



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"

**GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL PROCESO:
ACUERDOS DE ADDAT EN EL
PROGRAMA FONDO DE APOYO PARA
NÚCLEOS AGRARIOS SIN REGULARIZAR
(FANAR), EN LA PROCURADURÍA
AGRARIA, DELEGACIÓN ESTADO DE
MÉXICO, PERIODO 2005-2008.**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN MATEMÁTICAS
APLICADAS Y COMPUTACIÓN.**

PRESENTA:
MARICELA MONTOYA MARTÍNEZ

ASESOR: LIC. JUAN TORRES LOVERA

NOVIEMBRE DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Dedicatorias:

A mi padre Margarito Montoya Pallares, porque eres el hombre al que admiro, respeto y amo profundamente.

Toña, porque representas a quien no tuve y me das más de lo que merezco.

A mis hermanos, Juan, Jessica, Marco Antonio y Margarita, porque llenan de luz y alegría mi vida.

A Laura mi hermana, por su enorme fortaleza frente a la vida.

Con amor y respeto a mis abuelos, Juan Montoya Martínez (Q.E.P.D) y Aurelia Pallares.

Y a todos aquellos familiares y amigos que de una u otra forma han dejado huella en mi vida.

Agradecimientos:

A la Facultad de Estudios Superiores "Acatlán", por brindarme la oportunidad de realizar una carrera universitaria.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por hacerme orgullosamente "Puma".

A los profesores del Seminario de Análisis de la Planeación, por tener la conducción acertada, vocación de la docencia, la paciencia necesaria y las ganas de hacer más profesionistas titulados:

Act. Luz María Lavín Alanís, Act. Liliana Sandoval Luna, Lic. Gerardo Roldán Ceballos, Act. Hugo Reyes Martínez.

De manera muy especial a mi asesor, el Lic. Juan Torres Lovera, gracias, muchas gracias por haberse tomado el tiempo para hacer de nosotros mejores Universitarios.

Y a la Procuraduría Agraria, por darme la oportunidad de servir a México.

ÍNDICE

Introducción.....	I
Capítulo 1.	
Antecedentes, Evolución y Perspectiva de la Procuraduría Agraria en el Estado de México.....	1
1.1 La Procuraduría Agraria y su contexto dentro de la Administración Pública Federal.....	1
1.2 Programas sustantivos de la Procuraduría Agraria.....	8
1.3 Procuraduría Agraria en el Estado de México.....	14
1.3.1 Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE).....	14
1.3.2 Programa Fondo de Apoyo de Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	17
1.4 Planeación de la calidad en el programa FANAR	20
1.4.1 Administración del cambio	20
1.4.2 Análisis de la problemática	21
1.4.3 Objetivos	23
1.4.4 Estrategias.....	24
Conclusiones.....	26
Capítulo 2.	
La Planeación Estratégica para la Estructuración de Procesos de Mejora Continua.....	28
2.1 Análisis Estratégico del Programa FANAR.....	29
2.1.1 Diagnóstico.....	29
2.1.2 Pronóstico.....	31
2.1.3 Justificación.....	32
2.2 La Planeación Estratégica.....	33
2.2.1 Objetivos.....	34
2.2.2 Estrategias.....	35
2.2.3 Programas.....	36
2.3 Mejora Continua dentro del Programa FANAR.....	45
Conclusiones.....	48

Capítulo 3.

La Mejora Continua en el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).....	50
3.1 Normas ISO.....	51
3.1.1 Antecedentes de la Norma ISO 9001:2000.....	51
3.1.2 Fundamento Legal.....	54
3.1.3 Definición de Calidad para ISO 9000:2000.....	56
3.2 Gestión de la Calidad.....	57
3.2.1 Gestión de Sistemas y Procesos.....	59
3.2.2 Enfoque de Sistemas de Gestión de la Calidad.....	61
3.2.3 Enfoque Basado en Procesos.....	64
3.3 Certificación de un Sistema de Gestión de la Calidad.....	66
3.3.1 Proceso 6 del Programa FANAR “Acuerdos de ADDAT”.....	66
3.3.2 Requisitos y Documentos del Sistema de Gestión de la Calidad.....	70
3.3.3 Creación de Convenios Interinstitucionales PA-RAN-SRA.....	72
3.4 Medición, Análisis y Mejora del Proceso Acuerdos de ADDAT.....	73
3.4.1 Seguimiento y Medición de los Procesos.....	73
3.4.2 Mejora Continua.....	75
3.4.3 Fomento a la Cultura Laboral.....	76
Conclusiones.....	82
Conclusiones Generales.....	84
Anexo 1. Procedimientos Operativos del Proceso Seis del Programa FANAR, denominado “Acuerdos de ADDAT”.....	89
Anexo 2. Escenarios.....	102
Fuentes de Consulta.....	128

INTRODUCCIÓN

A partir de enero de 1993 la Procuraduría Agraria puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), que fue un instrumento que el Gobierno de la República creó para el servicio de los núcleos agrarios y así llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa fue coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra mediante el reconocimiento y la acreditación de la propiedad ejidal y de los derechos individuales correspondientes, a través de la expedición y entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaron.

Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE ha sido el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

Sin embargo y en razón de que se realizó la invitación al 100% de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el país para su incorporación al PROCEDE, la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria observaron que no se lograba concluir con la certificación del total de núcleos agrarios del país, por lo que en el 2006 se hizo la declaración de conclusión y cierre operativo de dicho programa.

Aún así, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario (2007-2012), integra como parte de sus estrategias para el desarrollo social y humano, el continuar con el ordenamiento de la propiedad rural para otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios.

Motivo por el cual la Procuraduría Agraria ha decidido incluir dentro de sus actividades principales, el continuar la medición, certificación y titulación de derechos sobre las tierras de aquellos núcleos agrarios que así lo soliciten, a través del nuevo programa “Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)”. Ahora las personas de ejidos y comunidades tienen otra oportunidad para que, por medio del FANAR, logren obtener la seguridad jurídica sobre sus tierras.

Por lo que la realización del presente trabajo tiene por objetivo “Estructurar procesos de mejora continua, utilizando la planeación estratégica y la gestión de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, en el proceso Acuerdos de ADDAT (Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras) en el programa FANAR, desde la perspectiva de la transición de una administración tradicional a una administración de calidad, para que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria ofrezca servicios de calidad”.

De esta manera, se iniciará este trabajo de investigación con una breve reseña del papel que juega la Procuraduría Agraria dentro de la Administración Pública Federal, así como sus antecedentes; para que posterior a esto y tomando a la planeación estratégica como un medio que haga sentir que el futuro que busca la institución será mejor que el presente y el pasado, en donde al mismo tiempo la planeación ayudará a acelerar el cambio para explotar las diferentes oportunidades que aparezcan, se hará un análisis del Programa FANAR, para estar en posibilidades de concluir con la Certificación del Proceso Acuerdos de ADDAT, del programa FANAR, bajo la Norma ISO 9001:2000.

Es importante mencionar que el desarrollo del presente trabajo se hará con base en todo lo aprendido en el Seminario Taller Extracurricular “Análisis de la Planeación”, impartido en la Facultad de Estudios Superiores “Acatlán”, ya que fue ahí donde se obtuvieron los conocimientos necesarios para darle solución a un problema mediante

la planeación, en este caso en particular fue la planeación estratégica la que se utilizó, al mismo tiempo ésta fue la base para que el resultado de una buena planeación se convirtiera en una herramienta principal de la toma de decisiones.

Con lo anterior, se propone cumplir en la medida que las condiciones sociales, políticas y financieras del país lo permitan, con una de las estrategias marcadas en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario (2007-2012): la de continuar con el ordenamiento de la propiedad rural, para otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios.

Capítulo 1

Antecedentes, Evolución y Perspectiva de la Procuraduría Agraria en el Estado de México.

1.1 La Procuraduría Agraria y su contexto dentro de la Administración Pública Federal

En México se concibe a la Administración Pública Federal como parte integral y orgánica de la estructura gubernamental del Estado Mexicano, y a los órganos gubernamentales, los llamados “poderes” se les conoce como el Legislativo, Judicial y Ejecutivo y a su vez, la integración e interacción de ellos, forman la unidad llamada Gobierno del Estado.

Ahora, desde el punto de vista jurídico-formal, la Administración Pública es un órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del llamado Poder Ejecutivo, pero no es todo el Poder Ejecutivo, ya que éste se encuentra integrado por otro tipo de órganos que realizan diferentes funciones, ya sean políticas y jurisdiccionales, mismas que no encuadran dentro de las funciones administrativas.

