiedad del solar en que viven. Inició en 1993 y participan la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, coordinadas por la SRA.

²³ “Los problemas agrarios... op. cit.”, p.129.

que justifica la necesidad de que hubiera una acción gubernamental orientada a la organización social de los núcleos, conservar los avances de la certificación y titulación de tierras, cuyo objetivo principal es dar certeza y seguridad sobre la propiedad.

En otro documento elaborado por la Procuraduría Agraria se da otra explicación: señala que los núcleos agrarios deben adoptar el *reglamento interno*, el *libro de registro*, el *libro de contabilidad y administración*, el *registro de sucesores* y la *renovación periódica de los órganos de representación*, como “Instrumentos de Organización Agraria Básica” y que estos “les serán útiles para consolidar su vida jurídica y económico-social”, además de impulsar a los campesinos hacia una cultura más participativa y el ejercicio pleno de sus derechos.²⁴

Planteado de esa manera, pareciera que los programas de capacitación tienen el objetivo de asesorar y orientar a los ejidatarios y comuneros con el fin de que sean ciudadanos más participativos y conscientes de sus derechos, de apoyarlos a que adopten una cultura participativa que los lleve a la autogestión y ejercer de esa manera su “mayoría de edad”.

Al revisar otros documentos oficiales sobre la importancia de cada uno de los instrumentos que son identificados como necesarios para la organización interna de ejidos y comunidades, podemos deducir otras razones por las cuales se justifica una intervención gubernamental para tal fin. En los manuales que se elaboraron para la implementación de los programas, se plantea que la falta de mecanismos y procedimientos de organización interna, ha sido el origen de conflictos y diferencias entre los campesinos y que esto no sólo limita el desarrollo colectivo, sino que además impide el aprovechamiento de sus recursos de manera plena.

²⁴ Procuraduría Agraria, Dirección de Organización Agraria, *¿Cómo se define a la Organización Agraria Básica?*, Mimeo.

Así mismo, en un discurso pronunciado en 1999 con motivo del inicio del Programa de Información y Capacitación sobre Derechos Agrarios, el presidente Ernesto Zedillo señala:

“Las parcelas sin sucesor, los ejidos sin reglamento actualizado, los comisariados ejidales no registrados o con términos vencidos, las operaciones de renta o venta al margen de la ley, ponen en peligro el orden y la claridad que hemos logrado.”²⁵

La ley abre muchas oportunidades de progreso y favorece la asociación, juntando recursos y esfuerzos podemos elevar la producción y sus ingresos, sin poner en riesgo su patrimonio.

Para aprovechar estas oportunidades y evitar riesgos, los derechos agrarios tienen que mantenerse actualizados...

Las acciones y las decisiones para mantener actualizados los derechos agrarios y aprovechar las oportunidades para mejorar, corresponden a ustedes, a los ejidatarios, a sus órganos de representación...²⁶ A las instituciones les corresponde registrar sus decisiones y vigilar que se cumplan.

En este discurso podemos encontrar dos argumentos presentes de la definición del problema y de la justificación de la política pública: a) que para el gobierno la falta de organización de los ejidos y comunidades explica, en alguna medida, la precaria condición económica y social de los campesinos que viven bajo este régimen de propiedad y b) que la ausencia de los denominados “instrumentos de organización agraria básica” genera problemas internos que ponen en riesgo la certeza jurídica lograda por la certificación y titulación de la tierra, los cuales se pretende resolver con la intervención gubernamental.

Además, se hace énfasis en que es responsabilidad de los propios campesinos mantener actualizados los derechos agrarios y que las instituciones no intervienen en sus decisiones, sólo les compete “registrarlas” y “vigilar que se cumplan”.

Hasta aquí el problema quedaría completo en su definición. Las políticas públicas implican un impacto en la realidad, es decir, se interviene para modificar cierta situación, en el caso de la política organizativa, no hay elementos que sugieran que se trata de responder a alguna demanda

²⁵ Se refiere a los avances en el *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)* mediante el cual se ordenó varias situaciones irregulares en la posesión de las parcelas.

²⁶ Se refiere al nombramiento de sucesores y al libro de registro, instrumentos que sirven para mantener actualizados los derechos agrarios.

ciudadana específica, como ocurre con otras políticas, entonces podemos concluir que la Procuraduría Agraria consideró que la ausencia de ciertos instrumentos jurídicos en los núcleos agrarios es una condición que origina problemas y decidió intervenir para revertirla, pretende evitar con ella el surgimiento de ciertos problemas; al mismo tiempo que propiciar una forma específica de convivencia social que, mediante normas legales, dé cohesión a los núcleos agrarios. Se espera que con menos conflictos y articulados en torno al interés común, los ejidatarios y comuneros puedan tener un mejor desarrollo económico.

Y en un alcance mayor, esta política de organización pretende que los ejidatarios puedan llevar a cabo acciones colectivas específicas y autónomas para mejorar su entorno económico y social. Esto es, con el diseño de esta política se pretende sentar las condiciones que permitan que en el futuro, las políticas públicas no sean patrimonio del gobierno, sino también un espacio público de coparticipación con los ciudadanos. Pero al no ser explícito y sólo quedarse en enunciado, la política organizativa adolece de elementos para medir su impacto.

Podríamos poner el siguiente ejemplo: más de 30 por ciento ²⁷ de los litigios que atienden los tribunales agrarios tienen su origen en disputas por la herencia, es decir, por la omisión de los campesinos en la designación de su sucesor, la lista de sucesión puede garantizar la transmisión pacífica de sus derechos sobre la tierra. Su omisión puede heredar a su familia conflictos, abandono del campo, pérdida de ingresos, gastos, inestabilidad. Para evitar este tipo de problemas es que cobra sentido la intervención de la Procuraduría Agraria mediante una política organizativa.

Planteado así, podemos afirmar que la política para la organización social de los núcleos agrarios se concibe como un medio y no como un fin en sí mismo. En primer término, esta política se considera fundamental para apoyar otra, como lo es el ordenamiento y la regularización de la propiedad social, que se

²⁷ Araceli Hernández, "Intestada, dos tercios de la propiedad social certificada" en El Visitador digital. Órgano electrónico de información Interna, Procuraduría Agraria, No. 25, agosto 2001.

ha realizado fundamentalmente por el programa denominado *Procede*. Por otro lado, se pretende que la intervención gubernamental induzca a los campesinos al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones como sujetos agrarios. Por último, tiene la finalidad de controlar el origen de conflictos internos en los ejidos y comunidades, cohesionándolos para propiciar mejores condiciones económicas.

Estos serían los objetivos de las acciones orientadas a la organización social de los núcleos agrarios que, como hemos observado, se fueron replanteando junto con el problema durante la operación de la política. La redefinición de objetivos y del problema no implica fallas en el diseño de una política pública, pero hacerlo de manera no explícita es inadecuado porque no se establece con claridad la forma de evaluar los impactos.

Dicho en otros términos, la falta de organización social en los núcleos agrarios es limitante para el avance de otras políticas, para su desarrollo económico y autogestivo. Este problema pretende resolverse por medio de la capacitación, ésta a su vez tendría que traducirse en ciertos impactos. Sin embargo, al no definirse de manera explícita, se carecen de elementos para medir el éxito de la política. Esto último es lo que está ausente en el diseño de la política.

En términos formales, la Organización Agraria Básica se concibe como un proceso de ejercicio de los derechos de los núcleos agrarios y sus miembros en lo relativo al aspecto organizativo, que implica la participación voluntaria, consciente y comprometida de los campesinos con el propósito de ordenar el funcionamiento de sus ejidos y comunidades apoyándose en los instrumentos señalados. Lo que no queda claro es si la capacitación, por sí misma, propiciará esa actitud de responsabilidad y compromiso indispensable para la organización de cualquier grupo social.

En el capítulo correspondiente a los avances de la política, veremos como esta falta de definición de los impactos a evaluar no es más que un reflejo de las fallas de inicio en el concepto, diseño y construcción de la política organizativa.

CAMBIOS PRINCIPALES EN EL MARCO LEGAL AGRARIO

DISPOSICIONES ANTES DE 1992	DISPOSICIONES ACTUALES
<p>El Estado tenía la obligación de dotar de tierra a quienes la solicitaran y cubrieran los requisitos establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA).</p> <p>Ejidatarios y comuneros poseían la tierra en calidad de usufructuarios, con las limitaciones que caracterizan esta modalidad. La LFRA establecía que el ejido era propietario de la tierra dotada pero esa propiedad era inenajenable, intrasferible, imprescriptible e inembargable.</p> <p>La Asamblea, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia tenían el carácter de <i>autoridades</i>.</p> <p>Se prohibía expresamente a las corporaciones civiles y sociedades mercantiles tener en propiedad o administrar terrenos rústicos</p>	<p>Se declara el fin del reparto agrario. Los medios para adquirir tierra son la compra, la herencia y la cesión. Se pueden crear nuevos ejidos por decisión de un mínimo de 20 individuos que aporten tierras para ese fin.</p> <p>Se reconoce la personalidad jurídica de ejidos y comunidades, y la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, es de su propiedad. Las parcelas pueden venderse, rentarse, hipotecarse y aportarse a una sociedad mercantil o civil. Las tierras pueden cambiar de régimen: de ejidal a comunal y viceversa, así como a propiedad privada mediante la adopción del <i>dominio pleno</i>. La tierra puede ser heredada por personas ajenas a la familia del titular.</p> <p>Se asigna un carácter distinto al de <i>autoridad</i> y claramente diferenciado entre estas instancias. La Asamblea General es el <i>órgano supremo</i> del núcleo agrario, es la instancia que puede decidir sobre los asuntos que afecten de manera colectiva y ninguna autoridad administrativa tiene poder para intervenir en esas decisiones. El Comisariado es el <i>órgano de representación</i>, y encargado de <i>ejecutar</i> los acuerdos de la Asamblea. El Consejo es el <i>órgano de vigilancia</i>.</p> <p>Se establece la posibilidad de que este tipo de sociedades sean propietarias de tierra, limitando su extensión a la necesaria para el cumplimiento de su objeto y no mayor que la equivalencia a 25 veces de la pequeña propiedad individual. Los ejidatarios y comuneros pueden aportar su tierra a sociedades mercantiles o civiles en calidad de socios.</p> <p>Se crean la Procuraduría Agraria para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y los Tribunales Agrarios para la impartición y administración de la justicia en el ámbito agrario.</p>

CAPÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ORGANIZATIVA

En este capítulo se describirán los elementos que coinciden en la *implementación* de la política organizativa, es decir, cuáles son los instrumentos de Organización Agraria Básica, cuál es el procedimiento que formalmente se planteó para implantarlos y cómo se lleva a cabo en realidad, así como los problemas más frecuentes a los que se enfrenta el personal de campo en la ejecución de la política organizativa.

Para desarrollar este apartado fue necesario utilizar dos tipos de fuentes: documental, para la parte formal y testimonial para la parte real. Para la primera se consultó básicamente material de carácter normativo puesto que se trata de describir la estrategia y los medios de la política organizativa. La segunda se realizó entrevistando a servidores públicos de la Procuraduría Agraria de distinto nivel jerárquico, así como a personas que trabajaron en la institución y ya no laboran en ella.

La idea de buscar testimonios responde a la necesidad de comparar el diseño institucional con la ejecución de la política en campo, pues había que verificar si la parte formal se ajustaba a la realidad, y, de no ser así, conocer las causas de esa discordancia. De esta manera se identificaron elementos que ni los manuales y guías de procedimientos, ni los informes mostrarían por sí mismos, ya que por un lado está la concepción que tiene la Procuraduría Agraria para abordar una problemática y, por otro lado están las expectativas de la población a la que va dirigido el programa.

También es importante señalar que en este capítulo la parte formal del procedimiento se describe de manera muy detallada debido a que sólo de esa forma se puede entender el trabajo que implica la ejecución de la política organizativa y apreciar cómo ese procedimiento se cumple o no en la práctica.

III.1 La Procuraduría Agraria y sus atribuciones

En primer término, es necesario identificar la institución que desarrolla la política organizativa. Como señalamos en los capítulos anteriores, la reforma al Artículo 27 constitucional dio origen a nuevas instituciones en el sector agrario, entre ellas a la Procuraduría Agraria. Como su nombre lo indica, su objetivo central es la procuración de justicia para los hombres y mujeres del campo. Sus atribuciones fundamentales, plasmadas en su Reglamento Interior se ordenan en seis grandes vertientes:¹

1) Como *Ombudsman* Agrario, defiende los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra; así como vigilar la legalidad en el campo.

2) Como *representante legal* de los campesinos ante autoridades agrarias, vigila también la observancia de los principios de los procedimientos de la justicia agraria, entre los que destacan los de oralidad, igualdad real de las partes, inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.

3) Como *promotor* de la regularización de la propiedad rural, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfeccionan con instrumentos documentales que hacen prueba plena.

4) Como *conciliador* de intereses de los sujetos agrarios, interviene por solicitud de las partes en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario.

5) Como el *asesor jurídico* de los campesinos, promueve la organización para el aprovechamiento de sus recursos naturales y para asociarse entre sí y con terceros, así como la Organización Agraria Básica.

¹ Secretaría de la Reforma Agraria, *La Transformación Agraria...*, op. cit., p.91-92.

6) En materia de *política agraria*, su participación se materializa en estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.

Como podemos observar, es en su función de *asesor jurídico* que, la Procuraduría Agraria asume la tarea organizativa de los núcleos agrarios. Es importante señalar que en su primer informe de labores,² la Procuraduría establece que dichas funciones forman parte del “apoyo social agrario”, lo cual representaba una vertiente de trabajo y daría la idea de un apoyo más amplio que la asesoría jurídica. Esto lo destacamos porque ya desde aquí podemos ver como la política organizativa nace con limitaciones puesto que la organización en sí misma implica una tarea más compleja que la simple asesoría jurídica a los núcleos para que sigan ciertas prácticas.

La organización es una tarea más sociológica que jurídica -aunque está última apoya a la otra-, la asesoría jurídica sólo es aconsejar a los núcleos lo que les conviene desde el aspecto legal, la organización va más allá. Es probable que por esa complejidad que representa organizar a los núcleos agrarios la institución acotara su función a la asesoría y capacitación a ejidatarios y comuneros para el ejercicio de ciertas facultades que la legislación agraria les otorgó. Sin embargo esas funciones, aunque limitadas, podrían contribuir a mejorar el funcionamiento de ejidos y comunidades si se realizan de manera adecuada.

III.2 Los instrumentos de Organización Agraria Básica

Como señalamos en el capítulo anterior, a partir de un diagnóstico realizado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cuyos resultados mostraron que los núcleos no utilizaban de manera sistemática mecanismos para regular su funcionamiento interno, en el marco del Comité de Coordinación del Desarrollo Agrario se diseñó una política para promover su

² Procuraduría Agraria, Primer Informe de Labores, marzo de 1993, p.19.

utilización de manera permanente. Como parte de esta política se definieron los elementos que se consideraron indispensables para el funcionamiento organizado de los ejidos y comunidades, los cuales fueron denominados instrumentos de Organización Agraria Básica. A continuación describiremos en qué consiste cada uno:

1) *El reglamento interno ejidal y el estatuto comunal*³ son instrumentos jurídicos formales en los que se establecen las reglas y normas que regulan la organización económica y social del núcleo y de sus miembros; de la asociación, uso y disfrute de sus recursos y bienes productivos; de la comercialización de los bienes que produzca y la prestación de servicios; de las formas de organización para explotar sus recursos y la distribución de los beneficios generados; de las relaciones económicas entre sus miembros, y de las relaciones productivas, financieras y comerciales que establezca el ejido o la comunidad con otros sujetos agrarios o con terceros.

También se precisan los derechos y obligaciones de los miembros del núcleo y el establecimiento de sanciones según la gravedad de las conductas, así como las atribuciones del comisariado, consejo de vigilancia, comisiones y secretarios auxiliares.

El *reglamento interno ejidal* y el *estatuto comunal* deben ser convenidos democráticamente, son susceptibles de modificación y constituyen un documento guía y de consulta, de estricto cumplimiento para todos los integrantes del núcleo. Para que tenga validez ante terceros, es necesario inscribirlo en el Registro Agrario Nacional. Idealmente los apartados que debe contener son:

- Las bases generales para la organización económica y social del núcleo.
- Los requisitos para admitir nuevos ejidatarios o comuneros.

³ En los artículos 10 y 23 fracción I de la Ley Agraria se establece el contenido mínimo de estos instrumentos. La guía elaborada para este fin, presenta el contenido de manera más específica, en PA-RAN-INDA, *Anteproyecto Básico del Reglamento Interno del Ejido*, SRA, México, 1996.

- Otras disposiciones cuya inclusión esté determinada por las leyes, o las que el propio núcleo considere importantes fijar, de acuerdo con sus particularidades.

2) Los *órganos de representación y vigilancia*;⁴ están conformados, en primer lugar por *el comisariado* es el órgano que se encarga de la administración del núcleo, representándolo ante autoridades de cualquier índole y ante terceros; convoca a asamblea y lleva la gestión administrativa del núcleo. Deberá ser integrado por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios, así como sus respectivos suplentes. Sí es necesario podrá contar con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno ejidal o estatuto comunal.

En segundo lugar, el *consejo de vigilancia* tiene a su cargo la verificación de que los actos que realicen los integrantes se ajusten a la Ley Agraria, al reglamento o estatuto y a los acuerdos de la Asamblea. Deberá ser integrado por un presidente, dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes.

La renovación de los órganos de representación y vigilancia debe realizarse cada tres años, es importante su actualización permanente porque además de ser una expresión de democracia, el núcleo dispone de una representación que otorga validez legal a los actos que realice.

3) *Libro de registro de titularidad de derechos*; la Ley Agraria⁵ determina que en cada núcleo agrario el Comisariado tiene, entre otras obligaciones, la de llevar y tener actualizado un libro de registro, en el que deben asentarse los nombres y datos básicos de todos los ejidatarios o comuneros integrantes del núcleo así como de los poseesionarios. La disposición en la Ley aparece de esta manera general, no se especifica cómo debe integrarse este registro, de hecho la

⁴ En los artículos 21, 32, 33, 34 y 35 de la Ley Agraria establecen cuáles son los órganos del núcleo agrario, así como las disposiciones generales a las que deberán ajustarse el comisariado y el consejo de vigilancia.

⁵ Artículo 22 de la Ley Agraria.

inclusión de los poseionarios es una de las aportaciones de la política organizativa, así como el formato y el procedimiento para su elaboración.⁶

La instrumentación y uso de este libro permite conocer al interior del núcleo quiénes son los integrantes, su calidad⁷ y sobre cuáles tierras⁸ tienen derechos, así como las características de las parcelas; puede utilizarse como un padrón actualizado de ejidatarios o comuneros para integrar de manera legal las asambleas. También sirve para registrar los actos que creen, modifiquen, transfieran o extingan derechos e identificar los actos inscritos y los que carecen de registro, mediante la confronta de datos con el Registro Agrario Nacional, a fin de brindar asesoría y gestión para hacerlos legales.

El *libro de registro de titularidad de derechos*, en suma, se constituye en un instrumento fundamentalmente de control de los movimientos que en materia de titularidad de derechos agrarios se lleven a cabo en cada núcleo.

4) *Lista de Sucesores*; mediante este instrumento los sujetos agrarios⁹ designan a quien deba sucederles en sus derechos y en su calidad a su fallecimiento. Es la lista de herederos de la parcela y otros derechos que se desprenden del estatus de ejidatario o comunero, se elabora en orden preferente, considerando que sólo una persona puede heredar, se nombran a más de una por sí al fallecimiento del titular no existe a la que se nombró en primer lugar.

El registro de sucesores es necesario para mantener la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra; para evitar conflictos por la asignación de

⁶ PA-RAN-INDA, *Libro de Registro de Titularidad de Derechos. Instructivo guía de llenado*, Ed. SRA., México, 1996.

⁷ La "calidad" de cada miembro del núcleo alude a su estatus jurídico. Hay tres tipos: titular de derechos (ejidatario o comunero); si sólo tiene en posesión la tierra (poseionario); o si sólo vive en el núcleo (avecindado). Este estatus lo otorga la Asamblea como órgano supremo del núcleo.

⁸ Las tierras del núcleo se dividen en tres tipos independientemente de su calidad: las tierras parceladas, que son el conjunto de parcelas de explotación individual; las tierras de uso común que son de explotación colectiva y los solares que constituyen el caserío. No es obligatorio que los núcleos agrarios cuenten con los tres tipos de tierra.

⁹ Tanto los ejidatarios o comuneros, como los poseionarios tienen derecho a nombrar sucesores; los avecindados no pueden hacerlo.

derechos al fallecimiento del titular; para mantener actualizado el registro de sujetos que se logró con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación Solares Urbanos (*Procede*)¹⁰ y para definir los sujetos de derecho en los núcleos agrarios.

Dicho registro se fundamenta en la facultad¹¹ que ejidatarios y comuneros han tenido siempre, sin embargo, con la reforma constitucional se abrió la posibilidad de nombrar sucesores a personas ajenas a la familia del titular.

5) *Libro de Contabilidad y Administración*; este instrumento es útil para rendir cuentas con claridad y soporte documental a la Asamblea, respecto de los ingresos, egresos y administración de los recursos comunes del núcleo; para comprobar la existencia o inexistencia de fondos del núcleo, así como los gastos que se realicen con motivo de la gestión del núcleo; y para ayudar a eliminar conflictos al interior de los núcleos agrarios con motivo del manejo de recursos o la ausencia de los mismos.

Al igual que el libro de registro, la Ley sólo establece que es obligación del Comisariado el rendimiento de cuentas,¹² pero no se especifica de qué manera deba cumplir con dicha obligación. A partir de la definición de la política organizativa se promueve que se haga mediante un libro¹³ elaborado para esos fines. El formato para su integración y la guía de llenado es un producto de dicha política.

En realidad, la mayoría de estos instrumentos ya estaban considerados en la ley antes de la reforma al artículo 27 constitucional, es decir, estaba previsto

¹⁰ Es un programa especial para medir todos los núcleos agrarios, tanto su perímetro como las áreas que lo componen: tierras comunes, zonas urbanas y parcelas. Una vez hecha la medición, se entrega a cada ejidatario o comunero, poseionario y a cada vecindado, un certificado definitivo de sus derechos agrarios y el título de propiedad del solar en que viven. Inició en 1993 y participan la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, coordinadas por la SRA.

¹¹ Los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Agraria establecen las modalidades del nombramiento de sucesores.

¹² Artículo 33 fracción IV de la Ley Agraria.

¹³ PA-RAN-INDA, *Guía para el manejo del libro de contabilidad y administración ejidal*, Procuraduría Agraria, México, 1997.

que los núcleos agrarios contaran con órganos de representación y vigilancia, con un reglamento interno y los ejidatarios y comuneros tenían derecho a nombrar a su sucesor o heredero, así como la obligación del Comisariado de rendir cuentas a la Asamblea. La novedad que imprime la política organizativa, es que les otorga un papel fundamental, los define como condición para la organización jurídica-social de los núcleos agrarios.

El instrumento que no se consideraba en la Ley Federal de Reforma Agraria era el libro de registro, puesto que tampoco estaba dispuesto que el Comisariado realizara dicha función, la cual correspondía exclusivamente al Registro Agrario Nacional.

Podemos considerar que la función del libro de registro y el libro de contabilidad como mecanismos de control en los núcleos agrarios, es una aportación de la política organizativa que pretende llevar a su mayor alcance el ejercicio de las responsabilidades que se desprenden de su carácter autónomo.

III.3 Implementación del Programa de Organización Agraria Básica

En el marco del *Comité de Coordinación del Desarrollo Agrario* se diseñó un programa específico¹⁴ para la promoción de cada instrumento de Organización Agraria Básica, mediante asesoría y capacitación. Aunque la atribución de asesorar y capacitar a los sujetos agrarios es de la Procuraduría Agraria (PA), durante 1996–1998 las acciones se realizaron de manera conjunta con el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), a fin de fortalecer la capacidad operativa de la primera así como la del RAN, en su carácter de institución encargada de garantizar la seguridad jurídica de los actos de los sujetos agrarios.

La participación del INDA sólo tuvo lugar dos años puesto que en 1998 dicho instituto desapareció como parte de una reestructuración de la Secretaría de la

¹⁴ Bases de Colaboración para la Capacitación y Apoyo a la Organización Agraria, PA – RAN – INDA. 1996.

Reforma Agraria y a partir de entonces la Procuraduría Agraria es la institución responsable de la operación del programa y el Registro Agrario Nacional sigue participando en las tareas registrales.

III.3.1 La implementación formal

La operación del programa de Organización Agraria Básica ha variado en el procedimiento, formalmente está planteado de una manera, pero en términos reales se ha llevado a cabo en forma diferente. En términos formales, el procedimiento general operativo¹⁵ que se planteó es el que enuncia a continuación:

- Capacitación a los operadores territoriales en lo relativo a los aspectos normativos y metodológicos del programa.
- Difusión e información sobre el programa.
- Capacitación a ejidatarios y comuneros.
- Registro de los documentos producto del programa en el Registro Agrario Nacional (libros, reglamento, listas de sucesores, actas de asamblea, etc.).

De manera específica se definieron el contenido de los materiales y el procedimiento para la implantación de los instrumentos, el cual se aplicaría de igual manera tanto en ejidos como en comunidades. Dicho procedimiento varía en complejidad, por las características propias de cada instrumento, y en calidad, porque no en todos los casos se precisa con claridad los criterios normativos y metodológicos del programa.

1) Para la *actualización y elaboración de reglamentos internos y estatutos comunales*,¹⁶ la PA promovería la actualización de aquellos documentos que fueron aprobados al amparo de legislaciones anteriores a la Ley Agraria, así como la elaboración de éstos en los núcleos que no contaran con ellos. Se

¹⁵ *Idem*

¹⁶ PA-RAN-INDA, *Anteproyecto Básico del Reglamento...*, *op. cit.*

establecen siete actividades con sus objetivos y los productos que corresponden a cada una.

La primera actividad se denomina *sensibilización* y tiene por objeto motivar el interés del núcleo agrario por actualizar o elaborar y aplicar un reglamento interno o estatuto comunal, según fuera el caso. Para llevarla a cabo se realizaría una reunión informal con integrantes del Comisariado y Consejo de Vigilancia así como otros miembros del núcleo en la que se explicara en qué consiste un reglamento, los fines que persigue y las ventajas que se derivan de su aplicación. Además se explicaría a los participantes el procedimiento a seguir y se propondría designar una comisión para la actualización o elaboración del documento. El producto de esta actividad sería la anuencia del núcleo para realizar los trabajos.

La segunda actividad se denomina *diagnóstico del núcleo*, la cual tiene como objeto conocer las características del núcleo agrario, sus principales recursos y formas de explotación, con el fin de identificar los apartados que deberán integrar el documento. Se señala que el responsable deberá identificar qué tipo de ejido va a trabajar para adecuar su estrategia y dinámica de trabajo, aunque no se especifica en qué se apoyará el personal para realizar dicha identificación y cuáles son las diferentes estrategias y dinámicas según el tipo de núcleo. El producto a obtener sería la información básica de los núcleos agrarios.

Como tercera actividad se plantea un *Taller sobre reglamento interno y selección de la comisión redactora*, cuyo objetivo es lograr la mayor participación de los integrantes del núcleo y el nombramiento por parte de los participantes de una comisión para la redacción del documento. Se plantea realizar un taller de trabajo, el cual consistiría en ejecutar una serie de dinámicas seleccionadas en función del objetivo que se pretende cubrir y las características de la población objetivo. En esta parte no se precisa de cuáles dinámicas puede disponer el personal según las características de quienes participan en el taller.

En ese taller se entregarían materiales individuales para apoyar las dinámicas de trabajo y la redacción de la propuesta de reglamento. Una vez concluido el taller, se dispone que los participantes evalúen los trabajos realizados y el desempeño del visitador agrario y posteriormente designar a la comisión redactora. Los productos de esta actividad serían un guión comentado para la elaboración del reglamento, la integración de la comisión redactora y una cédula de evaluación del taller.

La cuarta actividad consiste en el *apoyo en la redacción del documento*, para lo cual el visitador realizaría en promedio tres visitas al núcleo con el fin de asesorar a la comisión redactora, de tal manera que el anteproyecto cubriera los requisitos jurídicos y reflejara plenamente las necesidades identificadas previamente. El producto sería un anteproyecto de reglamento.

La quinta actividad se refiere a la *opinión jurídica y registral*, para lo cual se dispone que el visitador llevara el anteproyecto con los abogados de la PA y registradores del RAN para su revisión con el fin de garantizar que el documento que se presente a la asamblea no tenga problemas jurídicos que impidan su registro. Cuando la opinión fuera emitida, se entregaría a la comisión redactora, la cual, en su caso, realizaría los cambios pertinentes o promovería la asamblea para la aceptación. En esta actividad se obtendría el proyecto de reglamento.

La sexta actividad se refiere a la aprobación del *proyecto de reglamento interno por parte de la Asamblea del núcleo* para lo cual se haría la convocatoria y realización de la asamblea por parte del comisariado o del consejo de vigilancia para la aprobación de la versión final del documento, el cual una vez aprobado se constituiría en el reglamento interno.

Como séptima y última actividad, se establece el registro del reglamento interno en el RAN, lo cual se realizará por parte de los integrantes del comisariado quien sería acompañado por el visitador para proceder a la inscripción. Posteriormente, el visitador entregaría al núcleo la ficha de

inscripción correspondiente. Con el reglamento registrado se daría por concluida la actividad y se contabilizaría como meta cumplida para el visitador.

2) En el caso de la *actualización de los Órganos de Representación y Vigilancia de ejidos y comunidades*, no hay un manual que se haya elaborado especialmente para el programa porque ya existía el que había elaborado en 1993 la Procuraduría Agraria como parte de su normatividad. En la guía *Órganos ejidales y comunales*¹⁷ se señalan los requisitos que un campesino debe cubrir para ser electo como miembro del Comisariado o del Consejo de Vigilancia y sus principales facultades y obligaciones.

La guía establece que la *elección* se lleva a cabo por mayoría de votos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de empate, se repetirá la votación. Si persistiere éste, se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubieran obtenido el mismo número de votos. La duración del cargo debe ser de tres años.

Si al *vencimiento* del período para el que haya sido electo el Comisariado o el Consejo no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El Consejo deberá convocar a elecciones en un plazo de 60 días, contados a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.

En cuanto a la *reelección*, la guía establece que después del ejercicio de un período de funciones, los miembros del Comisariado o del Consejo no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido o la comunidad, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual al que estuvieron en ejercicio.

La *remoción del cargo* deberá acordarse en asamblea justificando las causas mediante voto secreto. La Procuraduría Agraria, a petición de por lo menos 25 por ciento de los ejidatarios o comuneros, podrá convocar a la Asamblea para tratar la remoción del órgano.