La Administración Pública Federal, integra una diversidad importante de dependencias, organismos y entidades de diferente naturaleza; de donde se desprenden dos sistemas: la Administración Pública Federal centralizada y la paraestatal. La primera se compone por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la segunda por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Así pues, este estudio analizará la Administración Pública Federal centralizada; dentro de ésta se sabe que el Presidente de la República puede contar con Secretarios de Estado que lo auxilien en el ejercicio de sus funciones administrativas¹, así como de otros funcionarios como son los Jefes de Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; de esta manera los funcionarios titulares de estos órganos administrativos forman la Administración Pública Federal y dichas instancias son las encargadas de ejecutar los diferentes programas responsabilidad del Gobierno Federal.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sienta las bases de la organización y funcionamiento de toda la Administración Pública Federal; establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, asignándoles competencia específica y establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Sí se menciona que la Secretaria de la Reforma Agraria forma parte de la Administración Pública centralizada, se entiende que está dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así mismo, es importante resaltar que el carácter de Secretaría de Estado lo obtuvo al finalizar el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez², cuando se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y en la cual se transforma al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria.³

En México la reforma agraria ha sido un proceso social profundo y complejo, firmemente ligado a la formación del moderno Estado mexicano. De esta manera,

¹ Los Art. 90, 92 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo estipulan.

² Mandato del Lic. Luis Echeverría Álvarez, del 1 de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976.

³ Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Ed. UNAM. Pág. 152.

con el reparto agrario, se restituyeron tierras a las comunidades indígenas y se dotó con ellas a ejidos, los cuales abarcan más de la mitad del territorio nacional (103 millones de hectáreas), acto que implicó la modificación del balance del poder político y creó las bases para un rápido crecimiento industrial y urbano. Así pues, el campo contribuyó a construir una sociedad menos injusta; sin embargo, con el paso del tiempo ese impulso se perdió, debido a que la reforma agraria fue prolongada y enfrentó diversos obstáculos estructurales que no se afrontaron en el momento oportuno.

El reparto agrario mexicano constituyó un proceso de gran profundidad y alcance, por el cual más de la mitad del territorio nacional fue dotado a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, lo que constituyó la propiedad social.⁴ El latifundio desapareció y la propiedad privada abarca ahora sólo el 37.4 por ciento del territorio nacional con casi 1.6 millones de titulares; de esta manera el reparto de la tierra fincó las bases del desarrollo nacional en el siglo XX.

El ejido y la comunidad son las instituciones más importantes de la estructura agraria en la actualidad (sexenio 2007-2012), los 3.5 millones de ejidatarios y comuneros son propietarios de más de la mitad de la superficie geográfica de nuestro país. Muchos recursos naturales estratégicos se localizan en la propiedad social, por todo lo cual el desarrollo del campo mexicano sólo puede lograrse con la participación de los ejidos y comunidades y sus integrantes.⁵

La reforma agraria creó un nuevo actor, el sector ejidal y comunal, que contribuyó al crecimiento de la agricultura y a su vez, a la industrialización temprana de la economía nacional. Durante casi ocho décadas se llevó a cabo el mandato del

⁴ *La propiedad social está compuesta por 103 millones 766 mil 870 hectáreas de superficie ejidal y comunal, 15.2 por ciento de la cual es el área parcelada y 84.6 por ciento la de uso común.*

⁵ *Robledo Rincón, Eduardo. Reforma Agraria y desarrollo rural en el siglo XXI. Ed. Procuraduría Agraria. México. Pág. 16.*

reparto agrario, establecido en el Artículo 27 Constitucional, mismo que llegó a su fin con las reformas de 1992 y la aprobación de una nueva legislación agraria.

Con base en una extensa red de entidades públicas, fideicomisos y empresas paraestatales, el gobierno mexicano se convirtió en el casi único inversionista rural, el principal proveedor de insumos y crédito, así como el mayor comprador de productos básicos y el más importante intermediario de las principales cadenas agroindustriales del país, por lo cual asumió el papel del primer actor en la economía rural. La participación de los campesinos, especialmente ejidatarios y comuneros, en los mercados rurales dependía de la intermediación de múltiples organismos públicos.

En el ámbito agrario, el Presidente de la República y la Secretaría de la Reforma Agraria tenían facultades para intervenir y controlar la vida interna de los ejidos y comunidades, lo cual condujo a políticas paternalistas y populistas, que no sólo restringieron los ámbitos democráticos de la vida rural, sino que fueron cada vez más incapaces de encontrar soluciones a los problemas de la pobreza y el rezago.

Por otra parte, la capacidad del gobierno para inducir la organización social para instrumentar programas de fomento estaba agotada como política pública. Las decisiones administrativas definían la actividad y el bienestar de cientos de miles de productores rurales.

Con el fin de superar los obstáculos referidos y dar respuesta a las nuevas condiciones que se habían configurado al final del siglo XX, se da la reforma constitucional de 1992 y la nueva institucionalidad agraria, las reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos introdujeron cambios

sustanciales a la legislación agraria, encomendando al Estado mexicano y, en particular, al Poder Ejecutivo federal nuevas responsabilidades en la materia:⁶

- 1 Suprimió la obligación constitucional del Estado de dotar tierras a los grupos solicitantes. Se dio por concluido el reparto agrario, y se estableció el compromiso de atender y desahogar las solicitudes que se encontraban en trámite, principalmente de restitución y dotación de tierras, que conformaban el rezago agrario.
- 2 Reintegró a la justicia ordinaria los poderes jurisdiccionales otorgados al Ejecutivo en materia agraria; se crearon los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía, y se estableció un órgano de apoyo a los sujetos agrarios para la defensa de sus derechos: la Procuraduría Agraria.
- 3 Reconoció al ejido y la comunidad como sociedades propietarias de la tierra y estableció formas plenas de propiedad social, protegidas por la Constitución, y transfirió a la asamblea del núcleo agrario las facultades para decidir, en libertad, su destino.
- 4 Creó una nueva institucionalidad agraria, con la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la constitución de la Procuraduría Agraria, la modernización del Registro Agrario Nacional y el fortalecimiento del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe).

El Artículo 27 Constitucional determina la obligación del Estado de regular la propiedad rural de acuerdo con el interés público y el beneficio social. La acción

⁶ *Idem*, pág. 22.

reguladora define la relación fundamental entre el Ejecutivo federal y al propiedad ejidal y comunal, al establecer que la materia agraria es de jurisdicción federal.

En tal sentido, son tareas de la Reforma Agraria:

- La conclusión del rezago agrario en la esfera administrativa.
- El cumplimiento de obligaciones jurídicas ineludibles del Gobierno federal, derivadas de resoluciones dictadas por autoridades jurisdiccionales.
- La ejecución de Resoluciones Presidenciales, así como la elaboración de planos definitivos.

Entre las tareas del ordenamiento de la propiedad rural, se encuentran:

- La medición, conciliación, certificación y titulación de la propiedad ejidal y comunal.
- La regularización de las colonias agrícolas y ganaderas.
- El deslinde y medición de terrenos baldíos y, en su caso, su declaración como terrenos nacionales y su desincorporación.
- Los procesos de expropiación de bienes propiedad de los núcleos agrarios.
- La investigación y resolución de denuncias de excedentes a los permitidos por la ley en tierras ejidales y en sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.
- Cumplir, en nombre del gobierno federal, con los acuerdos agrarios.

Como consecuencia de los cambios constitucionales, fueron expedidas la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y en ejercicios de su facultad reglamentaria, el Ejecutivo federal expidió los siguientes ordenamientos: Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento

de la Propiedad Rural; además, los reglamentos interiores de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

A partir de las reformas de 1992, queda establecido en el Artículo 27 fracción XIX, que “la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”. La Ley Agraria dedica su título séptimo a regular el funcionamiento de la Procuraduría Agraria.⁷

De esta manera la Secretaría de la Reforma Agraria, es cabeza del Sector Agrario, y la integran el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento ejidal como órganos desconcentrados, y la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado; en conjunto estas instancias tienen funciones complementarias para el logro del objetivo institucional, como lo es el proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población objetivo (sujetos agrarios), a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como la elaboración de políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral.

Por lo que se dice que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, es la encargada de la defensa de ejidos y comunidades, así como de ejidatarios y comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. De hecho la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha señalado que a esta institución corresponde la función del *ombudsman* o defensor del pueblo en materia agraria. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional que entró en vigor el 27 de febrero de 1992, prevé en su

⁷ Según Decreto emitido por la Secretaría de Gobernación por el que se reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 6 de enero de 1992.

título séptimo la naturaleza, estructura y atribuciones de este órgano encargado de procurar justicia en favor de los campesinos.⁸

Así pues, la Procuraduría Agraria es una institución de servicio social, con funciones de ombudsman para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal. Promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario, para que se traduzcan en bienestar social.