¹⁷ PA, *Órganos ejidales y comunales*, Guías Agrarias, No. 10, Procuraduría Agraria, México, 1993.

Para formalizar el procedimiento se debe elaborar un acta que debe ser firmada por los miembros del núcleo y ser inscrita en el Registro Agrario Nacional para que el acto tenga validez legal.

La guía es un instrumento para ser utilizado por los campesinos, puesto que la elección de sus representantes, además de ser uno de los procedimientos más antiguos, puede llevarse a cabo sin la participación de alguna de las instituciones del sector agrario. Está escrita en un lenguaje claro y sencillo, la intervención institucional en el marco del programa de Organización Agraria Básica se resume a la sensibilización de los ejidatarios y comuneros, para que la actualización de los órganos del núcleo con las formalidades requeridas, sea una práctica permanente.

3) Para promover la *elaboración y depósito de las listas de sucesión*, en los lineamientos generales del programa se establece que la PA y el RAN organizarían las *Jornadas Interinstitucionales* mediante las cuales se llevaría hasta los núcleos agrarios a los registradores para que los campesinos no tuvieran la necesidad de trasladarse hasta las oficinas estatales a realizar el trámite.

El procedimiento¹⁸ está programado en tres etapas. En la *primera etapa* se planteó hacer la promoción, en la que las instituciones participantes llevarían a cabo las siguientes acciones:

- Elaborar su propuesta de calendario para realizar las visitas y reuniones en cada núcleo agrario para promover el programa.
- Establecer un primer contacto con los representantes ejidales o comunales para proponerles el programa y solicitar su colaboración para convocar a una reunión con los ejidatarios o comuneros.
- Recabar los formatos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el pago de los derechos en el banco.
- Organizar y celebrar la reunión en el núcleo agrario, orientando sobre:
 - Objetivos del operativo, requisitos y procedimiento general

¹⁸ PA-RAN-INDA, *Procedimiento para el depósito de listas de sucesión en los núcleos agrarios*, SRA, México, 1996.

- Acuerdo sobre la fecha, hora y sede para el desarrollo de los trabajos de la comisión del Registro Agrario Nacional.
- Nombramiento de la comisión en el núcleo agrario encargada de integrar los expedientes, a la que se entregarán los formatos de la SHCP para cada solicitante, con el propósito de que recabe las cuotas y pague los derechos individuales en el banco bajo la supervisión de la PA.
- Solicitar al Registro Agrario Nacional el padrón de ejidatarios o comuneros y poseionarios de aquellos núcleos que aceptaron el levantamiento de listas de sucesión para que con esta base se elaboren los expedientes y la relación de solicitantes del servicio.

En la *segunda etapa* se realizaría el *operativo en campo* a través de las siguientes acciones:

Procuraduría Agraria

- Recibir la documentación del solicitante.
- Llenar por duplicado, con letra de molde o a máquina, el formato de depósito de lista de sucesores en los conceptos relativos a los datos de identificación personal del depositante y del derecho parcelario y/o de uso común, así como el cuadro de sucesores.
- Mostrar al depositante la lista de sucesión levantada, a efecto de que verifique si los datos asentados son correctos.
- Entregar al depositante la lista y su documentación para que a su vez los entregue al registrador.

Registro Agrario Nacional

- Recibir la documentación de manos del solicitante previamente elaborada, revisada e integrada por personal de la PA. Verificar el contenido del formato de depósito de lista de sucesores, si presenta errores deberá llenarse un nuevo formato.
- Verificar vigencia de derechos mediante la comparación del nombre que aparece en el certificado con el padrón. Si todo está en regla continuar, en caso contrario se cancela el levantamiento.
- Dar lectura en voz alta a la lista de sucesión levantada a efecto de que el depositante la verifique.

- Introducir en sobre el original de la lista de sucesores para su resguardo en presencia del depositante y de los testigos en su caso, cerrar y sellar el sobre y consignar las firmas en el mismo o la huella digital, además de anotar los siguientes datos: nombre del depositante, lugar del levantamiento, municipio, fecha de depósito, hora de depósito, número de sobre.
- Entregar al promovente la copia de la lista de sucesión debidamente certificada.
- Integrar en presencia de los representantes del núcleo, un paquete con todos los sobres en depósito para su resguardo. El registrador y aquellos procederán a cerrar, sellar y firmar el mismo.

En la *tercera etapa* se lleva a cabo el *registro*, por parte del personal del Registro Agrario Nacional para lo cual se consignan las siguientes acciones:

- Entregar el paquete al delegado o subdelegado de registro, quien abrirá el mismo para corroborar su integridad; una vez hecho lo anterior, se devolverá al registrador para que capture en el sistema informático el nombre del depositante y el número de sobre. La entrega debe realizarse con un oficio que contenga el número original de solicitantes y el número real de listas de depósito.
- Resguardar en la bóveda del Registro Agrario Nacional los paquetes que contienen las listas de sucesores.

4) Para difundir la *elaboración y utilización del Libro de Registro de Titularidad de Derechos* se dispuso que la Procuraduría Agraria brindara asesoría y capacitación para que los núcleos agrarios contaran con este instrumento y lo usaran de manera permanente. En el documento que apoya este propósito no encontramos un procedimiento como en el caso de los otros instrumentos, sino más bien se trata de una guía-instructivo¹⁹ para el llenado de dicho libro, diseñada con el objeto de facilitar la tarea de los visitantes y una vez que hubiera sido usada en los talleres respectivos quedaría en manos del núcleo agrario para su consulta y, en su caso, para que los órganos de representación pudieran instruir a sus sucesores.

¹⁹ PA-RAN-INDA, *Libro de Registro de ...*, op. cit..

Podemos identificar algunos lineamientos que ayudan a la comprensión del procedimiento mediante el cual se planteó llevar a los núcleos agrarios este instrumento, los cuales describiremos a continuación:

Los visitantes de la Procuraduría Agraria iniciarían con una fase de promoción y sensibilización con los órganos de representación y vigilancia del núcleo. En esta parte se explicaría que, con base en la Ley Agraria (art.22) corresponde al comisariado de cada núcleo agrario llevar un libro de registro y que esto constituiría el principal elemento de motivación que pudieran emplear los visitantes.

A continuación se trabajaría directamente con el comisariado, y en su caso con el consejo de vigilancia, a través de talleres en el propio núcleo en los que los integrantes pudieran interiorizarse en el uso del instrumento, para lo cual el visitador apoyaría en el llenado de la segunda sección del libro, (se interpreta que la primera sección debería ser llenada sin ayuda del visitador); así como en la revisión sistemática y periódica de las anotaciones sucesivas y actualizaciones. Se establece que el Registro Agrario Nacional proporcionaría la información que constituirá el primer asiento del libro.

Además de las instrucciones para su llenado, la guía contiene algunas reflexiones acerca de la importancia de integrar y mantener actualizado este instrumento, así como de su utilidad, también incluye algunos elementos que tratan de facilitar a los órganos de representación entender y explicar los contenidos propuestos en las diferentes secciones en que se encuentra organizado el libro. No se especifica en cuántas sesiones se debería realizar el llenado del libro, lo cual podría interpretarse como que se realizaría en las que fueran necesarias.

Una vez concluido el llenado, el visitador acompañaría al comisariado a solicitar la apertura del mismo en la delegación estatal del RAN, ocasión en la cual se anotará en la primera página el número de fojas útiles, la fecha que corresponda y la firma del delegado de esa institución.

La guía establece que el libro de registro debe llevarse a todos los núcleos, hayan concluido o no con el proceso de certificación (*Procede*), e incluso a los núcleos que hayan rechazado ese programa. Sin embargo, por razones prácticas, el trabajo se iniciaría en los núcleos que ya hubieran sido certificados.

5) Para *implantar y operar sistemas de administración y contabilidad*, también existe una guía,²⁰ pero a diferencia de la anterior, ésta es más específica con el procedimiento que debiera observarse. En primer término, se parte de una consideración muy importante, la existencia de una amplia diversidad económica entre los núcleos agrarios, es decir, existen desde aquellos ejidos y comunidades donde el único recurso administrado por el órgano de representación son las cuotas que utiliza para solventar gastos de traslado en la realización de gestiones o trámites; hasta aquellos núcleos con estructuras productivas relativamente complejas, donde se requiere la aplicación de una técnica contable especializada para su administración y control.

Por lo tanto, se pretendía separar a la población de acuerdo a su complejidad económica, seleccionando al primer grupo como universo de atención suponiendo que sería el más numeroso y ofrecía las condiciones para estructurar un esquema contable que fuera de lo simple a lo complejo, lo que a su vez permitiría que el personal de campo adquiriera de manera paulatina, la experiencia necesaria y suficiente para capacitar y orientar a ejidatarios y comuneros en el manejo de los instrumentos contables adecuados a la estructura del núcleo.

Otra razón para incidir de manera prioritaria en el estrato arriba señalado, es la suposición de que a mayor complejidad en la estructura económica de un núcleo agrario, la probabilidad de que contara con sistemas especializados también era mayor, por lo que, en estricto sentido, serían núcleos que saldrían del universo de atención.

²⁰ PA-RAN-INDA, *Guía para el manejo del libro de contabilidad...*, op. cit..

Para la instrumentación del libro de contabilidad se identifican tres fases, la primera se refiere a la *identificación y selección del universo de trabajo*, la cual se realizaría mediante el levantamiento de un cuestionario que permitiría tipificar el grado de complejidad en las actividades colectivas, el origen y la forma de administración de los recursos económicos bajo la responsabilidad del órgano de representación, así como el nivel técnico de los procesos contables. La finalidad de esta fase es realizar un diagnóstico para sugerir el sistema que más se adaptara a las necesidades del núcleo.

La segunda fase se refiere a la *capacitación del personal de campo*, para la cual se planeó una capacitación en cascada, en la que se proporcionarían los elementos teórico-metodológicos a un grupo de multiplicadores capacitados, para que posteriormente, éstos capacitaran a un mayor número de individuos y se obtuviera un efecto geométrico con un mejor aprovechamiento de recursos.

En la tercera fase se realizaría la *capacitación a los sujetos agrarios e implantación del libro de contabilidad*, en la que el personal de campo de la Procuraduría Agraria, asesoraría a los miembros del comisariado en la aplicación de alguno de los sistemas²¹ que se presentan en la Guía, o bien sugerir la aplicación de cualquier otro que resolviera las necesidades contables y administrativas del núcleo, así como adaptarlos a la práctica y lenguaje utilizado por los campesinos, haciendo las adecuaciones pertinentes a la Guía para su mejor comprensión.

La asesoría iría ligada a una capacitación permanente hasta lograr que el o los encargados de la contabilidad ejidal adquirieran la destreza necesaria para continuar por sí solos con los registros y con la elaboración de los reportes que deban presentar a consideración de la Asamblea.

²¹ Para los fines del programa, se seleccionaron sólo aquellos sistemas de registro contable que se consideraron más adecuados a las necesidades administrativas de la mayoría de los núcleos agrarios para facilitar la comprensión de la Guía, estos sistemas son: libro de ingresos y egresos en caja; libro de ingresos y egresos en caja y bancos; libro de diario general y caja; libro mayor; libro de balances e inventarios. La mayor parte de la Guía se dedica a la definición de cada uno y a explicar cómo deben utilizarse. PA-RAN-INDA, *Guía para el manejo del libro*, op. cit.

Por último, la asesoría y capacitación sería acorde al tipo de núcleo que se tratara. Se elaboró una tipología administrativa de núcleos agrarios²² para clasificarlos con base en el nivel económico que presentaran e identificar el sistema de registro contable que cubriera sus necesidades. Para cada tipo de núcleo se sugiere un sistema específico.

Los procedimientos anteriormente descritos son los que formalmente se establecen en la normatividad del programa, algunos son más complejos que otros por las características propias de cada instrumento, se supone que siguen vigentes, sin embargo, a continuación veremos cómo se han modificado en la práctica.

III.3.2 La implementación real

En términos reales los procedimientos para *actualización de representantes y designación de sucesores* siguen vigentes, pero en el caso de la *elaboración del reglamento interno, libro de registro y libro de contabilidad*, el procedimiento ha cambiado sustancialmente.

El cambio más importante es que no se realizan talleres de capacitación, los cuales tenían el objetivo de involucrar a los campesinos paulatinamente en el manejo de los instrumentos. Al omitir los talleres, la capacitación ya no existe, ésta fue sustituida por sesiones meramente informativas y las actividades que estaban programadas para los sujetos agrarios, las realiza el personal de campo de la Procuraduría Agraria.

A partir de 1999, con un rota folio y un video, los visitadores agrarios recorren los núcleos para promover el Programa de Organización Agraria Básica. Con

²² Con base en dicha tipología los núcleos se clasifican en: núcleos con recursos precarios; núcleos con recursos insuficientes; núcleos con recursos suficientes y núcleos con recursos abundantes. Estos últimos quedarían fuera del programa puesto que tienden a contar con sistemas contables más complejos de los que propone la Guía. La definición de cada tipo de núcleo puede encontrarse en la *Guía para el manejo del libro de contabilidad y administración ejidal* p. 17.

ese material se expone a los campesinos en qué consiste cada uno de los instrumentos, su utilidad y las ventajas de contar con ellos.²³

A esa reunión se le llama de *sensibilización* y tiene por objeto captar el interés de los sujetos agrarios para participar en el proceso. Si están interesados se puede iniciar con el reglamento interno, se les muestra el manual para su elaboración, se les comenta que se debe adaptar a su núcleo y si es posible, en esa misma reunión se nombra a la comisión redactora. Esto último se hace para cubrir el requisito porque en la mayoría de los casos esa comisión no cumple su función, se presenta mucha apatía y falta de compromiso para hacer el trabajo de redacción y toma el anteproyecto de reglamento que contiene el manual sin hacer modificaciones importantes.²⁴

En otros núcleos, es el visitador agrario quien tiene que elaborar el reglamento ya que no hay mucho interés por parte de los campesinos, quien para poder avanzar con su cuota de trabajo, lo elabora directamente y lo somete a consideración de la asamblea para que lo apruebe, lo corrija o modifique; generalmente el documento es aprobado por la Asamblea sin que haya observaciones por parte de los campesinos y el visitador lo envía al RAN para su inscripción dando por concluido el procedimiento. Este se realiza en un tiempo máximo de cinco sesiones.²⁵

El resultado de hacerlo de esta manera es que se producen reglamentos en serie, no están elaborados con base en las características particulares de cada núcleo, sino que únicamente se llenan los formatos para cubrir la formalidad. De esta manera pueden encontrarse infinidad de reglamentos idénticos, lo único que los diferencia son los datos generales del núcleo.²⁶

²³ Juan Carlos Hernández, coordinador de capacitación de la Delegación de la Procuraduría Agraria en Tlaxcala, testimonio.

²⁴ Roberto Trejo, jefe de la Residencia Naucalpan de la Procuraduría Agraria en el Estado de México, testimonio.

²⁵ Francisco Solís, coordinador de capacitación de la Delegación de la Procuraduría Agraria en Hidalgo, testimonio.

²⁶ Gonzalo Villalobos, ex coordinador de capacitación y ex Subdelegado de la Procuraduría Agraria en Oaxaca, testimonio.

Algo similar ocurre en la elaboración del libro de registro, el visitador solicita la información al Registro Agrario Nacional, realiza el asiento de los datos y sólo lo presenta al núcleo para que la Asamblea lo apruebe, encargándose también de su inscripción en el RAN.²⁷

En el caso del libro de contabilidad, la situación es peor aún, ya no se hace el diagnóstico para identificar qué tipo de núcleo se trata, pues el procedimiento formal establece que los núcleos con recursos abundantes no serían incluidos en el programa, lo cual ya no es considerado. De esta manera, se lleva éste a todos los núcleos, pero como el visitador agrario no puede llenarlo porque los registros contables se deben hacer conforme haya ingresos o egresos, entonces sólo se realiza una asamblea para su aprobación; y como no es requisito que se inscriba en el RAN para que tenga validez, con el acta de la asamblea en la que se aprobó se comprueba la conclusión del procedimiento.

En los manuales del programa se establece que en el caso del libro de registro y el libro de contabilidad, los visitadores agrarios deben hacer supervisiones permanentes para verificar si los instrumentos se están utilizando de manera adecuada e identificar si existen problemas con su manejo para apoyar en su resolución. Pero esto no ocurre, una vez que se concluye el procedimiento, el visitador no hace el seguimiento de su aplicación.²⁸

Como podemos ver, el procedimiento se ha modificado en lo sustancial, es decir, cambió el método mediante el cual los campesinos asimilarían los instrumentos de organización como algo útil para su funcionamiento, la capacitación ha sido sustituida por la información simple y llana, pues las pláticas de *sensibilización* no pueden ser consideradas como capacitación. Más aún, los visitadores agrarios sustituyen a los campesinos en ese proceso de aprendizaje.

Suponemos que esta simplificación del proceso se debe a que existe una presión de parte de las oficinas normativas de la Procuraduría Agraria sobre el

²⁷ Francisco Solís, testimonio.

²⁸ Gonzalo Villalobos, testimonio.

personal de la estructura territorial para el cumplimiento de las metas del programa.

A principio de año, cada delegación estatal debe presentar a las oficinas centrales su propuesta de programación de metas del Programa de Organización Agraria Básica. Con frecuencia las oficinas centrales de la institución establecen una meta más alta que la propuesta por la delegación y su cumplimiento es obligatorio. La carga de trabajo para cada visitador agrario se distribuye con base en ello.²⁹ De tal manera que cada visitador agrario sabe que tiene que cumplir con cierta cantidad de reglamentos internos, libros de registro, actas de elección de órganos, etc., además de cumplir con responsabilidades de otros programas.

El cumplimiento de las metas repercute en la evaluación de su desempeño, el cual es registrado de manera sistemática y de eso depende su permanencia en la institución. El tener que alcanzar cierta calificación, obliga a los visitadores a trabajar para el cumplimiento de la meta sin importar de qué manera se logre, lo importante es la cantidad de acciones realizadas y no la calidad de éstas, por lo tanto “no se asume un compromiso social, sino un compromiso de trabajo”.³⁰

Podemos afirmar que los procedimientos se simplificaron por la necesidad de agilizar los avances. La realización de los talleres de capacitación alarga el procedimiento, pues se trata de que los propios campesinos elaboren sus instrumentos y adquieran habilidades para controlarlos. Pero ese proceso puede demorarse varios meses³¹ si se realizan talleres, no se puede llevar a cabo en cinco sesiones como se hace actualmente. De esa manera no se podría avanzar como lo pretende la Procuraduría Agraria; los avances serían más lentos.

²⁹ Rita Candelaria Chull, coordinadora de capacitación de la delegación de la Procuraduría Agraria en Yucatán, testimonio.

³⁰ Héctor Manuel Guerrero, coordinador de capacitación en la Delegación de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal, testimonio.

³¹ Gonzalo Villalobos, testimonio.

Sin embargo habría que cuestionar esta forma de hacer política pública, es decir, de otorgarle más importancia a los avances numéricos que a los avances cualitativos de un programa. Lo cuestionable no es que se haya modificado el procedimiento original sin haberse formalizado, sino que se modificó una parte sustancial de programa: prescindir de la capacitación. Esta omisión no sólo altera la formalidad, la cual representa un efecto menor, sino que desvirtúa el objetivo original de la política organizativa que consiste en capacitar a los sujetos agrarios en el nuevo marco jurídico agrario, capacitarlos para funcionar de acuerdo al régimen de propiedad producto de ese nuevo marco.

La inconsistencia entre la implementación formal y la real es que con base en el primero se planteó *formar* a los sujetos agrarios para ejercer las facultades que la reforma al artículo 27 constitucional les atribuyó. El programa pretendía dar elementos a los núcleos agrarios para su autonomía a través de la capacitación. En el ámbito real la capacitación no se realiza, lo que se proporciona es *información*, lo cual no es suficiente para cumplir el fin último de esta política pública, que consiste en la modificación de conductas.

III.4 Problemática en la implementación programa

El personal de la estructura territorial de la Procuraduría Agraria hace referencia a varios problemas que dificultan la ejecución del programa. Una parte de dicha problemática es de carácter general y otra es de carácter específico. Los problemas que con más frecuencia³² se presentan son los que a continuación se describen.

En primer término, el personal de campo encuentra la falta de interés por parte de los ejidatarios y comuneros para participar en el programa. Se tardan en organizar la reunión informativa, no asisten todos los miembros del núcleo y cuando aceptan empezar a trabajar en alguno de los instrumentos, no es fácil

³² En las entrevistas a servidores agrarios, identificamos que algunos problemas son de tipo local, es decir, se presentan sólo en alguna entidad federativa; otros problemas son recurrentes, todos los entrevistados hicieron referencia a los mismos problemas, éstos son los que consideramos más frecuentes.

que se integren a las tareas que implica y que las cumplan en tiempo y forma. Al presentarse de manera reiterada esta situación nos hace pensar en que los beneficios del programa no resultan muy atractivos para los campesinos, no lo encuentran necesario o prioritario.

En el caso del *reglamento interno y estatuto comunal*, los sujetos agrarios a veces lo rechazan porque se niegan a tener que cumplir ciertas normas, no quieren asumir compromisos y obligaciones. La existencia de ese ordenamiento los obliga a ciertas pautas de conducta que no están dispuestos a seguir. Esta situación se presenta aún en los núcleos certificados, los cuales se supone que estarían más avanzados en materia de organización.³³

El *libro de contabilidad* no es aceptado con facilidad puesto que algunos núcleos no manejan recursos o son muy escasos; en una situación económica precaria los campesinos no le encuentran ninguna utilidad. Al contrario, en los núcleos que cuentan con recursos importantes, manejan sistemas contables más avanzados que el que propone el programa.

La actualización de *órganos de representación y vigilancia* también presenta dificultades, pues a pesar de ser la práctica organizativa más arraigada en los ejidos y comunidades ya que está prevista por la ley desde que se inició el reparto agrario, inciden varios elementos que la hacen el instrumento más difícil de controlar para la Procuraduría Agraria.³⁴ Los que se describen a continuación, son sólo la muestra de los conflictos que se pueden presentar; existen muchos otros de diferente tipo e intensidad.

En los núcleos que cuentan con recursos, la competencia por los cargos es mayor, a veces una planilla pierde por un voto y al día siguiente de la elección se presenta el grupo inconforme a la institución a pedir apoyo para su remoción. Otras veces, los representantes que se eligen en lugar de los removidos, no aceptan el cargo sólo por el tiempo restante del periodo, sino que pretenden que se le otorgue por tres años como está establecido en la Ley

³³ Roberto Trejo, testimonio.

³⁴ Arturo Orta, Delegado de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal, testimonio.

Agraria y como estos son criterios de la institución es difícil conciliar los intereses.

Por el contrario, en otros núcleos, los cargos de representación no provocan interés porque significan más responsabilidades sin ninguna remuneración; muchas veces los representantes promueven la renovación oportunamente pero más que obedecer a una práctica democrática, obedece al interés de entregar el cargo para librarse del trabajo extra que implica.

El personal de campo coincide en que existe un amplio rechazo para la *designación de sucesores*, principalmente porque la Ley Agraria establece que sólo se puede heredar a una persona³⁵, y los campesinos acostumbran dividir su tierra entre varios de sus hijos; en otras ocasiones, el titular de los derechos teme que al nombrar a un sucesor, éste pueda despojarlo de su tierra; otra causa es que ningún miembro de la familia del campesino o comunero esté interesado en heredar, pues muchas veces los hijos se dedican a otras actividades económicas; otra razón es que tienen que pagar derechos de inscripción y, aunque tiene un costo de veinte pesos, en algunas regiones significa un gasto importante.

La *implementación* del programa tropieza con esta problemática, pero habría que analizar cuáles de los problemas antes descritos podrían resolverse con un planteamiento diferente del programa. Sería necesario identificar qué tipo de problemas se deben a la forma en que está diseñado el programa y cuáles otros se deben a la forma en que los campesinos funcionan, ya sea por su idiosincrasia, por su situación económica o por la excesiva intervención estatal a la que estaban acostumbrados.

El segundo tipo de problemática es más compleja, excede la capacidad y atribuciones de una institución como la Procuraduría Agraria; pero no sólo es necesario que se analicen los problemas relacionados con el programa, sino que es obligatorio que la institución los resuelva, pues de otra manera la

³⁵ Con esta disposición se pretende evitar el minifundio porque tienen una consecuencia negativa en términos económicos.

política estaría incompleta. La identificación de problemas y su resolución, llevan a una revisión de la política, a modificarla para obtener mejores resultados, esto último es parte de la evaluación de políticas y es lo que abordaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

AVANCES LIMITACIONES Y PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA ORGANIZATIVA

En el capítulo anterior revisamos la *implementación* del programa de Organización Agraria Básica e identificamos algunos problemas que no sólo inciden en esa fase, sino que pueden desvirtuar el carácter del programa como política pública. En el presente capítulo veremos que en otra de las fases, la de los resultados y su *evaluación*, también encontramos algunos problemas que, agregados a los de la etapa anterior, afectan todo el proceso en su conjunto.

IV.1 Avances del programa de Organización Agraria Básica

Para analizar los avances cuantitativos del programa en el período 1996-2000 es necesario acudir a fuentes diferentes. Para los datos de 1996 contamos con los resultados del diagnóstico que se realizó en ese año, previo al diseño del programa, el cual mostró que 66%¹ de los núcleos agrarios contaban con *órganos de representación y vigilancia* vigentes; únicamente 14%² contaba con *reglamento interno o estatuto comunal*; sólo 13% llevaba un *libro de Registro y Titularidad de Derechos* y 16% utilizaba un *libro de contabilidad*.

Dichos resultados no incluyen lo relativo a la elaboración de *lista de sucesores* puesto que suponemos que en ese momento no se consideraba éste como un instrumento de organización, por lo tanto no sabemos cuántos núcleos agrarios contaban con ese instrumento en 1996. No podemos utilizar el Informe Anual de Actividades 1995-1996 de la Procuraduría Agraria puesto que sólo refiere

¹ Con base en el diagnóstico elaborado por el INDA 96% de los ejidos y comunidades contaba con comisariado y consejo de vigilancia, sin embargo, al momento de levantar la información, casi el 30% tenían vencida la vigencia. En Secretaría de la Reforma Agraria, *La Transformación Agraria...*, op. cit., p. 134.

² Según la información recabada por el INDA en 1996, 45.5% de los núcleos tenía reglamento interno o estatuto comunal, pero sólo 25% estaban actualizados conforme a la Ley Agraria vigente y de éstos sólo 14% estaba inscrito en el Registro Agrario Nacional. Este último dato es el que se consideró para este trabajo pues si el reglamento no se inscribe en el RAN sólo tiene validez interna y no frente terceros. En *Ibidem*, cuadro 16 "Instrumentos de organización interna de los núcleos agrarios", p. 328.

las listas elaboradas durante ese período y no se presentan cifras acumuladas de 1992 a 1996 como en otros años.³

Para los datos de 2000 tenemos los resultados acumulados en el *Informe anual de actividades abril 1999- marzo 2000*⁴ los cuales señalan que de los 29,713 núcleos agrarios, 15,785 cuentan con *reglamento interno o estatuto comunal*; 23,765 han actualizado sus *órganos de representación y vigilancia*; 10,900 cuentan con *libro de registro*; 12,555 cuenta con *libro de contabilidad* y 12,415 cuentan con *lista de sucesores*. Excepto este último instrumento, podemos comparar los resultados de 1996 con los de 2000 en términos relativos con el fin de identificar los avances:

Año	Órganos de Representación y Vigilancia	Reglamento Interno o Estatuto Comunal	Libro de Registro	Libro de Contabilidad	Lista de Sucesores
1996	66%	14%	13%	16%	
2000	80%	53%	37%	42%	42%

Como podemos observar, el instrumento que presenta avances más modestos es la actualización de *órganos de representación y vigilancia*, pero al mismo tiempo es el instrumento más presente en los núcleos agrarios. La práctica de elegir a sus representantes al parecer es la más arraigada entre los campesinos, lo cual puede obedecer a que es una práctica obligatoria desde que se inició el reparto agrario. Por otro lado, el avance confirma lo expresado por el personal de la Procuraduría Agraria en el sentido de que el proceso de elección o remoción de Comisariado o Consejo de Vigilancia es el que más problemas presenta como los que mencionamos en el capítulo anterior.

Por el contrario, el instrumento que representa mayor avance es el *reglamento interno o estatuto comunal* (39%), a diferencia del *libro de registro* (24%) y el *libro de contabilidad* (26%). Las diferencias de avance pueden explicarse por los problemas que se presentan en la operación del programa, tales como los

³ En el Informe anual de actividades de los años 1998-1999 y 1999-2000 sí se presentan resultados acumulados desde 1992, año en que la Procuraduría Agraria inició su operación.

⁴ Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades, abril 1999 – marzo 2000*, apéndice estadístico, mimeo.

que expusimos en el capítulo anterior, aunados al énfasis o la eficiencia con los que la Procuraduría Agraria trata de implantar un instrumento u otro.

Podemos decir que los avances son muchos o pocos y argumentarlo, pero consideramos que es un análisis un tanto estéril puesto que nos quedaríamos sólo en el terreno cuantitativo y lo importante es acercarnos hacia los resultados cualitativos del programa.

Las políticas públicas son eficientes cuando impactan positivamente a los problemas específicos para los que son diseñadas. La intervención de la Procuraduría Agraria para elaboración de *reglamentos internos, libros de registro y contabilidad, listas de sucesores y actualización de órganos de representación y vigilancia*, tiene sentido a partir de que pretende cambiar sustancialmente las condiciones de organización de los núcleos agrarios. La institución espera que dichos instrumentos contribuyan a mejorar la situación jurídica-social de los ejidos y comunidades, esto es, lo que la caracteriza como política pública.

Pero ¿cómo saber si la expectativa que tiene la institución se está cumpliendo? La identificación de los efectos reales⁵ es muy importante para que la institución conozca si se están obteniendo los efectos esperados; de lo contrario, poder corregir las desviaciones o disfunciones.

Para evaluar los avances del programa de manera más útil, es necesario remitirnos a los objetivos que se plantearon en la *formulación* de la política. Como señalamos en el primer capítulo, el objetivo formal del programa fue capacitar a los ejidatarios y comuneros en el conocimiento de sus derechos y obligaciones en el marco legal agrario, para que aprovecharan plenamente los beneficios que les otorga.

Posteriormente se fueron agregando otros objetivos, como conservar los avances de la certificación y titulación de tierras, cuyo fin es dar certeza y

⁵ Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, "Los efectos de una política pública" en *Las políticas públicas, op. cit.*, p. 94.

seguridad sobre la propiedad; evitar el surgimiento de conflictos internos y generar las bases para desarrollar el potencial asociativo de los núcleos agrarios, para finalmente propiciar mejores condiciones económicas en los ejidos y comunidades.