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala que ésta promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, garantizando la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, tanto en los terrenos nacionales, como en las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural; además, propone la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios.

1.2 Programas sustantivos de la Procuraduría Agraria.

Con mas de 15 años de trabajo de la Procuraduría Agraria y de los demás organismos del sector agrario, la estructura agraria nacional ha sufridos algunas transformaciones, según datos proporcionados por el Registro Agrario Nacional al 31 de mayo de 2007, basado en las características de los sujetos agrarios de ejidos certificados y la nueva estructura agraria que fue presentada a nivel estatal y municipal, dicha información proviene de más de 4 millones 11 mil 367 titulares de la tierra de 27 mil 1 ejidos que se ubican en 1,907 municipios y de los sujetos agrarios

⁸ *Manual del Visitador para el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Procuraduría Agraria. México. Pág. 208.*

reconocidos a raíz de la Ley Agraria: más de 610 mil 975 posecionarios y 987 mil 48 avecindados.

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que a nivel nacional existen 31,518 núcleos agrarios, según los *Resultados del IX Censo Ejidal 2007 del INEGI (del 11 de junio de 2007 al 6 de julio de 2007)*, de los cuales a mayo de 2007, se han regularizado 90.5% del total. Con la regularización de la tenencia de la tierra se ha atendido a poco más de 4 millones de personas que poseen 70.6 millones de hectáreas. De la población beneficiada en ejidos, 60.2% se compone de ejidatarios, 24.6 avecindados y el resto son posecionarios.

En cuanto a los programas sustantivos de la Procuraduría Agraria, se presentan a continuación como lo enmarca la institución en su publicación “Tendencias del Campo Mexicano”, realizado por la Dirección General de Estudios y Publicaciones.

Certificación de tierras ejidales.

De la superficie ejidal, según datos proporcionados por el Registro Agrario Nacional al 31 de mayo de 2007, se tiene que de los 70.6 millones de hectáreas certificadas, 35% corresponde a superficie parcelada, poco menos de dos terceras partes son tierras de uso común y el resto es de solares urbanos y parcelas con destino específico.

En la superficie de uso común se han certificado poco más de 38.6 millones de hectáreas, que pertenecen a 1.5 millones de ejidatarios y posecionarios, lo que equivale a 52.6% de los sujetos con derechos a la tierra. En promedio a cada ejidatario le corresponde 24.8 has. Se debe subrayar que los ejidatarios, nuevamente, tienen en promedio superficies mayores que los posecionarios.

La superficie certificada de solares urbanos asciende a los 291 mil 867 hectáreas, beneficiando a más de 1.5 millones de sujetos agrarios. De éstos, 53% se compone por avecindados, 45% ejidatarios y 5% poseionarios, dividida en 1.8 millones de solares; resultados obtenidos del IX Censo Ejidal 2007 del INEGI.

Tratos agrarios en los ejidos.

Los tratos agrarios generan una reordenación de la propiedad o del aprovechamiento de la tierra; a través de ellos se da un traslado de la propiedad o del usufructo de la tierra. Para tener una idea acerca de la relevancia de éstos, se menciona que una tercera parte de los ejidatarios tiene algún acuerdo de explotación de la parcela que implica ese traslado del usufructo de la tierra. Mediante la aparcería, la renta o el préstamo las tierras son explotadas por personas que no son sus propietarios. A nivel nacional, 42% de los tratos agrarios son de aparcería, 37.9% de renta y 20.1% préstamo. La aparcería tiene una mayor presencia en Chihuahua, Nuevo León, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Oaxaca y Yucatán. La renta es más importante en Baja California, Morelos, Sinaloa, Sonora, Aguascalientes, Jalisco, Nayarit y Chiapas. El préstamo sobresale en Colima, México, Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas.

Controversias agrarias

La conciliación es un mecanismo alternativo para la solución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador, quien actúa como facilitador.

La conciliación agraria es calificada por la Ley como la vía preferente para resolver controversias agrarias entre sujetos del mismo carácter y con terceros. La

Procuraduría Agraria promueve y presta prioritariamente este servicio como un medio alternativo para la procuración de justicia agraria.

Durante la creación de la Procuraduría, en 1992 al 31 de diciembre de 2007, se recibieron 419,929 solicitudes de intervención en controversias agrarias, para ser atendidas por la vía conciliatoria; de estas se concluyeron 417,829 expedientes y el resto se encuentran en trámite. Con la conclusión de este número de expedientes se benefició a 2'705,214 hombres y mujeres del campo. Los logros en esta materia contribuyen a otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios, lo que es consustancial a la preservación de la paz en la sociedad rural y base para la productividad y desarrollo del campo mexicano.

Es por todo lo anterior que la Conciliación Agraria ha obtenido carta de naturalización en la cultura de los hombres y mujeres del campo como medio alternativo y eficaz para resolver sus controversias y la Procuraduría Agraria se ha erigido como la gran conciliadora, cumpliéndose con ello uno de los grandes propósitos del gobierno de la república pues hoy el estado mexicano es percibido por los sujetos agrarios como mediador confiable, honesto y competente en la solución de sus conflictos.

Organización Agraria Básica

Dentro de este programa se tienen contemplados 5 subprogramas a trabajar:

Hereda: Programa diseñado para proteger y preservar el patrimonio de las familias campesinas, el gobierno federal, a través de las entidades que integran el Sector Agrario (SRA, PA, RAN), y con la colaboración del Notariado Mexicano, ponen al alcance del ejidatario o comunero, la posibilidad de que elabore su Lista de Sucesión o Testamento Agrario, lo que garantiza que sus derechos sobre la tierra se puedan transmitir en forma ordenada y pacífica a quien decidan.

Reglamento Interno: Documento que deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido o comunidad que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios o comuneros, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido o comunidad considere pertinentes, dicho reglamento deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Libro de Registro: Es el documento en el que se asientan los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios o comuneros que integran el núcleo agrario correspondiente.

Libro de Contabilidad: Documento en el que se llevan las cuentas y balances y la aplicación de los recursos económicos del ejido o comunidad.

Órganos de Representación y Vigilancia: Son los representantes legales del ejido o comunidad, están integrados por 12 sujetos agrarios, el Comisariado Ejidal por Presidente, Secretario y Tesorero en titulares y suplentes, y el Consejo de Vigilancia por Presidente, Primer y Segundo Secretarios, en titulares y suplentes de igual forma.

La Asesoría y Representación Legal ⁹

La asesoría y representación legal, se compone de los siguientes 8 elementos: Juicio Agrario, Jurisdicción Voluntaria, Amparo Directo, Amparo Indirecto, Coadyuvancia, Rezago Agrario, Actividades Administrativas y Recurso Administrativo de Revisión.

⁹ *Tendencias del Campo Mexicano. Dirección General de Estudios y Publicaciones. Ed. Procuraduría Agraria. México 2007. Pág. 45.*

El Juicio Agrario, es el procedimiento jurisdiccional que tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la Ley Agraria, ante los Tribunales Agrarios.

La Jurisdicción Voluntaria, es el procedimiento no contencioso que se instaura ante un tribunal para que reconozca o declare un derecho, sin que se promueva conflicto entre las partes.

El Amparo Directo, es el juicio que procede en contra de sentencias definitivas dictadas en un procedimiento.

El Amparo Indirecto, es el juicio que se promueve contra aquellos actos de autoridad que vulneren las garantías individuales.

La Coadyuvancia, es la actividad que consiste en asesorar a los sujetos agrarios para que se formulen sus demandas o realicen alguna gestión ante los Tribunales Agrarios, cuando sus derechos son lesionados.

El Rezago Agrario, en términos generales es la acumulación en un tribunal u órgano administrativo de casos no resueltos. En materia agraria, se consideraba que conforman el rezago los expedientes que al momento de modificarse el artículo 27 Constitucional en el año de 1992, se encontraban en trámite por no haberse dictado resolución definitiva con base en la legislación anterior y que sustanciados debidamente se debían remitir a los tribunales agrarios competentes para su sentencia.

Las Actividades Administrativas consisten en tramitar ante las Instituciones públicas competentes la obtención de informes y documentos que acrediten

derechos de los sujetos agrarios, sobre aprovechamiento y tenencia de la tierra.