Los resultados cuantitativos del programa por sí solos, no nos permiten saber hasta dónde se han cumplido esos objetivos. ¿De qué nos sirve saber que 53% de los núcleos cuenta con un *reglamento interno* o *estatuto comunal*?, eso no implica necesariamente que dicho documento se utilice para regular la actuación de los campesinos y organizar su actividad económica. ¿Cómo concluir a partir de esos resultados que han disminuido los conflictos internos, o que hay más asociaciones económicas en los núcleos que ya tienen todos los instrumentos?

El problema es que dicho análisis no se puede realizar, porque faltó especificar los objetivos de tal manera que se pudieran obtener resultados concretos y medibles, pero al mismo tiempo que pudieran dar cuenta de resultados cualitativos (efectos e impactos).

De esta manera podemos observar que la política organizativa que analizamos, tiene ausencias desde su definición, puesto que no se estableció cómo identificar el cumplimiento de los objetivos y no se definieron los indicadores de resultado. Si estos indicadores no se plantean desde la *formulación* de la política “se corre el riesgo de adoptar una visión etnocéntrica, propia del decidor, confundiendo los indicadores de productos con los de efectos, la actividad de la autoridad pública con las transformaciones sociales externas.”⁶

Esta confusión queda de manifiesto con el hecho de reportar el número de núcleos que cuentan con los instrumentos de Organización Agraria Básica (indicador de producto) sin medir en qué proporción han disminuido los conflictos internos en esos núcleos (indicador de efectos), por ejemplo.

⁶ *Ibidem.*, p. 95.

Esa visión etnocéntrica es muy común en la administración pública en donde se reportan las actividades de la institución y no los efectos. Una explicación podría ser que medir los efectos de las políticas públicas implica más esfuerzo de la institución y si los resultados no son positivos pueden afectarla en una disminución de su presupuesto para el siguiente ejercicio o en la desaparición del programa en cuestión.

Otra razón podría ser que actualmente no hay un mecanismo que obligue a las instituciones a realizar evaluaciones de sus políticas. Sólo en el caso de los programas sujetos a reglas de operación (como el extinto Programa de Educación, Salud y Alimentación - *Progres*a), el Congreso de la Unión exige una evaluación de impactos, la cual tiene que ser realizada por un organismo distinto al responsable del programa. En políticas que no están sujetas a esa normatividad, las instituciones sólo están obligadas a rendir cuentas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero en ese informe no se exige que se identifiquen y evalúen los efectos.

Esta problemática hace evidente que los mecanismos organizativos que la Procuraduría Agraria despliega en los núcleos agrarios no están obedeciendo al sentido de la reforma constitucional, ni a los objetivos del propio programa más que en forma aparente. Pero es necesario decir que esto no sólo es producto de ineficiencias institucionales, sino de la forma en que están entendidas las políticas públicas en nuestro país, puesto que al no haber una disposición que obligue a los organismos públicos a relacionar sus políticas con resultados concretos entonces no hay una asimilación adecuada del proceso de elaboración de políticas.

No se pueden lograr los objetivos planteados cuando no se tiene una *evaluación* de impacto y no se definen los tiempos reales para desplegar acciones que incidan de fondo en el desarrollo de los núcleos agrarios. Mientras se esté midiendo la funcionalidad de la institución en metas que certifican pero que no promueven cambio de conductas, la tarea podrá ser eficaz pero no eficiente.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la elaboración de los reglamentos internos y estatutos comunales. A los visitantes se les exige una meta programática, un número determinado de documentos. Quizá estas metas están más encaminadas a justificar la existencia del programa ante los espacios de presupuestación, que a buscar un impacto en las comunidades rurales. Los *reglamentos* se multiplican porque así lo exige la meta, pero no existen mecanismos para evaluar qué tanto han impactado estos reglamentos la vida cotidiana de los núcleos, su efecto en la organización y su contribución al desarrollo del núcleo.

Es evidente así que el programa de Organización Agraria Básica se está desvirtuando a partir de que las acciones están más encaminadas a mantener la vigencia y los recursos para la operación de los programas, que en cumplir una misión institucional traducida en mejorar la condición organizativa de los núcleos agrarios.

IV.2 La importancia de evaluar el programa de Organización Agraria Básica

Al reflexionar sobre los resultados de la política organizativa lo que encontramos es una gran contradicción entre las expectativas generadas a partir de la reforma al Artículo 27 constitucional y lo que se ha hecho para alcanzarlas. Por un lado, se esperaba que al reconocer constitucionalmente la propiedad ejidal y otorgar las tierras a los campesinos que antes sólo contaban con el usufructo, estableciendo con ello su autonomía frente al Estado, los núcleos agrarios se volverían más productivos y sus integrantes más participativos y autogestivos.

Por otro lado, se han puesto en marcha varias políticas para apoyar esos fines como la política organizativa pero que, al no ser revisada en su operación y evaluada en sus resultados, difícilmente podría lograr los efectos esperados. De esta manera, podríamos decir que las expectativas del gobierno están por encima de los esfuerzos que se hacen para cumplirlas.

En el año 2000 la Procuraduría Agraria coordinó el Estudio Sectorial Agrario⁷ realizado con el propósito de evaluar los efectos de la reforma al Artículo 27 constitucional. El mismo estudio señala que la muestra seleccionada (24 ejidos y 73 propietarios privados) no tiene representatividad nacional, sin embargo permite tener un primer acercamiento a los cambios registrados en el ejido desde la vigencia del nuevo marco jurídico. El cuestionario que se aplicó en la encuesta, incluyó un apartado sobre vida orgánica pero no investigó sobre los efectos del programa de Organización Agraria Básica, por lo tanto únicamente podemos rescatar el resultado de tres preguntas relacionadas con el programa.

Al preguntar si el ejido contaba con reglamento interno, la mitad de los entrevistados respondió que sí, 32.7% que no y 17% no sabía.⁸ Sumando los que respondieron que no con los que no sabían, da como resultado que la mitad de los ejidatarios entrevistados no cuentan con reglas que normen la vida interna del núcleo agrario.

Para conocer la percepción de los entrevistados sobre las modificaciones al Artículo 27 constitucional se preguntó si sabían sobre las reformas al marco legal y si sabían para qué se hicieron, los resultados muestran que tres cuartas partes de los entrevistados manifestaron desconocer esos cambios y no conocen la Ley Agraria.⁹

Si la mitad de los ejidatarios manifiesta que en su ejido no hay reglamento interno, tal como lo indica el Estudio Sectorial y los avances del programa reportan que casi la mitad de los núcleos agrarios aún no lo tienen, entonces podemos decir que éstos aún están lejos de organizarse con base en un ordenamiento formal que otorgue derechos y obligaciones por igual a todos los miembros.

⁷ Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Banco Mundial, *Estudio Sectorial Agrario 2000. Reporte Técnico*, México.

⁸ *Ibidem*, p. 108.

⁹ *Ibidem*, p. 111-112.

Más inquietante es el resultado del estudio respecto a que la mayoría de los ejidatarios desconoce el marco legal agrario, puesto que muestra que no se ha cumplido el objetivo del programa de Organización Agraria Básica, que es el de informar y capacitar a los sujetos agrarios, para que ejerzan sus derechos y aprovechen las ventajas que les ofrece ese nuevo marco.

Por otro lado, está la percepción del personal de la Procuraduría Agraria que ha participado en la ejecución del programa respecto a que los núcleos que cuentan con los instrumentos no son muy diferentes a los que no los tienen, o que tal como están planteados su implantación y manejo, los instrumentos no les son de mucha utilidad, puesto que siguen presentando conflictos internos y continúan acudiendo a la institución a solicitar apoyo hasta para los asuntos más básicos como la elaboración de actas de asamblea.

Como ejemplo de lo anterior podemos referir un ejercicio que se realizó en 1999 en el estado de Oaxaca, por iniciativa del responsable de capacitación en la delegación de la Procuraduría Agraria, en donde fueron visitados aquellos núcleos que contaban con los cinco instrumentos. En las visitas se pudieron dar cuenta que los campesinos no tenían una idea clara de la utilidad de los instrumentos.

El *libro de registro* estaba desactualizado, el *reglamento interno* o *estatuto comunal* era igual en varios núcleos, el *libro de contabilidad* no se utilizaba en los núcleos de escasos recursos y donde valía la pena tenerlo (como en los ejidos forestales), no les interesaba porque contaban con un sistema de contabilidad que superaba al del programa.¹⁰

Si a lo anterior agregamos los problemas que se presentan en la *implementación* del programa, tales como la resistencia o la falta de interés de los campesinos para implantar o utilizar los instrumentos, podemos cuestionar la pertinencia de dicha política tal como se sigue operando, puesto que lo que se esperaba de la política organizativa parece que no está ocurriendo o, en

¹⁰ Gonzalo Villalobos, ex jefe de capacitación y ex Subdelegado de la Procuraduría Agraria en Oaxaca, testimonio.

todo caso, no hay algo que indique con seguridad que va por el camino adecuado.

No podemos asegurar que los *libros de registro* que existen en 37% de los núcleos, estén actualizados; de no ser así, pierden vigencia y utilidad. El *libro de contabilidad* ¿será necesario en núcleos que no cuentan con ingresos o en aquellos en que son escasos? Estas dudas o cuestionamientos nos hacen pensar en la necesidad de evaluar a la brevedad el programa de Organización Agraria Básica más allá de los indicadores de producto.

Si nos remitimos a uno de los objetivos de la política organizativa, se tendría que identificar si, después de haber puesto en marcha el programa de organización durante cierto tiempo, han disminuido los conflictos internos en los núcleos agrarios. Para tener una evaluación más precisa se tendría que identificar qué tantos conflictos se presentaban antes del inicio de los programas y comparar con un momento posterior para analizar los resultados. En ese análisis se tendría que diferenciar entre los conflictos que estén relacionados con alguno de los instrumentos de organización y los que se generan por otras situaciones.

Sin embargo, no tenemos la certeza de que la Procuraduría Agraria pueda realizar este análisis puesto que al no definir como indicador la disminución de conflictos internos en los núcleos agrarios, no tenemos la seguridad de que exista el dato referente al tipo de conflictos que ocurrían antes de poner en marcha la política organizativa para compararlo con un momento posterior.

En el Informe anual de actividades de 1996¹¹ por ejemplo, se señala que en ese período "... se elaboraron 12,446 listas de sucesión en 1,325 núcleos agrarios... en consecuencia lógica, se logró disminuir significativamente el número de conflictos por sucesión de derechos ejidales". Pero esta afirmación no es suficiente, tendrían que mostrarse los datos para que fuera consistente. Si los datos sobre conflictos internos existieran, no habría razón para no

¹¹ Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades, abril 1995 – marzo 1996*, p. 27, mimeo.

mostrarlos, sobre todo porque con ello se destacaría positivamente la labor de la institución.

De este modo, tendríamos que identificar cómo evaluar el programa para ajustarlo de manera que efectivamente sirva a los núcleos agrarios para tener una vida interna orgánicamente más sólida, utilizando para el análisis los elementos que conocemos.

IV.3 Elementos para la evaluación del programa de Organización Agraria Básica

Para acercarnos hacia una evaluación, vale empezar por determinar la pertinencia de la intervención gubernamental para ordenar el funcionamiento de los núcleos agrarios. En nuestra opinión, el gobierno sí tiene que intervenir en la organización jurídica y social de los núcleos agrarios, aunque los propios campesinos no perciban del todo el problema que se intenta resolver con una política organizativa. Sin embargo, por lo que observamos en su operación y en los resultados, tendría que hacerse de otra manera.

La necesidad de intervenir está justificada en tanto que la falta de organización jurídica y social de los núcleos agrarios está asociada a otros problemas que se presentan en las instituciones agrarias. Es decir, el hecho de que cada núcleo cuente con instrumentos de organización no es un fin en sí mismo, sino que con ellos se resuelven cierto tipo de problemas. La intervención está plenamente justificada, la cuestión es cómo intervenir, considerando que se debe contar con la participación de los campesinos para obtener los resultados necesarios.

En términos de un ordenamiento jurídico puede ser incuestionable el apoyo que pueden proporcionar los llamados instrumentos de Organización Agraria Básica pero considerando el interés de los campesinos y su madurez para comprender su utilidad y aplicarlos, valdría la pena detener la operación del programa y revisar varios aspectos con la intención de buscar un impacto que realmente

beneficie a los núcleos agrarios. Con excepción de la actualización de los *órganos de representación y vigilancia*, sugerimos que la implantación del resto de los instrumentos organizativos sea suspendida.

IV.3.1 Evaluación Diagnóstica

La propuesta es revisar tres aspectos del programa. Primero, habría que verificar mediante un estudio de campo si los instrumentos de organización son utilizados por los núcleos agrarios y de qué manera; después es necesario revisar en contenido y forma la capacitación que imparte la Procuraduría Agraria para implantar el programa y reorientarla; por último reflexionar en torno a la necesidad de que los núcleos cuenten necesariamente con cinco instrumentos de organización básica.

Detener la operación del programa, aparentemente afectaría las metas de la institución pero como hemos comentado en este capítulo, dichas metas han sido sobre-valoradas, puesto que no ayudan a identificar los efectos reales de la política organizativa. Por otro lado, para sustentarlo adecuadamente ante las instancias externas de programación y presupuestación, la Procuraduría Agraria deberá exponer la necesidad de evaluar el programa como una etapa del mismo proceso, proponiéndola para el inicio del siguiente ejercicio presupuestal sin modificar las metas que se hayan comprometido para el que está vigente.

La suspensión temporal del programa es importante porque no tiene sentido continuar su operación al mismo tiempo que se intenta evaluarlo, sobre todo cuando el mismo personal que lo ejecuta, tendría que efectuar tareas para la evaluación. De esta manera, no habría riesgo de saturar al personal con una carga de trabajo extraordinaria, lo cual garantiza que se realice adecuadamente y sin desatender otras responsabilidades.

El estudio en campo se podría llevar a cabo aplicando una encuesta en los núcleos agrarios que ya cuentan con los cinco instrumentos, este universo

puede obtenerse a través del Sistema Único de Información que controla la Dirección de Información Agraria. Como en políticas públicas también se trata de economizar recursos, sería conveniente seleccionar sólo una muestra con representatividad nacional. Los cuestionarios podrían ser aplicados por los visitantes agrarios, quienes se encargan de operar todos los programas en las entidades federativas.

La encuesta trataría de indagar si los ejidatarios y comuneros comprenden la utilidad y el manejo del *reglamento interno* o *estuto comunal*, del *libro de registro* y del *libro de contabilidad* y la necesidad de nombrar a los *sucesores* de los derechos agrarios. Por otro lado, se preguntaría si utilizan los tres primeros y si ya registraron su lista de sucesión, si la respuesta es no, preguntar por qué. También habría que preguntar cuál es el instrumento de uso más frecuente y el menos frecuente y por qué, así como el nivel de utilidad que se le asigna a cada uno de los instrumentos.

El cuestionario se aplicaría tanto a los integrantes del comisariado y consejo de vigilancia, como a otros campesinos, pero no a la totalidad. Lo anterior tendría la finalidad de identificar el nivel de información que existe en los ejidos y comunidades, porque puede suceder que los representantes, por su función, sí tengan la información suficiente pero otros campesinos no. De esta manera, se conocería qué tanto el programa ha logrado involucrar a los miembros del núcleo, independientemente de desempeñar un cargo en el núcleo o no.

IV.3.2 Reorientación del Programa

Con las respuestas obtenidas se obtendría el material para reorientar el programa, para lo cual se tendrían que relacionar los resultados con el papel de la capacitación y revisar si es adecuado promover cinco instrumentos necesariamente para la organización agraria básica.