El Recurso Administrativo de Revisión, es materia agraria, en contra de la denegación del registro por parte del RAN o de su calificación negativa, procede este recurso establecido en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (Art. 85 LFPA, RIRAN Art. 63).

Los logros en materia de asesoría y representación legal, corresponden a la función primordial para la cual se creó la Institución, que es procurar justicia en materia agraria, para que los sujetos agrarios ejerzan plenamente los derechos que la legislación les concede; disminuir la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra y fomentar la convivencia de quienes habitan el campo mexicano.¹⁰

1.3 Procuraduría Agraria en el Estado de México

1.3.1 Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE)

El 6 de enero de 1993 fue puesto en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), que fue un instrumento que el Gobierno de la República puso al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa fue coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra mediante el reconocimiento y la acreditación de la propiedad ejidal y de los derechos individuales correspondientes, a través de la expedición y entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaron.

¹⁰ Programas sustantivos de la Procuraduría Agraria. www.pa.gob.mx

Las instituciones directamente responsables de su ejecución fueron: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN).

La Procuraduría Agraria, como responsable de la ejecución del programa, tuvo el propósito central de proporcionar a los ejidatarios del país, la información necesaria que les permitiera decidir sobre el destino de sus tierras, así como orientarlos y apoyarlos sobre las actividades que deberían llevar a cabo para la certificación y titulación de las mismas.

El programa se sustentó en la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; es importante puntualizar que la certificación de derechos ejidales y titulación de solares, conceptualizado como un programa nacional de autoridades-Asamblea ejidal, se promovió como parte del compromiso gubernamental de dotar de libertad y justicia al campo, encontrando básicamente su fundamento jurídico en los Artículos 56 de la Ley Agraria y 19 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE ha sido el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

Los trabajos del PROCEDE no sólo se cristalizaron en la generación de documentación agraria, sino que ese beneficio va más allá ya que impactan social y económicamente al sector agrario; puesto que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo están contribuyeron a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la

tenencia de la tierra, problemas que se prolongaron por varias generaciones. Así, el PROCEDE desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

En razón de que se realizó la invitación al 100% de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el país para su incorporación al PROCEDE, y viendo tanto la Procuraduría Agraria como la Secretaría de la Reforma Agraria que no se lograba concluir con la certificación del total de núcleos agrarios del país, en el 2006 se hizo la declaración de conclusión y cierre operativo de dicho programa, de cuyos resultados se desprenden los siguientes, se muestran en las figuras (1) y (2):

Descripción	Valor
Núcleos Agrarios en el País	31,201
Núcleos Agrarios Certificados y Titulados	28,757
Logro de Núcleos Certificados y Titulados	92.16%
Familias Beneficiadas	4,445,213
Documentos generados	9,569,129

Fuente: Estadísticas Cierre del Procede 2006. www.ran.gob.mx

Figura (1). Avance del PROCEDE histórico Nacional (1993- 29 de diciembre de 2006)

Descripción	Valor
Núcleos Agrarios Totales	1,255
Núcleos Agrarios Certificados	1,122
Núcleos Agrarios pendientes por Certificar	133
Porcentaje faltante	10.59%
Títulos	6,376
Superficie Certificada Parcelada	455,795.5009 has
Superficie Certificad de Uso Común	375,645.1316 has
Superficie Titulada	273,4834 has

Fuente: Estadísticas Cierre del Procede 2006. www.ran.gob.mx

Figura (2). Avance del PROCEDE histórico Estado de México (1993- 29 de diciembre de 2006)

De las figuras 1 y 2 se puede observar que a nivel nacional quedó un rezago en la certificación y titulación de tierras de un 7.84% del total de los ejidos, aún que como ya se mencionó, dentro de las políticas públicas para el PROCEDE, se estableció dentro de sus líneas de acción promover al 100 % en los Núcleos Agrarios la regularización y titulación de sus derechos sobre las tierras, cuya proyección fue el considerar a todos los ejidos y comunidades que accedieran voluntariamente al mismo, no obstante de los logros alcanzados con dicho programa, es lamentable decir que no se logró el 100 % de la certificación de los núcleos agrarios, por lo que quedaron 2,444 Núcleos Agrarios sin ingresar al PROCEDE ya sea por voluntad propia o por imposibilidad derivada de la problemática jurídica, técnica o social.

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 2006, se declaró el cierre operativo y la conclusión del PROCEDE.

Derivado de lo anterior, se tiene que los Núcleos Agrarios que con posterioridad al inicio de la vigencia del Acuerdo en cita, reúnan las condiciones jurídicas, operativas y técnicas necesarias para la continuidad de los trabajos hasta la certificación, podrán solicitar conforme a las disposiciones de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, la asistencia técnica legal, en los términos de la legislación aplicable, a través del **Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)**.

1.3.2 Programa Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)

Actualmente, el Sector Agrario en su Programa Sectorial de Desarrollo Agrario (2007-2012), integra como parte de sus estrategias para el desarrollo social y humano, el continuar el ordenamiento de la propiedad rural para otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios,

dando vigencia al estado de derecho, así como el fortalecimiento de la procuración de justicia, mediante el apoyo y asesoría de dicha población, que le permita ejercer los derechos que la legislación les concede.

Por lo anterior es que ha incluido en sus actividades, continuar la medición, certificación y titulación de sus derechos sobre las tierras de aquellos núcleos agrarios que así lo soliciten, a través del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

Ahora las personas de ejidos y comunidades tienen otra oportunidad para que, por medio del FANAR, logren obtener la seguridad jurídica sobre sus tierras.

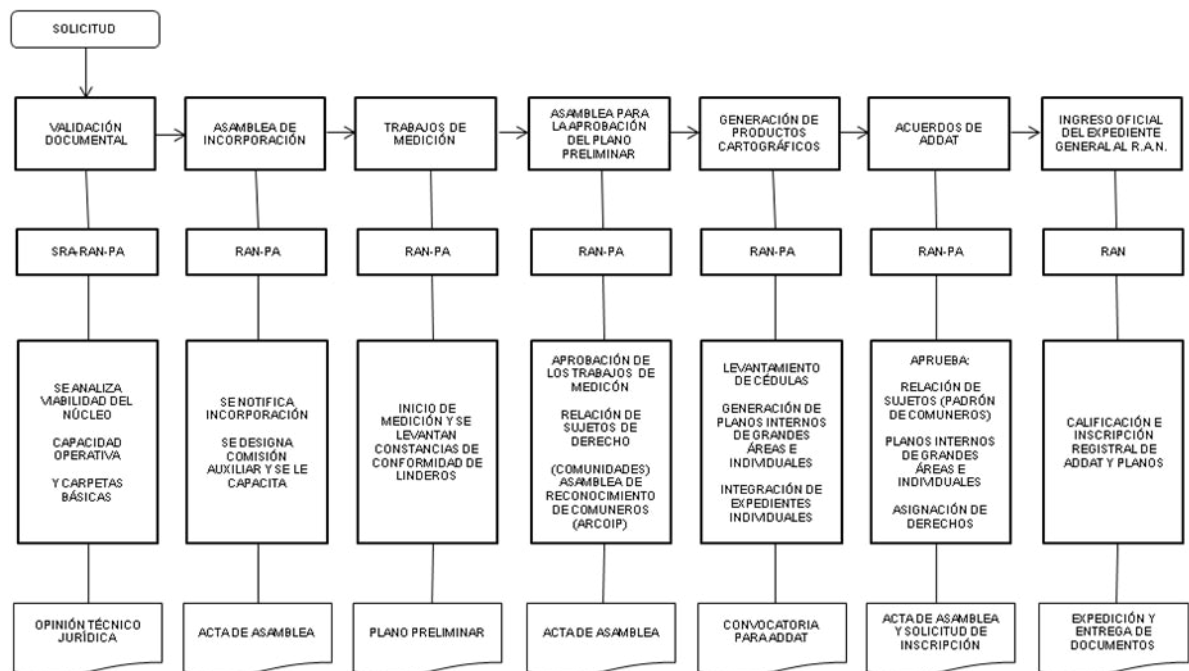
La solicitud de ingreso al FANAR, la podrán realizar los Núcleos Agrarios indistintamente a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional siempre y cuando no hayan sido beneficiados en otros programas federales con tal fin.

La principal actividad de la Procuraduría Agraria será la de aportar un informe detallado de la problemática que impidió la certificación del Núcleo Agrario en el PROCEDE y la situación que actualmente guarda, del análisis de ésta se podrá garantizar que el trámite concluya oportuna y satisfactoriamente, de igual forma participará en la capacitación de la Comisión Auxiliar, en la obtención de las actas de conformidad de linderos, asistencia legal en asambleas de los Núcleos Agrarios que se incorporen al Fondo, así como en la integración del expediente general y el ingreso oficial al Registro Agrario Nacional.

La participación interinstitucional Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional, es indistintamente en la recepción de solicitudes de los Núcleos Agrarios, para incorporarse al FANAR, además de llevar a cabo la

revisión, la integración documental, la opinión de viabilidad y su liberación desde el inicio del Procedimiento General Operativo hasta su conclusión.

El Procedimiento General Operativo contempla siete etapas, de las cuales una es de carácter interinstitucional en la que participan la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional, una responsabilidad directa del Registro Agrario Nacional y las cinco restantes son de responsabilidad compartida entre la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, como se muestra a continuación en la figura (3).



Fuente: Manual de Operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar, FANAR. Procuraduría Agraria.

Figura (3). Procedimiento General Operativo del FANAR.

De esta manera se puede observar claramente en la fig. 3 cuales son los 7 procesos en específico del programa FANAR y las participaciones interinstitucionales.

1.4 Planeación de la calidad en el programa FANAR

1.4.1 Administración del cambio

Es muy común decir que las instituciones se enfrentan hoy en día a una serie de desafíos competitivos tales como la globalización, aumento de la competencia y del poder de los clientes, orientación hacia la productividad y rentabilidad, una tecnología altamente cambiante, selección y retención del capital intelectual y “el cambio” como una constante.

La práctica de Administración del Cambio, busca facilitar y asegurar el éxito del proceso de implantación de la transformación (procesos, tecnología, cultura organizacional y otros) en lo que tiene que ver con el involucramiento y el compromiso del personal afectado por el cambio.

La Administración del Cambio se enfoca en tres aspectos:

- Comunicación (ascendente y descendente).
- Motivación al Cambio (intrínseca y extrínseca).
- Potenciamiento del personal.

Beneficios

- Determina no sólo el QUÉ cambiar sino CÓMO se pueden implementar mejor los cambios y así minimizar los obstáculos, generar criterios y soporte en las decisiones;
- Proporciona un marco de trabajo que incluye: direccionamiento estratégico en el proceso del cambio, evaluación de riesgos e impactos de la transformación.

Por lo que se puede decir que la administración del cambio, es la habilidad de las instituciones y de su gente de aprender y cambiar continuamente, tal como lo propone el Sector agrario en lo referente a la conclusión de la certificación y titulación de las tierras ejidales: del Procede al FANAR con el único fin de otorgar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en el 100% de los núcleos agrarios en el país.

1.4.2 Análisis de la problemática

De esta manera se debe contribuir al reto de la construcción de un México fuerte y competitivo en las décadas por venir, y siguiendo los lineamientos que marca el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, de la Secretaría de la Reforma Agraria (2007-2012), se pone en marcha un sistema integral que vincula el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y el proceso presupuestal, para lograr Procesos de Cambio en el Organismo Descentralizado llamado Procuraduría Agraria, cuya finalidad principal es llevar a cabo una transformación hacia el interior de las áreas centrales de dicho Organismo; a fin de responder ágil y oportunamente a las demandas y expectativas de los campesinos.

La implementación de la política pública muestra un sesgo hacia el favorecimiento de organizaciones y grupos de población rural con esquemas de incentivos basados en actitudes clientelares, generando inercias proteccionistas y asistenciales, lo cual es políticamente capitalizable en detrimento de la consolidación del desarrollo incluyente. Por otro lado existen intereses divergentes como las orientaciones políticas diversas, la existencia de conflictos sociales y el conflicto de intereses causado por la competencia entre grupos políticos locales y otro tipo de actores.

Por lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria, propone una dinámica incluyente de atención a las demandas sociales, incorporando a los sujetos agrarios en su

totalidad e impulsándolos a cumplir con los criterios que garanticen la sustentabilidad y el desarrollo comunitario eficiente. Lo que busca en realidad es fortalecer los arreglos institucionales para llegar a acuerdos y consensos, que faciliten la implementación de las políticas públicas sectoriales desde esta nueva dinámica social incluyente, participativa y corresponsable.

Así pues, uno de los problemas principales que aqueja al sector agrario y por ende a la Procuraduría Agraria, es el “Fortalecimiento de la Certidumbre Jurídica Agraria”, ya que la incertidumbre en la tenencia de la tierra genera ingobernabilidad e inestabilidad social, por lo que interrumpir los avances en los procesos de atención, solución y prevención de conflictos sociales agrarios, procuración de justicia agraria, ordenamiento y regularización de la tenencia de la propiedad social, resultará en un retroceso de la paz social lograda en los últimos 15 años. Es fundamental garantizar la firmeza de las resoluciones jurisdiccionales, así como de la titularidad de los derechos de los sujetos agrarios, mediante el empleo de instrumentos jurídicos apropiados al interior del sistema de impartición de justicia agraria.

La incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra se ha dado porque el campesino ha detectado que se han generado errores dentro del sector agrario que hacen que se pierda credibilidad tanto en las instituciones como en los servidores públicos; algunos de estos errores fueron por la mala aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales PROCEDE, ahora FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar) esto se debe a la falta de compromiso del servidor público para realizar bien su trabajo, a la falta de capacitación, al exceso de tiempo utilizado para certificar un ejido o comunidad, al no querer ser una institución de calidad en los servicios y negarse al cambio.

Dentro de la nueva cultura laboral o política de cambio, se busca una integración de los servidores públicos con el fomento al trabajo en equipo y a la búsqueda continua

de la calidad; cada trabajador es muy valioso para la institución, por lo que su contribución y participación en las actividades que se realizan en el proceso de cambio son vitales para crear una institución moderna y eficiente.

Con base en lo anterior, se deja ver que los principales factores que influyen para que no se haya logrado abatir al 100% con el rezago agrario en la certeza jurídica de la tenencia de la tierra (ya que diciembre de 2006 faltaba por certificar el 7.84% de los ejidos), es el factor humano, y esto es, por un lado los servidores públicos, y por el otro lado los campesinos y comuneros de México, ya que éstos últimos son sumamente susceptibles a los problemas políticos y sociales dentro de sus núcleos agrarios, y el otro factor importante es la proliferación de empresas inmobiliarias, esta es una competencia desleal de estas empresas contra la Procuraduría Agraria, ya que prometen a los campesinos que la obtención de sus títulos de propiedad saldrán más rápido y sin errores, el costo en ocasiones es alto, pero éste será compensado con la seguridad de que las mismas empresas comprarán sus tierras a muy buenos precios (cosa que a veces no es cierto).

1.4.3 Objetivos

Dentro de la nueva política agraria, se define a la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, como el reconocimiento constitucional de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, lo que significa aceptar lo que por derecho les corresponde a los núcleos de población, así como brindar seguridad a los ejidatarios y comuneros sobre la tierra que trabajan y el lugar en que viven.¹¹

De donde se desprende que el objetivo de la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, será garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra

¹¹ Marco Legal Agrario. Procuraduría Agraria. Ed. Procuraduría Agraria. México. Pág. 29.

ejidal y comunal, de colonias agrícolas y ganaderas, de terrenos nacionales y de la pequeña propiedad, mediante la estructuración de procesos de mejora continua, utilizando la planeación estratégica y la gestión de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, en el proceso Acuerdos de ADDAT (Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras) en el programa FANAR, desde la perspectiva de la transición de una administración tradicional a una administración de calidad, para que la Delegación Estado de México ofrezca servicios de calidad.

Al buscar ser una institución de calidad, se promoverá la nueva cultura de laboral, así como la integración de los servidores públicos en equipos de trabajo sin dejar de lado la búsqueda constante de la calidad. De este modo, con solo gestionar la calidad de un proceso del programa FANAR, se logrará hacerlo más eficiente y orientarlo a que cada trabajador agregue valor a sus funciones correspondientes.

Adicionalmente, cabe mencionar que como parte de esta nueva cultura organizacional es importante preparar a las áreas de la institución para que todos los servidores públicos trabajen por procesos y no por funciones, aplicando la eficacia, la eficiencia y la calidad en la gestión pública, contribuyendo así a la mejora continua, optimizando todos los recursos, y elevando la capacitación en un proyecto global.