El siguiente aspecto a considerar en la evaluación del programa es la capacitación, reconsiderando su importancia con el fin de recuperar su objetivo original, que consiste en habilitar a los ejidatarios y comuneros en el manejo de instrumentos organizativos, entrenándolos en el ejercicio de nuevas facultades y obligaciones.

El interés de los campesinos y su madurez, en términos organizativos, es un elemento de consideración muy importante para la ejecución de la política organizativa pues, como señalamos en un capítulo anterior, el convertirse en propietarios de la tierra que usufructuaban trajo a los campesinos nuevos derechos pero también nuevas obligaciones, entre otras, la de autorregular su vida interna. Pero esta responsabilidad no tenía por qué ser asumida de manera automática después de tantos años de tutela estatal, como fue demostrado con el diagnóstico realizado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario en 1996.

Sin embargo, a ocho años de la reforma al artículo 27 Constitucional, los resultados tanto del *Estudio Sectorial Agrario* del año 2000 como los testimonios del personal de la Procuraduría Agraria, siguen reflejando un desinterés de los campesinos por asumir la responsabilidad implícita en el marco legal agrario. Pareciera que no es suficiente otorgar un estatus para que el beneficiario actúe en consecuencia.

Por ello, consideramos necesario cambiar el sentido de la capacitación para que cumpla esa tarea, sensibilizar a los campesinos e insistir sobre las obligaciones que trae consigo el estatus de propietario de la tierra y luego pasar a la implantación de instrumentos organizativos, pero sin la prisa que desata el cumplimiento de las metas cuantitativas.

Según el testimonio del personal de la Procuraduría Agraria que opera el programa, sí existe una tarea de sensibilización que consiste en explicar en qué consiste el programa y para qué sirven los instrumentos de organización, lo que proponemos es que, previo a esta explicación, los visitantes agrarios hablen sobre las responsabilidades que implica tener un derecho en tierras

ejidales o comunales. Es conveniente hablar de responsabilidades y no de obligaciones porque no existe una sanción para quienes no acepten participar en el proceso de implantación de instrumentos organizativos.

Además de profundizar en la sensibilización, habría que retomar las tareas de capacitación, tal como estaban planteadas originalmente, es decir, realizando talleres para capacitar a los campesinos en la elaboración y manejo del *reglamento interno y estatuto comunal*, del *libro de registro y libro de contabilidad*. Dichos talleres no son necesarios para la elección de *órganos de representación y vigilancia*, ni para la elaboración de la *lista de sucesión*, pues como hemos descrito, ambos procesos se llevan a cabo en un día y los documentos a elaborar son muy sencillos.

Como vimos en el capítulo anterior, la elaboración de un *reglamento interno o estatuto comunal* se puede llevar hasta seis meses, puesto que se trata de plasmar las normas de un núcleo en particular que, aunque pueda tener características similares a otros, no es exactamente igual. Ese proceso de caracterización propia no se puede efectuar en una o dos sesiones, se requiere más tiempo porque, aunque cuentan con la asesoría del personal de la Procuraduría Agraria, lo tienen que concretar los propios campesinos. En ese trabajo los ejidatarios y comuneros podrían involucrarse más en la organización de su núcleo, derivando en un proceso de aprendizaje.

Al reconstruir el procedimiento mediante el cual se trata de implantar los documentos con base en los testimonios del personal que ejecuta el programa, pudimos observar que los talleres ya no se realizan y la elaboración de los documentos la asumen los visitantes agrarios, lo cual es muy probable que haya ocurrido por la presión, que se auto-impone la institución, por avanzar en las metas del programa.

La realización de los talleres necesariamente obligará a avanzar más lentamente en la implantación de los instrumentos que lo requieren, pero se garantizaría un avance más real. De otra manera se seguiría desvirtuando el procedimiento, pues no se está brindando a los campesinos los elementos que

los habiliten en el manejo de instrumentos que no conocían y, por lo tanto, no habían manejado antes de la reforma constitucional.

Otro aspecto a evaluar, sería la necesidad de que los núcleos agrarios cuenten necesariamente con los cinco instrumentos que se han definido para la organización. A partir de la problemática referida por el personal de campo de la Procuraduría Agraria en la implantación de cada uno, cabría cuestionar la pertinencia de éstos. Es decir, ¿serán indispensables para la organización todos los instrumentos en este momento? o ¿sería mejor eliminar alguno(s) en beneficio de la plena asimilación de los otros?.

En nuestra opinión, los *órganos de representación y vigilancia*, así como el *reglamento interno* y el *estatuto comunal*, son indispensables para el funcionamiento ordenado de los ejidos y las comunidades, ya que como toda unidad orgánica necesitan representantes, una instancia que vigile y las normas bajo las cuales van a conducirse.

La importancia del comisariado ejidal o de bienes comunales radica en que además de realizar las funciones de gestor administrativo y ejecutor de los acuerdos de la Asamblea, actúa como intermediario entre las instituciones y los campesinos. Cualquier organismo o persona que necesite dirigirse al núcleo agrario, lo hace a través del presidente del comisariado o algún otro miembro de ese órgano. Si el núcleo no cuenta con representantes o éstos no están vigentes, afecta la implementación de otras políticas, por ejemplo no se puede llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra.

No ignoramos el hecho de que al interior de los ejidos y comunidades existen otras personas que pueden ejercer cierto liderazgo, pero el estatus de representante legal lo tiene el comisariado con facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas. Por ello, es indispensable que el núcleo agrario cuente con este órgano y sea actualizado oportunamente.

Por su parte, el *consejo de vigilancia* es el órgano encargado de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a la legislación agraria, a los acuerdos de la Asamblea y a lo que establezca su reglamento interno. Al no existir un órgano legítimo de control pueden violarse los derechos del núcleo agrario y sus integrantes.

Por otro lado, la elaboración del *reglamento interno* y el *estatuto comunal* está prevista en la Ley Agraria como una obligación de la Asamblea. Este instrumento es muy importante porque dicha ley es muy general en lo que se refiere a la forma en que se debe organizar el núcleo, dejando a sus integrantes la tarea de establecer sus normas específicas con las particularidades que requieran el ejido o la comunidad de que se trate.

Por ejemplo, la Ley Agraria no establece causales de remoción del comisariado o del consejo de vigilancia, ni el tiempo que tiene que transcurrir entre una y otra; tampoco establece la frecuencia con que debe reunirse la Asamblea y muchas otras especificidades que pueden plasmarse en el reglamento o estatuto para regular la actuación del comisariado y de los propios integrantes del núcleo.

También es útil para resolver necesidades tan particulares como las características del núcleo agrario. Por ejemplo, en las zonas de alta migración es difícil celebrar las asambleas para tratar asuntos que requieren ser aprobados por mayoría calificada, ya que los campesinos se ausentan por largas temporadas. Para resolver este problema, en algunos reglamentos se han establecido las bases que permiten una separación temporal del ejidatario, con la finalidad de reducir el número de campesinos en el padrón y la asamblea reúna el quórum requerido para cumplir con un requisito legal.¹²

Como podemos observar, es incuestionable la necesidad de que los ejidos y comunidades cuenten con representantes vigentes y reglamento interno o estatuto comunal, incluso podemos afirmar que son la base de la organización.

¹² Abel Piña, coordinador de capacitación en la Delegación de la Procuraduría Agraria en Morelos, testimonio.

En cambio los otros instrumentos son complementarios ya que por sí solos no se constituyen en elementos organizativos, lo cual no les resta utilidad pero sí determina su importancia para esos fines.

El *registro de sucesores*, por ejemplo, se trata del ejercicio de un derecho individual, es un acto personal por el cual un ejidatario, posesionario o comunero designa a la persona que debe sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad. Es un instrumento complementario a la organización jurídica-social porque, aunque se trata de una decisión individual, tiene repercusiones más amplias, pues cuando no hay sucesores registrados se afecta en principio a la propia familia, la cual se ve forzada a acudir a los tribunales agrarios para resolver a quién le corresponde el derecho sucesorio.

La cantidad de controversias que se dirimen en los tribunales agrarios por la herencia asciende a 30 por ciento del total de conflictos por resolver en dichas instancias,¹³ lo cual también se convierte en un problema de tipo administrativo.

La importancia de la *elaboración y depósito de las listas de sucesores* también se justifica por el apoyo que representa a otras políticas públicas como la regularización y certificación de la propiedad social, pues al no definir herederos existe el riesgo de caer de nuevo en la irregularidad, ya que según los datos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), el 70 por ciento de los sujetos agrarios tiene más de 50 años.¹⁴

A diferencia de los instrumentos anteriores, consideramos que el *libro de registro* y el *libro de contabilidad* son importantes para la organización, pero hasta cierto punto y en determinadas circunstancias. Es decir, tal como están diseñados, estos instrumentos no son útiles -e incluso necesarios- para todos

¹³ Araceli Hernández Castañeda, "Intestada, dos tercios de la propiedad social certificada" en El visitador digital. Órgano electrónico de información interna de la Procuraduría Agraria, No. 55, agosto de 2001.

¹⁴ Sobre el envejecimiento de los titulares de la propiedad social véase Arturo Warman, *El campo mexicano...*, op. cit., p. 93-98.

los núcleos agrarios. Ambos instrumentos representan la materialización de funciones que debe asumir el comisariado, ya que la Ley Agraria establece que le corresponde llevar un libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los miembros del núcleo (art. 22); así como dar cuenta a la Asamblea sobre el manejo y aplicación de los recursos (art. 33, IV).

Como todas las disposiciones relativas al funcionamiento del núcleo, éstas fueron plasmadas de manera general, sin especificar de qué manera deben concretarse. Suponemos que con ello, la ley pretende dejar la iniciativa a los campesinos, pero al no tomarla, han sido los organismos del Sector Agrario quienes han impuesto la forma, diseñando instrumentos un tanto complejos sin considerar la madurez y las condiciones de los núcleos agrarios para el manejo de los mismos.

Tal es el caso del *libro de registro de titularidad de derechos*, pues se pretende que además de funcionar como un padrón, contenga los eventos o actos jurídicos que impacten el patrimonio del núcleo y sus integrantes. Es decir, en él se deben registrar todos los cambios que se originen por la enajenación, fallecimiento, expropiación, prescripción, dominio pleno o renuncia a los derechos ejidales; así como los contratos de usufructo de las tierras de uso común, la constitución de sociedades de carácter mercantil, la aportación de tierras a una sociedad inmobiliaria, los contratos de ocupación previa (en caso de expropiación) o de garantía de usufructo.¹⁵

El formato que se diseñó para integrar el libro de registro es muy amplio, ya que trata de satisfacer los requerimientos de registro de carácter fundamental para el núcleo. Pareciera que fue creado para ejidos y comunidades con interés y posibilidades de hacer uso de las formas de aprovechamiento que permite la Ley Agraria a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, como la enajenación, la suscripción de contratos o la aportación de tierras a sociedades mercantiles o civiles.

¹⁵ PA-RAN-INDA, *Libro de Registro de...*, op. cit., p. 13-19.

Se entiende que sólo se llenarán aquellos espacios que el núcleo requiera, sobre todo los que se refieren a contratos, pero a pesar de contener una guía de llenado, puede resultar muy complicado para alguien que no está familiarizado con el manejo de formatos o que tal vez ni siquiera sabe leer y escribir, como es el caso de algunos campesinos.

Se supone que los visitantes agrarios deben capacitar a los miembros del comisariado en el llenado de las secciones y subsecciones que contiene el libro, pero como ya señalamos en otro capítulo los talleres de capacitación ya no se imparten. De tal manera que el primer asiento lo hace el propio visitador y en lo sucesivo los miembros del comisariado tienen que encargarse de los registros, lo cual puede dificultar su actualización y, por tanto, el instrumento pierde su propósito y utilidad.

Para que el comisariado mantenga actualizados los registros, debe ser informado oportunamente por los campesinos que hagan alguna modificación en sus derechos, de otra manera no se puede enterar. Los campesinos no acostumbran a dar cuenta a los representantes del núcleo de las transacciones que efectúan y no existe ninguna disposición legal que los obligue.¹⁶ Esto se convierte en un obstáculo para mantener al día la titularidad de los derechos. Si los campesinos no informan oportunamente de sus movimientos, el *libro de registro* pierde vigencia y de esa manera no se puede utilizar como padrón, lo cual es uno de los objetivos más evidentes.

Por otro lado, existe una contradicción respecto a su validez, puesto que, por un lado, se establece que dicho instrumento permitirá a los núcleos ejercer la libertad que les otorga el marco jurídico, en este caso para tener control de los movimientos que en materia de titularidad de derechos se lleven a cabo en cada núcleo, pero a la vez se aclara que no supe el registro de los actos jurídicos que conforme a la Ley Agraria deban ser inscritos en el Registro

¹⁶ El jefe de la residencia de la Procuraduría Agraria en Naucalpan, Estado de México, Roberto Trejo, comenta lo siguiente "... a veces el ejidatario hace una enajenación y no notifica al comisariado, sólo va al RAN a hacer el cambio de titular. Aunque se establece en la Ley Agraria, el ejidatario no notifica al comisariado porque no hay nada que lo obligue a hacerlo."

Agrario Nacional.¹⁷ Es decir, en caso de que un ejidatario enajene su parcela e informe al comisariado oportunamente para su registro, pero no haga los trámites correspondientes en ese organismo, el acto no tiene validez.

Por estas razones proponemos que el *libro de registro* sea implantado sólo en aquellos núcleos que lo soliciten, en donde la madurez de los ejidatarios y comuneros y/o la oportunidad de efectuar algún contrato de usufructo los lleve a plantearse la necesidad de contar con este instrumento. De cualquier manera, según los testimonios del personal de campo, actualmente no funciona como debe, ya sea por falta de capacitación o por falta de interés.¹⁸ En el mejor de los casos se utiliza como un padrón para verificar la asistencia en las asambleas pero en los núcleos en los cuales hay una constante modificación en la titularidad de los derechos, no ha llegado a asimilarse como un instrumento de control.¹⁹

Si actualmente el *libro de registro* no está cumpliendo su objetivo puesto que parece que ni siquiera se utiliza en los núcleos agrarios, es deshonesto por parte de la Procuraduría Agraria que lo siga informando como parte del cumplimiento de sus metas. Sería mejor que limitara su aplicación a los ejidos y comunidades que lo asuman como una necesidad, dedicando más tiempo a entrenar a los campesinos en esta responsabilidad, pues tal parece que el manejo de este instrumento rebasa su capacidad en prácticas alejadas hasta ahora de su quehacer cotidiano.

Existe una situación similar respecto al *libro de contabilidad y administración ejidal*. En la percepción del personal de la Procuraduría Agraria que trabaja en las entidades federativas, este instrumento es el que menos aceptación tiene y

¹⁷ PA-RAN-INDA, *Libro de Registro ... op cit* p. 5.

¹⁸ Al comentar sobre un ejercicio de evaluación que se llevó a cabo en Oaxaca, el funcionario que lo realizó comenta: "... de nada les servía tener un libro de registro porque no sabían la importancia de tenerlo... lo importante es que se actualice permanentemente ... los libros de registro se mueren al mes siguiente" Gonzalo Villalobos, ex jefe de capacitación y ex Subdelegado de la Procuraduría Agraria en Oaxaca, testimonio

¹⁹ Al respecto, el residente de Naucalpan señala: "El libro de registro es útil en los ejidos que no tienen mucho movimiento de tierra porque sigue teniendo vigencia por más tiempo. Muchos ejidos lo utilizan para pasar lista y ya eso les da cierto orden y control, la otra utilidad que es el que se vayan modificando los asientos, todavía está un poco limitada..." Roberto Trejo..., testimonio.

el que menos se utiliza. Al parecer, esto obedece a varias razones pero fundamentalmente se debe a que los núcleos agrarios no cuentan con recursos comunes para administrar o éstos son muy pocos.²⁰ Aunque también se menciona que los núcleos con recursos suficientes lo rechazan por contar con sistemas contables más complejos, esto último se debe a una inadecuada aplicación del programa puesto que formalmente está considerado dejar fuera ese tipo de núcleos.