1.4.4 Estrategias.

En este sentido se puede afirmar que el mal desempeño del servidor público agrario ha afectado para que no se haya logrado certificar el cien por ciento de los núcleos ejidales del país, ya sea por su falta de compromiso hacia su trabajo, o la falta de capacitación, o el no aceptar el cambio y no querer ser una institución de calidad, entonces mediante la gestión de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000 del proceso Acuerdos de ADDAT del programa FANAR, la creación de convenios interinstitucionales, el fomento a la cultura laboral y la creación de equipos de mejora

continúa, la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, logrará certificar y titular el total de sus núcleos agrarios, es decir el 10.59% que quedó pendiente al cierre del programa PROCEDE en diciembre de 2006.

Conclusiones.

Durante más de 15 años, la Procuraduría Agraria ha promovido la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, este programa ha otorgado seguridad a miles de campesinos y comuneros en todo México, aún así, falta mucho por hacer, ya que al momento que los campesinos dejan de tener confianza en la institución, es cuando PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales) retrasa su cumplimiento y no logra al 100% la titulación de los núcleos agrarios en el país; por lo que se concluye que todo proceso necesita renovarse, hacer cambios e innovar, (como se detalla en el punto 1.3.1 del presente capítulo).

Es el momento en que la Procuraduría Agraria se da cuenta que no podía seguir con los mismos programas, ya que estaba perdiendo credibilidad entre los sujetos agrarios, de igual forma observa que los servidores públicos se estaban estancando tanto en conocimientos como en iniciativas.

Ahora con el nuevo programa llamado FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar), la Procuraduría Agraria pretende renovarse para otorgar de nuevo servicios de calidad (punto estudiado en el apartado 1.3.2), esto lo logrará certificando bajo la norma ISO 9001:2000 el proceso 6, Acuerdos de ADDAT en el programa ya mencionado, para así estar en condiciones de certificar y titular el total de ejidos en el Estado de México, y hacer al mismo tiempo una institución con servicios y servidores públicos de calidad.

Así pues, en el siguiente capítulo, se darán a conocer las estrategias propuestas y el plan a seguir, para lograr que la institución logre abatir el rezago agrario dentro de un periodo de 10 años y en particular se logre la certificación de la calidad del proceso 6 del programa FANAR en un periodo no mayor a ocho meses, con esto se logrará

hacer de la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria una institución, moderna y de calidad.

Capítulo 2

La Planeación Estratégica para la Estructuración de Procesos de Mejora Continua.

La problemática de una empresa, como lo menciona Ackoff L. Russel, la constituye el futuro que tendría si continuara comportándose como hasta ahora, y si su medio ambiente no cambia su dirección de un modo significativo. En otras palabras: la problemática de una empresa es el futuro que le depara su conducta y la de su medio ambiente. Todos los sistemas contienen la semilla de su propio deterioro y destrucción.¹²

En este sentido, la Procuraduría Agraria ha visto que a lo largo de más de 15 años de servicio las cosas no son las mismas, es decir, la tecnología que se usaba no es la misma que se utiliza hoy día, que las cargas de trabajo no son iguales a lo que se programa en la actualidad; para adecuarse a estos cambios es muy importante la buena voluntad, misma que se traduce en que se debe ser abierto y receptivo a nuevas ideas, se debe estimular para aceptar el cambio, la transición se debe ver como un reto, no como una amenaza, se deben crear compromisos para gestar el cambio. Todo lo cual debe estar dirigido al personal, ya que es el factor humano quien tiene poder para darle vida o matar ideas, iniciativas, acciones, propósitos, objetivos y programas.

Para lograr un cambio en las organizaciones primero hay que verlas como son hoy en día, luego se deben visualizar como pueden llegar a ser en un futuro. Así pues, el cambio o la Administración del Cambio se maneja como un proceso de transformación, que encamina a la empresa a obtener el éxito organizacional y

¹² Russel L. Ackoff. *Planificación de la empresa del futuro*. México. Ed. Limusa. 2006. Pág. 103.

considera los procesos y actividades que ayudan a las organizaciones a adoptar cambios radicales.

La aplicación de la Administración del Cambio implica explorar y reconocer temores en los actores de los procesos, involucrar a toda la organización, crear conciencia del porqué de los cambios, formar líderes, transformar la percepción, fortalecer el trabajo en equipo y aprender a aprender. El establecer una metodología para la Administración del Cambio permitirá reconocer lo que sucede, provocar un cambio de actitud y percepción en los colaboradores, llevarlo a la práctica del diario vivir y en consecuencia preparar a la empresa para enfrentar mejor los cambios.¹³

Para lograr procesos de cambio, la Procuraduría Agraria debe llevar a cabo una transformación hacia el interior de sus áreas centrales, con la finalidad de responder de manera ágil y oportuna a las demandas y expectativas de los campesinos; de esta manera contribuirá al reto de la construcción de un México fuerte y competitivo, con base en los lineamientos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, de la Secretaría de la Reforma Agraria (2007-2012).

2.1 Análisis estratégico del programa FANAR.

2.1.1 Diagnóstico.

El problema a tratar es el que impacta de manera medular al sector agrario y por ende a la Procuraduría Agraria, el “Fortalecimiento de la Certidumbre Jurídica Agraria”, ya que la incertidumbre en la tenencia de la tierra genera ingobernabilidad e inestabilidad social, por lo que interrumpir los avances en los procesos de atención, solución y prevención de conflictos sociales agrarios, procuración de justicia agraria, ordenamiento y regularización de la tenencia de la propiedad social, resultará en un

¹³ Raúl E. Rhon Durán. Rhon & Asociados, S. C. [En línea] Disponible en <http://pyme.com.mx/articulos-de-pyme/muestra-articulo-datos.php?registro=15> [Consulta: 30 de enero de 2008].

retroceso de la paz social lograda en los últimos 15 años. Razón por la cual es fundamental garantizar la firmeza de las resoluciones jurisdiccionales, así como de la titularidad de los derechos de los sujetos agrarios, mediante el empleo de instrumentos jurídicos apropiados al interior del sistema de impartición de justicia agraria.

Con base en los resultados que muestra el Registro Agrario Nacional al 31 de mayo de 2007, donde dice que de 31,201 núcleos agrarios en el territorio nacional, se han certificado y titulado 28,757, un equivalente al 92.16% de la totalidad, de esta manera queda claro que no se ha logrado abatir al cien por ciento con el rezago agrario en materia de certeza jurídica de la tenencia de la tierra, ya que falta por certificar el 7.84% de los núcleos agrarios. En el Estado de México se habla que el faltante es de 128 núcleos por certificar.¹⁴

El porqué de que no se haya logrado cumplir con la expectativa de certificar y titular el 100 % de las tierras a diciembre de 2006, se debe entre otras cosas a tres factores importantes:

1.- Factor de tipo social. Los campesinos han perdido la credibilidad en las instituciones.

2.- Factor de tipo político. Debido a la poca continuidad que tienen los programas del sector agrario dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo.

3.- Factor de tipo operativo. Mala aplicación del Programa de Certificación y Titulación de Derechos Ejidales.

¹⁴ http://www.ran.gob.mx/programas_sustantivos/ran_procede.html.

Con los factores antes descritos, se pueden definir las variables controlables y las variables no controlables,¹⁵ figura (4).

Controlables	No Controlables
Normatividad	Políticas de Sector
Capacitación	Trabajo que realiza el Registro Agrario Nacional que influye en el de la Procuraduría Agraria
Recursos financieros disponibles	Rotación de personal
Tecnología de la información	Los Campesinos
Políticas de calidad internas	Los partidos políticos

Figura (4). Variables a considerar para la definición de la problemática.

2.1.2 Pronóstico.

De esta manera, este estudio se basará en el factor operativo, ya que algunos de los errores por los que los campesinos dejaron de creer en el buen desempeño del personal de la Procuraduría Agraria fueron por la mala aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales, ahora FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar).

Más de 15 años de existencia de la Procuraduría Agraria, haría pensar que el personal que labora dentro de ella se encuentra totalmente capacitado y comprometido para elaborar su trabajo. De igual forma se creería que la institución se ha preocupado por revisar y renovar sus programas. Este exceso de confianza hizo que en diciembre de 2006 se anunciara el cierre del Programa de Certificación y Titulación de Tierras.

¹⁵ Russell L. Ackoff. *Planificación de la empresa del futuro*. México. Ed. Limusa. 2006. Págs. 235 y 236.

Es ahora que la administración del Presidente Calderón, dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, de la Secretaría de la Reforma Agraria 2007-2012, retoma el concepto del “Fortalecimiento de la Certidumbre Jurídica Agraria”, por lo que surge dentro de la Procuraduría Agraria, el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). Con este nuevo programa, la institución se compromete a terminar con el rezago agrario en el presente sexenio.

Dentro del FANAR, existen siete procesos, de los cuales la Procuraduría Agraria tiene al último de ellos que es “El ingreso oficial del expediente general al RAN”, como proceso Certificado bajo la Norma ISO 9001:2000, y la Delegación de la Procuraduría Agraria en el Estado de México, propone para asegurar que se concluya con el rezago agrario, la Certificación de la Calidad de Servicios del proceso seis denominado “Acuerdos de la ADDAT (Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras), ya que este proceso es fundamental para la conclusión del programa, dicha Certificación es mediante la Norma ISO 9001:2000, de aceptarse se espera concluir en el presente año (2008).

2.1.3 Justificación.

La solución propuesta es de procesos, ya que con la Certificación de la Calidad del proceso 6 del programa FANAR, se continuará con la premisa de que la Procuraduría Agraria sea una institución que ofrezca servicios de calidad, en donde los campesinos tendrán la posibilidad de obtener su título de propiedad en un lapso no mayor a ocho meses, tiempo mucho menor al que se necesitaba antes para concluir con este procedimiento.

La viabilidad para obtener la Certificación de la Calidad es positiva, ya que la institución cuenta con la experiencia de haber Certificado ya cinco procesos con

anterioridad, que son: lista de sucesión testamentaria, órganos de representación y vigilancia, emisión de opinión para aportar tierras ejidales o comunales a una sociedad mercantil, integración de expedientes de núcleos agrarios para su certificación y atención y seguimiento a los mecanismos de desincorporación del suelo social susceptible de aprovecharse para el desarrollo urbano; en cuanto a la factibilidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, provee a la institución con una partida presupuestaria para el área de PROCEDE hoy en día FANAR, y una partida más para los procesos de Certificación, por lo cual todo aquello que implica el procedimiento de Certificación de la Calidad, tendría un recurso financiero seguro para el año 2008.

2.2 La Planeación Estratégica.

La planeación de la forma en que se estudia con Ackoff ¹⁶ debe incluir las metas, que son los fines que se pueden esperar alcanzar dentro del periodo cubierto por la planeación, los objetivos, que son los fines que no se esperan alcanzar dentro del periodo planeado, pero sí en una fecha posterior, y los ideales, que son los fines que se creen inalcanzables, pero hacia los cuales se piensa que es posible avanzar durante y después del periodo para el que se planea.

Así pues, la planeación se clasifica en: operacional, táctica, estratégica y normativa. La planeación operacional generalmente es a corto plazo, y se relaciona con los inactivistas, aquellos que están satisfechos con las cosas como están.

La planeación táctica tiende a ser a corto plazo y su relación es con los reactivistas, que son aquellos que no les satisfacen las cosas tal como están, las prefieren tal como estuvieron alguna vez.

¹⁶ *Idem. Págs. 86 y 87.*

La planeación normativa tiene un horizonte indefinido y se relaciona con los interactivistas también llamados proactivistas que son aquellos que consideran a la planeación como el diseño de un futuro deseable de la invención de los métodos para llegar a él.

La planeación estratégica tiende a ser a largo alcance y se relaciona con los preactivistas, que son quienes creen que el futuro será mejor que el presente y pasado, por lo tanto buscan acelerar el cambio para explotar las oportunidades que traiga consigo. Este tipo de planeación engloba no sólo las relaciones internas, sino también las relaciones entre la organización como un todo y su medio ambiente, con el cual interacciona directamente y sobre el cual tiene cierta influencia. La planeación estratégica es la que se va a utilizar en el presente estudio, así como la selección de elementos que hace Thomás Miklos¹⁷ para la planeación integral.

2.2.1 Objetivos.

De esta manera, se define a la certeza jurídica agraria como la adecuación del marco jurídico de la tierra, de atención integral a los conflictos sociales, que promoverá la certidumbre entre los actores relevantes del sector al otorgarles seguridad jurídica y documental, asimismo permitirá un mayor fortalecimiento institucional y mejorará la efectividad de las políticas públicas sectoriales dirigidas al desarrollo rural sustentable de los Núcleos Agrarios, dando vigencia al estado de derecho en México.

De donde se desprende que para lograr el “Fortalecimiento de la Certidumbre Jurídica Agraria”, **la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria propone como objetivo principal:** estructurar procesos de mejora continua,

¹⁷ Thomás Miklos. *Las decisiones políticas*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Págs. 69-77.

utilizando la planeación estratégica y la gestión de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, el proceso Acuerdos de ADDAT (Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras) en el programa FANAR, desde la perspectiva de la transición de una administración tradicional a una administración de calidad, para que la Delegación Estado de México ofrezca servicios de calidad.

2.2.2 Estrategias.

Como parte de esta nueva cultura de trabajo, se busca una integración de los servidores públicos con el fomento al trabajo en equipo. Cada trabajador es muy valioso para la institución, por lo que su contribución y participación en las actividades que se realizan en el proceso de cambio son vitales para crear una institución moderna y eficiente. De este manera, al mejorar al menos un proceso dentro del programa FANAR, lo hará más eficiente y será orientado a que cada trabajador agregue valor a sus responsabilidades correspondientes, por lo que será un elemento clave dentro del “Proceso de Cambio del Sector Agrario”, contribuyendo con esto a la mejora continua.

Establecimiento de estrategias:

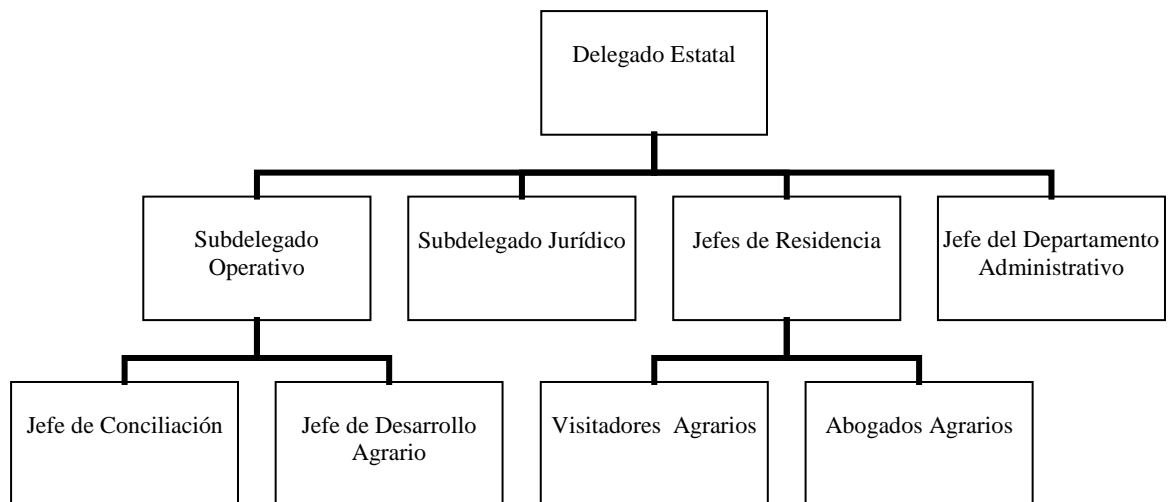
- Promover la Certificación de Calidad del proceso “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR.
- Creación de convenios interinstitucionales PA-RAN-SRA.
- Ofrecer un servicio de calidad, confiable, eficaz y eficiente.
- Fomentar la cultura laboral.
- Creación de equipos de mejora continua.

TOMA DE DECISIONES

- Asignación de los recursos destinados para la realización del programa de Certificación de la Calidad de los servicios.
- Apoyo en la definición del proceso de certificación.
- Realización de los convenios interinstitucionales.
- Designación de los responsables y apoyo en los programas de mejora continua.

2.2.3 Programas

En la elaboración de programas, el personal cuenta con responsabilidades, y para otorgarles estas responsabilidades es necesario conocer el nivel jerárquico en el que se encuentran dentro de la organización, por lo cual se muestra la figura (5).



Fuente: Manual de Organización Específico de la Delegación Estatal en el Estado de México. Procuraduría Agraria.

Figura (5). Estructura organizacional en la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria.

Una vez que se tiene conocimiento de la estructura organizacional como lo muestra la fig. 5, se está en posibilidades de asignar responsabilidades dentro los programas a establecer.

Para hablar de Certificación de la Calidad, se debe conocer acerca de la familia de normas ISO 9000, que son un conjunto de normas de calidad establecidas por la Organización Internacional de la Normalización (ISO) que se pueden aplicar en cualquier tipo de organización. De igual manera es conocida como **Calidad ISO 9000**.