Como lo señalamos en el capítulo anterior, la estrategia original del programa consideraba realizar una identificación y selección del universo de trabajo, la cual consistía en diagnosticar a cada núcleo para determinar su nivel económico y, a partir de eso, definir si era sujeto de atención, de ser así, sugerir el sistema contable que más se adaptara a sus necesidades.²¹ Los que fueran clasificados como núcleos con recursos abundantes no serían atendidos puesto que se suponía que éstos contarían ya con instrumentos contables. Por ello, afirmamos que es un error de operación el promocionar el programa en esos núcleos.

Para la Procuraduría Agraria era necesario incluir un sistema de contabilidad y administración entre los instrumentos de organización porque en muchos núcleos agrarios existía inconformidad de sus miembros respecto del uso de recursos y la rendición de cuentas de sus representantes. El *libro de contabilidad y administración ejidal* pretende evitar los problemas que ocurren al interior del núcleo por falta de transparencia en el manejo de los recursos colectivos.²²

²⁰ Sobre el desinterés de los campesinos por el libro de contabilidad hay los siguientes testimonios: “No todos los instrumentos despiertan el mismo interés, el libro de contabilidad, por ejemplo, porque algunos representantes se niegan a la transparencia en el manejo de los recursos, o en los núcleos que son muy pobres no tiene importancia ... [y] en los núcleos con recursos, cuentan con sistemas contables más avanzados”. Álvaro Paredes, visitador agrario de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal.

“[el] libro de contabilidad... es para todos los núcleos pero por sus características, hay algunos que no manejan recursos y no lo usan, otros que por tener muchos recursos dicen que no les sirve para administrarse”. Roberto Trejo.

“El libro de contabilidad no despierta mucho interés por falta de recursos de los núcleos...”. Juan Carlos Hernández, jefe de capacitación de la delegación de la Procuraduría Agraria en Tlaxcala.

²¹ PA-RAN-INDA, *Guía para el manejo...*, op. cit. p. 10.

²² *Ibidem*, p. 7.

La aplicación de este instrumento también se justifica por la intención de crear una cultura para la administración adecuada y documentada del patrimonio de los núcleos agrarios, pues, aunque la obligación del comisariado de rendir cuentas a la Asamblea no es nueva, ya que estaba considerada así antes de la reforma al artículo 27 Constitucional, la institución constató con el diagnóstico realizado en 1996 que muy pocos núcleos contaban con un registro contable.²³

Estos objetivos pueden ser muy razonables pero al parecer los campesinos no están muy dispuestos a avanzar en ellos puesto que, según la práctica del personal de campo de la Procuraduría Agraria, se niegan a aplicar el libro de contabilidad. Por su parte la institución insiste en entregar el formato y reportarlo como una meta cumplida sin importar que no se utilice,²⁴ lo cual la coloca en la misma lógica que a los campesinos pues en términos reales los objetivos no se cumplen.

La falta de transparencia en la administración de los recursos comunes de los núcleos agrarios es una situación que no se va a resolver con la aplicación de un instrumento contable porque consideramos que es un problema de actitud de los comisariados ejidales y comunales. Quienes tengan la disposición de cumplir con la ley y de rendir cuentas de manera clara y oportuna, lo harán con y sin un libro de contabilidad.

Por otro lado, consideramos que la costumbre de registrar los actos de administración tiene que ver con algo más complejo que el simple hecho de tener un sistema contable, como la cantidad de recursos disponibles en los núcleos agrarios pues ¿qué importancia o interés puede representar el sistematizar el manejo de recursos escasos? Y, en caso de contar con más

²³ Secretaría de la Reforma Agraria, Sector Agrario, *La transformación Agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, 2ª edición, México, 1999, pp 93,132.

²⁴ Sobre esta situación los servidores agrarios comentan que:

“El libro de contabilidad no lo usan, nosotros cumplimos con entregarlo junto con su guía para fines de metas, pero hemos visto que los representantes terminan su período y ese libro está en blanco”, Héctor Manuel Guerrero, jefe de capacitación de la delegación de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal, testimonio.

“...lo que se hace es convencer al comisariado de que lo acepte [el libro de contabilidad] para cumplir con una formalidad aunque de antemano se sepa que no va a ser útil”, Juan Carlos Hernández, jefe de capacitación de la delegación de la Procuraduría Agraria en Tlaxcala.

recursos ¿cómo realizar la práctica contable si no hay una capacitación suficiente?.

Por estas razones proponemos que el libro de contabilidad se aplique sólo en los núcleos que lo soliciten, de otra manera el cumplimiento de los objetivos del programa sólo estará en el discurso de la institución y no en la realidad.

Implantar de manera selectiva tanto el *libro de registro* como el *libro de contabilidad* es una propuesta que está relacionada con el desinterés que muestran los núcleos agrarios por aplicar dichos instrumentos, hecho que puede verificarse con la encuesta que proponemos. El problema de continuar el programa de Organización Agraria Básica en la misma forma es que no ayuda a mejorar el funcionamiento interno de los núcleos agrarios. Es un error pretender que con el simple hecho de implantar de manera formal ciertos instrumentos los ejidos y comunidades serán orgánicamente más fuertes.

También lo es promover todos los instrumentos al mismo tiempo, dando por hecho que los campesinos tienen la madurez para asumir la obligación de autorregularse, la necesidad de registrar y controlar ciertas acciones relacionadas con su patrimonio y sus recursos colectivos y el interés por adquirir prácticas que por sí solas no mejoran su situación económica. Dichos supuestos están relacionados con la reforma al marco legal agrario, toda vez que supone que a partir de la reforma constitucional de 1992, los ejidos y comunidades entrarían a una lógica económica y social distinta porque ahora contarían con más libertad para aprovechar sus tierras y determinar sus propias normas.

El problema deriva de que esa "libertad" no ha venido acompañada de condiciones económicas más favorables y de una política organizativa más adecuada. Los núcleos agrarios no son, como se esperaba, ni más productivos ni más autónomos. No lo son porque la inversión pública en el campo sigue siendo insuficiente y la inversión privada no ha fluido a pesar de la regularización de la propiedad ejidal y comunal, de la posibilidad de

enajenación de tierras ejidales y el reconocimiento del derecho de ejidatarios y comuneros a participar en sociedades mercantiles.

Tampoco han alcanzado la autonomía esperada porque la política organizativa ha sido inadecuada por varias razones: a) se ha priorizado la aparente eficiencia institucional por encima de los efectos reales, b) se ha eliminado la capacitación a los campesinos como medio para asimilación y c) se ha promovido de manera indiscriminada los cinco instrumentos de organización sin considerar la necesidad y condición real de los núcleos agrarios. Por ello consideramos que la intervención de la Procuraduría Agraria para apoyar la organización interna de los ejidos y comunidades debe modificarse mediante:

a) INCORPORAR obligatoriamente en la formulación de sus programas una evaluación de impacto para identificar qué utilidad han tenido los instrumentos organizativos y las causas que originan la resistencia de los campesinos a asumir la responsabilidad implícita en la organización social de sus núcleos agrarios.

Además en dicha evaluación diagnóstica se deben incluir reactivos que evalúen la situación económica que prevalece en los núcleos agrarios, así como la frecuencia, el tipo y la intensidad de los conflictos internos. De esta manera se puede establecer una relación clara entre estas dos condiciones y el uso de instrumentos organizativos.

b) RETOMAR la capacitación como el principal medio de inducción a la organización y entrenamiento en el manejo de dichos instrumentos para garantizar que se adquiera la aptitud y

c) REDUCIR la política organizativa a tres instrumentos: la elección de representantes de manera oportuna y democrática, la elaboración y aplicación del reglamento interno y estatuto comunal, así como el registro del sucesor de los derechos agrarios; Y dejar a solicitud explícita de los núcleos la elaboración de los libros de contabilidad y registro.

CONCLUSIONES

1. La reforma al artículo 27 constitucional debe ser entendida como una política pública orientada a apoyar un nuevo modelo de desarrollo económico en México de corte liberal, cuyos fundamentos son la defensa de la propiedad privada como un derecho por excelencia y la transferencia de actividades y facultades del ámbito público estatal al privado. La política agraria es parte de las modificaciones a este modelo económico, el cual redefine los espacios y las funciones del Estado, al dejar de ser el centro del desarrollo económico y trasladar al sector privado y al mercado el mayor peso de dicho desarrollo.
2. La reforma transformó las reglas bajo las cuales funcionaba el régimen de propiedad social. Al establecer el fin del reparto agrario, disminuyó las obligaciones del Estado; acotó el poder presidencial al transferir a tribunales autónomos decisiones jurisdiccionales que tradicionalmente habían sido conferidas al Ejecutivo Federal y crearse una institución de procuración de justicia para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Al mismo tiempo, modificó el estatus de los campesinos otorgándoles más libertad, derechos y responsabilidades al entregarles en propiedad la tierra que poseían en calidad de usufructuarios. Ejidatarios y comuneros adquirieron ciudadanía plena al convertirse en protagonistas directos de las decisiones que tiene que ver con el futuro de la tierra que en sentido real o formal, habitan y trabajan.

Antes de la reforma tenían la calidad de ciudadanos desde el punto de vista de los derechos políticos acotados al voto, pero no tenían la libertad de disponer sobre su patrimonio ni sobre sus formas de producción, ni sobre su gobierno interno.

Los elementos anteriores hacen de la reforma al Artículo 27 constitucional un típico ejemplo de política pública *constitutiva* o *constituyente*, coincide con las características que Theodore Lowi establece para este tipo porque tiene su origen en una modificación constitucional. Dicha política cambió totalmente el marco legal que regulaba las relaciones entre el Estado, los campesinos y la tierra, restringe la acción pública y amplía la acción privada sobre un entorno como en este caso el ámbito agrario.

Asimismo Lowi afirma que si bien las políticas constitutivas tienen efectos de gran significado de orden organizativo, dejan sentir sus efectos no de manera inmediata sino a largo plazo y esto bien puede aplicarse en este caso.

3. Las nuevas responsabilidades de los ejidatarios y comuneros que se derivan de la reforma al Artículo 27 constitucional, están establecidas en la Ley Agraria. De manera implícita se desprende que una de las principales responsabilidades es organizar y regular el funcionamiento de sus núcleos agrarios, en este aspecto la Ley es muy parca, sólo señala los instrumentos que son de utilidad para tal fin pero no establece cómo elaborar y manejar los que son nuevos, incluso queda muy ambigua su obligatoriedad.

Lo anterior trata de ser congruente con el principio de respetar la iniciativa de los campesinos y eliminar la injerencia de cualquier autoridad en sus ejidos y comunidades, pero los campesinos no asumieron su nueva ciudadanía de manera inmediata porque el intervencionismo gubernamental había inhibido su madurez cívica y organizativa.

El proceso de adaptación de los campesinos a su nuevo status ciudadano y el ejercicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades que de él se desprenden, se efectuaba de manera muy lenta, lo cual generaba un problema para el gobierno.

4. Ante la necesidad de identificar la problemática relacionada con la organización social y económica, en 1996 se realizó un diagnóstico cuyos resultados llevaron a las instituciones del sector agrario a concluir que la organización interna en los núcleos agrarios era insuficiente porque los instrumentos organizativos no se aplicaban en la mayoría de ellos. Esta situación motivó a la Procuraduría Agraria a diseñar una política pública orientada a apoyar a los campesinos en esa tarea.

Este trabajo se propuso reconstruir el proceso de la política y hacer el análisis a través de sus fases: *formulación, implementación y evaluación*. Derivado de este análisis se encontró que la política contiene fallas tanto en la etapa de formulación como en la de implementación, por lo que proponemos hacer modificaciones, empezando por evaluar sus repercusiones ya que hasta ahora no se ha hecho.

5. En la fase de *formulación* encontramos deficiencias que han afectado en diferente forma al proceso en su conjunto.

Como indicadores del grado de organización social se definieron cinco: *órganos de representación y vigilancia* vigentes, *reglamento interno* y *estatuto comunal* actualizado con base en la nueva legislación, *libro de registro de titularidad de derechos*, *libro de contabilidad* y *registro de sucesores*, los cuales fueron denominados por la Procuraduría Agraria como *instrumentos de organización agraria básica*.

Por un lado, cuestionamos el hecho de instituir esos cinco instrumentos como indispensables para el funcionamiento adecuado de los núcleos, puesto que en sentido estricto, sólo los *órganos de representación y vigilancia* así como el *reglamento interno* y el *estatuto comunal*, son elementales para ordenar y regular la vida interna de ejidos y comunidades. Así mismo, es inadecuada la insistencia de la institución

para implantarlos en todos los ejidos y comunidades sin evaluar sus condiciones económicas y necesidades reales.

Como ya hemos expuesto en el desarrollo de este trabajo, el Comisariado es el órgano de representación y el responsable de ejecutar los acuerdos de la asamblea, el presidente tiene facultades de apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas; el Consejo de Vigilancia garantiza que los actos del comisariado se ajusten a la legislación agraria, a los acuerdos de la Asamblea y a lo que establezca el reglamento interno. Por su parte, el reglamento interno y el estatuto comunal, contienen las reglas –consensadas y aprobadas por la asamblea- que regulan el funcionamiento del núcleo agrario.

Consideramos que promover ambos instrumentos en los ejidos y comunidades es absolutamente necesario porque constituyen la base de la organización social. Los órganos de representación y vigilancia junto con un reglamento o estatuto, les permiten funcionar con base en normas, de manera estructurada y cohesionada. Estos mecanismos ya se consideraban en la legislación agraria anterior a la reforma constitucional, pero ahora cobran más importancia porque materializan la libertad y autonomía otorgada a los campesinos y sus núcleos agrarios.

Consideramos que el *registro de sucesores* es un instrumento complementario a la organización jurídico-social de los núcleos agrarios, pues aunque se trata de un acto individual, tiene consecuencias sociales. Es necesario continuar convenciendo a ejidatarios y comuneros que lo realicen para conservar el avance logrado por el Programa de Certificación y Titulación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), así como a reducir el número de controversias que se originan cuando no hay sucesores registrados, afectando tanto a la familia del titular, como a las instituciones que deben atenderlas.

El *libro de registro* y el *libro de contabilidad* en nuestra opinión, deben ser opcionales, sería ideal que se utilizaran también, pero no son fundamentales para la organización social. Consideramos que en ambos casos, deben limitarse sólo a aquellos núcleos agrarios que lo soliciten porque se requieren ciertas condiciones para interesarse por su manejo, tales como la necesidad real de llevar un registro de eventos o actos jurídicos que impacten el patrimonio del núcleo y sus integrantes, así como la existencia de recursos que ameriten una contabilidad sistemática.

Reducir la instauración a tres instrumentos permite profundizar en la integración del reglamento interno y el estatuto comunal, pues se requiere elaborarlo con más cuidado, atendiendo a las características y problemas específicos de cada núcleo agrario. Para hacerlo de esa manera se necesita más tiempo del que ocupa la Procuraduría Agraria, pues pretende que todos los ejidos y comunidades cuenten con ese instrumento, sin importar que lo encuentren útil y menos que lo asimilen como el eje de su funcionamiento.

Continuar forzando a los núcleos a que acepten todos los instrumentos es una pérdida de tiempo y de recursos porque en la realidad no todos necesitan los libros de contabilidad y de registro, puesto que no resuelven necesidades fundamentales.

6. Las políticas públicas como método de análisis tienen una ventaja en relación con otro tipo de instrumentos como la planificación, esta es que pone el acento en la focalización de los problemas, la definición precisa de la población a la que va dirigida con especial cuidado en distinguir sus características, a diferencia de la generalización que es típica de la planificación.

Al no establecerse adecuadamente los criterios de inclusión y exclusión para la delimitación de la población objeto encontramos otro error en la fase de *formulación*, pues la política de organización agraria hizo una

definición muy amplia y planteó como universo de trabajo los casi 30 mil núcleos agrarios y, si bien es cierto que comparten algunas características, no tienen condiciones económicas ni necesidades idénticas.

Por lo cual se debió hacer una clasificación de los núcleos agrarios para la implantación del *libro de contabilidad* y el *libro de registro*, considerando el aspecto económico como un criterio de selección.

7. El otro problema con los indicadores es que sólo dan cuenta del número de actividades realizadas y no de su impacto o repercusión. En los informes anuales de actividades, la Procuraduría Agraria sólo presenta cifras del número de núcleos que cuenta con cada uno de los instrumentos organizativos. Consideramos que lo anterior es insuficiente para medir el éxito de la política, pues no basta con lograr que todos los ejidos y comunidades cuenten con los instrumentos, pues eso no implica que funcionen organizadamente. Sería necesario evaluar en los núcleos que ya cuentan con instrumentos organizativos, aspectos como la disminución de conflictos, así como el grado de organización económica para establecer la relación entre la organización social y otros indicadores deseables como productividad, independencia y una forma eficaz de resolución pacífica de los conflictos.
8. Otra deficiencia en la fase de la formulación es la definición del problema, la cual podemos identificar a partir de los objetivos de la política organizativa, los cuales muestran que la ausencia de instrumentos de organización social se atribuyó a la ignorancia de los sujetos agrarios sobre su nuevo estatus, por tanto se decidió informar y capacitar a todos los núcleos agrarios del país sin considerar que además podían existir otros motivos, tales como la falta de interés por considerar que dichos instrumentos no resuelven necesidades más apremiantes como la falta de recursos, es decir, no les reportan un beneficio económico de manera inmediata. O que su inmadurez

organizativa, propiciada por el intervencionismo gubernamental, les impedía ejercer sus derechos y responsabilidades recién adquiridos.

9. Lo anterior repercute en la etapa de *implementación* de la política, en la que se registran problemas para avanzar en el programa porque los campesinos no se muestran lo suficientemente interesados por implementar los mecanismos organizativos que promueve la Procuraduría Agraria, y ante la presión por el cumplimiento de metas, el personal operativo opta por redactar el reglamento interno sin la participación de los directamente interesados, por ejemplo.

Hay una contradicción en el diseño del programa, que se manifiesta en la fase de *implementación*, pues por un lado está el interés del gobierno por resolver un problema y por otro lado están las necesidades y expectativas de los campesinos. En la *formulación* de la política hubo un divorcio, un deslinde entre la burocracia estatal y la población objeto. El diagnóstico que sirvió de base para la formulación se limitó a detectar necesidades de capacitación, pero era necesaria una interacción más profunda que permitiera recuperar el sentir de los campesinos respecto a su nuevo status ciudadano y su interés por ejercerlo.

Para resolver estas contradicciones que no están previstas en la etapa de la *formulación*, la teoría propone: 1) no definir políticas al margen de la población objetivo y 2) que todas las fases sean revisadas continuamente porque el quehacer de las políticas públicas no es un proceso lineal, a veces es necesario regresar a la etapa anterior para corregir el rumbo, las estrategias y los medios, con el fin de alcanzar los resultados esperados.

- 10 A la falta de interés de los campesinos, se suma el hecho de que la capacitación no se lleva a cabo tal como estaba prevista, se ha reducido a simples pláticas informativas y los instrumentos que debían instaurarse mediante un taller que servía para adiestrar a los campesinos en su manejo, se integran en dos o tres sesiones para garantizar el

cumplimiento de la meta oportunamente. Es evidente que en un periodo tan corto difícilmente se modificarán conductas y actitudes. De esta manera, la *implementación* del programa se encuentra determinada por la prisa en el cumplimiento de metas, las cuales no reflejan un avance real porque los instrumentos no se asimilan de manera adecuada por quienes los deben aplicar cotidianamente.

El desinterés y la inmadurez de los campesinos reflejados en la falta de organización, es un problema que no se resuelve sólo con capacitación, pero se agrava con la ausencia de ésta. Al modificarse el artículo 27 constitucional se dio por hecho que los campesinos iban a estar dispuestos a aceptar las nuevas responsabilidades que ese mandato les estaba confiriendo, pero esa aceptación ha sido un proceso muy lento. Es tarea de la capacitación insistir en que ser propietario de la tierra – no sólo usufructuario- implica responsabilidades en lo individual y en lo colectivo.

Sin el proceso de capacitación, la política dirigida a los núcleos agrarios para organizar su vida interna se limita en el mejor de los casos a que cuenten con los instrumentos de organización, no importa si después los utilizan o no. Se requiere una labor de sensibilización más profunda, que HAGA CONSCIENTES a los campesinos de la necesidad de ordenar y regular el funcionamiento de su ejido o comunidad.

11 Aunado a las deficiencias que hemos señalado, encontramos que no existe una *evaluación* de la política organizativa. Ya vimos que los indicadores no fueron planteados de manera que muestren los impactos o efectos del programa, pero tampoco es posible saber hasta dónde y cómo se utilizan los instrumentos organizativos porque la Procuraduría Agraria no ha realizado esa valoración.

Por un lado, no es posible saber con certeza qué tanto ha contribuido dicha política a que los sujetos agrarios adquieran la aptitud de ejercer sus facultades de tal forma que puedan beneficiarse con la libertad que

les otorgó la reforma constitucional. Por otro lado, tampoco es posible saber si la política ha ayudado a disminuir los conflictos internos, a conservar los avances del *Procede*, o a poner las bases que propicien un desarrollo económico de los núcleos agrarios. La percepción del personal responsable del programa de *organización agraria básica* es que la situación no ha cambiado sustancialmente, pero tendría que corroborarse.

12 La falta de una *evaluación* de impactos es un problema de diseño de la política, de cómo se establecen los indicadores y en consecuencia de cómo se establecen los mecanismos de rendición de cuentas, entendemos que no se realice porque requiere más trabajo de la institución, pero tampoco hay alguna instancia que obligue a realizarla. Este no es un problema exclusivo de la política organizativa. Para las dependencias del poder ejecutivo es más fácil rendir cuentas en términos cuantitativos, no en términos de efectos y eso está permitido, sólo en el caso de los programas que están sujetos a *reglas de operación* es obligatorio presentar una evaluación del impacto a la Cámara de Diputados.

Este es un problema generalizado en el gobierno, que en mi opinión ocurre porque el poder legislativo no se involucra en la rendición de cuentas como es debido, se limita a pedir que se justifique el presupuesto que autorizó pero admite que se haga de una manera muy superficial. Solo exige que la dependencia compruebe que el presupuesto se utilizó en lo que estaba previsto y no se haya desviado para otros fines (legalidad) pero no verifica si la política propicia efectos en el sentido deseado en la población objetivo (eficacia) y a qué costo (eficiencia).

Esto nos hacen reflexionar sobre la importancia que tiene el régimen político a la hora de diseñar políticas públicas porque en México el poder legislativo no tiene facultades o interés como para pedir una real y efectiva rendición de cuentas, la cual implica necesariamente, además

de transparencia en el ejercicio de los recursos, demostrar en qué se tradujo cada peso autorizado por el legislativo pero no en términos de actividades, tareas o acciones, sino en impactos o efectos.

Lo anterior significaría revisar las facultades atribuidas al Congreso en la constitución y su ley orgánica o reglamento interno y, en caso de que sea un problema de esta naturaleza fortalecer las atribuciones de control y auditoría, lo cual representaría un real equilibrio de poderes y, por supuesto, un régimen más democrático.

Por lo que se ha expuesto, proponemos que la política organizativa se modifique:

a) Mediante la obligatoriedad de incorporar en la *formulación* de sus programas, la realización de una *evaluación* de impactos para identificar qué utilidad han tenido los instrumentos organizativos y las causas que originan la resistencia de los campesinos a asumir la responsabilidad implícita en la organización social de sus núcleos agrarios.

Así como los indicadores que permitan medir si la condición económica de los núcleos agrarios mejora a partir de la utilización de instrumentos organizativos o no, y el grado de conflictividad se reduce o no.

b) RETOMAR la capacitación como el principal medio de inducción a la organización y entrenamiento en el manejo de dichos instrumentos para garantizar que se adquiera la aptitud y

c) REDUCIR la política organizativa a tres instrumentos: la elección de representantes de manera oportuna y democrática, la elaboración y aplicación del reglamento interno y estatuto comunal, así como el registro del sucesor de los derechos agrarios; Y DEJAR a petición de los núcleos la ELABORACIÓN de los libros de contabilidad y registro.

Asimismo, es muy importante que el poder legislativo se involucre más en políticas públicas, por lo que se propone:

REVISAR las facultades del Congreso de la Unión para fortalecer las relativas a control y auditoría, para que esté en posibilidades de pedir una rendición de cuentas no sólo en términos de legalidad y transparencia de la utilización de los recursos, sino en razón de los resultados expresados en impactos. Esto implica:

MODIFICAR la normatividad de programación y evaluación del sector público, evitando que las metas impliquen una reproducción endogámica de los programas, e

INTRODUCIR la obligatoriedad de presentar indicadores de impacto para recuperar la responsabilidad pública implícita a su función.

La rendición de cuentas y la responsabilidad pública son requisitos que las instituciones del sector público deben cumplir de cara a la sociedad, a la vez que se constituyen en condiciones indispensables para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, México, 1996.

_____, "Estudio introductorio", *La hechura de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 2000, p. 15 – 84.

Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2001.

Bartra, Roger, *Estructura agraria y clases sociales en México*, Era, México, 1974.

Calva, José Luis, *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

_____, *La disputa por la Tierra. La reforma del Artículo 27*, Fontamara, México, 1993.

Cardozo Brum, Myriam y Roberto L. Esteso M., *Análisis del proceso de la políticas públicas*, CIDE, serie Administración Pública, documentos de trabajo núm. 7, México, 1982.

Cardozo Brum, Myriam, *Formulación de políticas públicas*, CIDE, serie Administración Pública, material docente núm. 5, México, 1983.

Cobb, Roger W. y Charles D. Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México, ed. Noema, 1986.

Chayanov, A.V., *La organización de la unidad económica campesina*, Nueva Visión, Argentina, 1985, 342 pp.

Dye, Thomas R., *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 7a edición, 1992.

Fromm, Erich y Maccoby, Michael. *Sociopsicoanálisis del campesino mexicano. Estudio de la economía y la psicología de una comunidad rural*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Gordillo de Anda, Gustavo, *et al*, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Guerrero Orozco, Omar, *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 81.

Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa – MAP, México, 1991.

Marsh, David y Gerry Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, España, 1997.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, S.A., España, 1992.

Pérez Castañeda, Juan Carlos. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Palabra en Vuelo S.A. de C.V., México. 2002.

Procuraduría Agraria, *Nueva legislación agraria*, México, 1993.

Rochefort David A. y Roger W. Cobb, *The politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, USA, University Press of Kansas, 1995.

Secretaría de la Reforma Agraria, Sector Agrario, *La transformación Agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, 2ª edición, México, 1999.

_____, *Ley Federal de Reforma Agraria*, México, 1985.

Sepúlveda Garza, Manola, *Políticas agrarias y luchas sociales: San Diego de la Unión, Guajauato, 1900 – 2000*, Procuraduría Agraria, CONACULTA-INAH, México, 2000.

Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Hemerografía

Hernández Castañeda, Araceli, “Intestada, dos tercios de la propiedad social certificada” en *El visitador digital*. Órgano electrónico de información interna de la Procuraduría Agraria, No. 55, agosto de 2001.

Guerrero Orozco, Omar, “Política, policy pública y administración pública”, en *Revista de Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, No. 1, octubre-diciembre, 1993, p. 101-102.

Padua González, María Eugenia. “El Artículo 27 Constitucional: ¿Debate interminable?” en *Revista de Estudios Políticos*, número 5, octubre-diciembre 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Procuraduría Agraria, "Principales resultados del censo de órganos de representación de ejidos y comunidades" en *Estudios Agrarios*, número 10, mayo-diciembre 1998.

Documentos de consulta

Bases de Colaboración para la Capacitación y Apoyo a la Organización Agraria, PA – RAN – INDA. 1996.

Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México 1991.

Exposición de motivos e iniciativa de Ley Agraria, Presidencia de la República, México, 1992.

Procuraduría Agraria, *Primer Informe de Labores*, México, marzo de 1993.

Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades, abril 1995 – marzo 1996*

Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades, abril 1996 – marzo 1997*

Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades, abril 1997 – marzo 1998*

Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades: abril 1998- marzo 1999.*

Procuraduría Agraria, *Informe anual de actividades: abril 1999- marzo 2000.*

Procuraduría Agraria, *Organización y capacitación para el pleno desarrollo agrario. Ernesto Zedillo Ponce de León 1999*, México, 1999.

PA-RAN-INDA, *Anteproyecto Básico del Reglamento Interno del Ejido*, Ed. SRA, México, 1996.

PA-RAN-INDA, *Libro de Registro de Titularidad de Derechos. Instructivo guía de llenado*, Ed. SRA., México, 1996.

PA-RAN-INDA, *Guía para el manejo del libro de contabilidad y administración ejidal*, Ed. Procuraduría Agraria, México, 1997.

PA, *Órganos ejidales y comunales*, Guías Agrarias, No. 10, Ed. Procuraduría Agraria, México, 1993.

PA-RAN-INDA, *Procedimiento para el depósito de listas de sucesión en los núcleos agrarios*, Ed. SRA, México, 1996.

Salinas de Gortari, Carlos. *Diez puntos para libertad y justicia al campo mexicano*, (Discurso), México, 1991.

Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y Banco Mundial, *Reporte Técnico. Estudio sectorial agrario 2000*, México, 2000.

Entrevistas

Chull Gómez, Rita Candelaria, Coordinadora de Capacitación de la delegación de la Procuraduría Agraria en Yucatán, septiembre de 2002.

Flores Almaraz, Filiberto, Director de Inscripción de Sociedades del Registro Agrario Nacional, agosto de 2002.

Guerrero Villalobos, Héctor Manuel, Coordinador de Capacitación de la delegación de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal, septiembre de 2003.

Hernández, Juan Carlos, Coordinador de Capacitación de la Delegación de la Procuraduría Agraria en Tlaxcala, agosto de 2003.

Orta Rodríguez, Arturo, Delegado de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal, junio de 2002.

Paredes, Alvaro, Visitador Agrario de la Procuraduría Agraria en el Distrito Federal, junio de 2002.

Piña Velazquez, Dionisio Abel, Coordinador de Capacitación en la Delegación de la Procuraduría Agraria en Morelos, septiembre de 2003.

Santiago Solís, Francisco, Coordinador de Capacitación de la Delegación de la Procuraduría Agraria en Hidalgo, octubre de 2003 .

Trejo González, Roberto, Jefe de la Residencia Naucalpan de la Procuraduría Agraria, junio de 2003.

Villalobos López, Gonzalo, ex Coordinador de Capacitación y ex Subdelegado de la Procuraduría Agraria en Oaxaca, julio de 2002.