La implantación en estas organizaciones, aunque supone un duro trabajo, ofrece una gran cantidad de ventajas, de los principales beneficios se tienen: reducción de rechazos, aumento de la productividad, mayor compromiso con el cliente y la mejora continua.

La familia de normas apareció por primera vez en 1947 teniendo como base una norma estándar británica (BS), y se extendió principalmente a partir de su versión de 1994, estando actualmente en su versión 2000. La principal norma de la familia es: ISO 9001:2000 - Sistemas de Gestión de la Calidad - Requisitos. Y otra norma es vinculante a la anterior: ISO 9004:2000 - Sistemas de Gestión de la Calidad - Guía de mejoras del funcionamiento.

Las normas ISO 9000 de 1994 estaban principalmente pensadas para organizaciones que realizaban procesos productivos y, por tanto, su implantación en empresas de servicios era muy dura, por eso se sigue en la creencia de que es un sistema bastante burocrático.

Con la revisión de 2000 se ha conseguido una norma bastante menos burocrática para organizaciones de todo tipo, y además se puede aplicar sin problemas en empresas de servicios e **incluso en la Administración Pública**.¹⁸

Para verificar que se cumple con los requisitos de la norma, existen unas entidades de certificación que dan sus propios certificados y permiten el sello. Estas entidades están vigiladas por organismos nacionales que les dan su acreditación.

Para la implantación, es muy conveniente que apoye a la organización una empresa de consultoría, que tenga buenas referencias, y el firme compromiso de la Dirección de que quiere implantar el Sistema, ya que es necesario dedicar tiempo del personal de la empresa para implantar el sistema de calidad.¹⁹

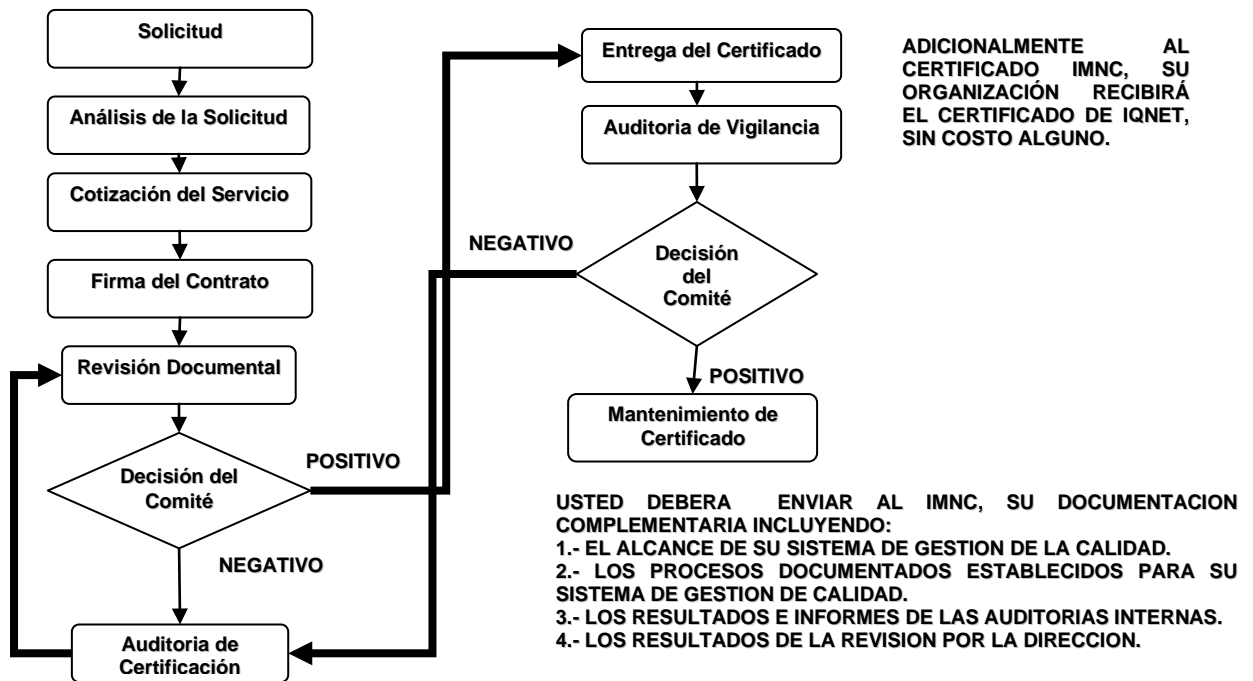
En lo que se refiere a la Certificación de la Calidad en el proceso “Acuerdos de ADDAT”, bajo la norma ISO 9001:2000, el procedimiento a seguir es:

Requisitos para iniciar el proceso de certificación

- 1.- Requisar solicitud y cuestionario de Certificación de gestión de la calidad.
- 2.- Contar con la Norma ISO 9001:2000 NMX-CC-9001:2000.
- 3.- Definir el alcance de la certificación dentro del sistema.
- 4.- Implementación del sistema de gestión, el tiempo es en función de la complejidad, número de procesos, sitios, departamentos, turnos, etc., declarados en su alcance, como se muestra en la figura (6).

¹⁸ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. www.imnc.org.mx

¹⁹ Norma ISO 9001:2000. [En línea] Disponible: www.imnc.org.mx Consulta: [01 de febrero de 2008].



Fuente: <http://www.imnc.org.mx>

Figura (6). Proceso de Certificación de un Sistema de Gestión de la Calidad.

De esta manera se muestra el proceso a seguir para obtener una Certificación de Sistemas de Gestión de Calidad.

El proceso a certificar y ser auditado, denominado “Acuerdos de ADDAT (Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras)” esta integrado por las siguientes actividades que se realizaran con el apoyo del comisariado ejidal y el visitador agrario (servidor público de la Procuraduría Agraria):

- Instalación de la asamblea.
- Presentación del informe de la Comisión Auxiliar sobre la lista definitiva de los sujetos a los que se les reconocerán derechos y de avance en la integración de los expedientes respectivos.
- Votación para la aprobación y reconocimiento de los sujetos de derecho.
- Presentación del plano interno.
- Exposición de demasías y excedentes.
- Votación para la aprobación y reconocimiento de la delimitación y destino de las tierras al interior del ejido.
- Votación para la aprobación y reconocimiento de la asignación individual de parcelas.
- Presentación del plano de tierras de uso común.
- Votación para la aprobación de la asignación de los derechos sobre las tierras de uso común.
- Presentación del plano de asentamiento humano.
- Votación para la aprobación de parcelas con destino específico.
- Votación para la aprobación de la delimitación interna de las tierras de asentamiento humano.
- Solicitud al Registro Agrario Nacional para:
 1. Inscripción del acta de Asamblea.
 2. Certificación e inscripción del plano interno, de uso común, asentamiento humano, de parcelas y solares.
- Integración y revisión del expediente final.²⁰

²⁰ Manual del Visitador. Para el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Procuraduría Agraria. México 2004. Pags. 38-42

Principios de gestión de la calidad

Con el fin de conducir y operar una organización en forma exitosa se requiere que ésta se dirija y controle en forma sistemática y transparente. Se puede lograr el éxito implementando y manteniendo un sistema de gestión que esté diseñado para mejorar continuamente su desempeño mediante la consideración de las necesidades de todas las partes interesadas. La gestión en una organización comprende entre otras a la gestión de la calidad.

Se han identificado ocho principios de gestión de la calidad que pueden ser utilizados por la alta dirección con el fin de conducir a la organización hacia una mejora en el desempeño.

a) Enfoque al cliente: Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes.

b) Liderazgo: Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.

c) Participación del personal: El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

- d) Enfoque basado en procesos: Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

- e) Enfoque de sistema para la gestión: Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

- f) Mejora continua: La mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta.

- g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión: Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.

- h) Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor: Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

Estos ocho principios de gestión de la calidad constituyen la base de las normas de sistemas de gestión de la calidad de la familia de normas NMX-CC.²¹

Para la dirección y responsable de este proyecto se designa al Subdelegado Jurídico, y co responsable el Jefe de Conciliación. Como ya se ha mencionado, el tiempo máximo sugerido para la conclusión de este proyecto es de un año, para estar en posibilidades de ofrecer los servicios de calidad que los campesinos necesitan, y así, recuperar la credibilidad que la institución necesita; en cuanto a los costos de igual forma se ha dicho que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

²¹ Sistema de gestión de calidad. ISO 9000:2000. Fundamentos y vocabulario. <http://www.imnc.org.mx>

dentro del presupuesto que maneja para la Procuraduría Agraria, está considerada una partida para la Certificación de Servicios.

Creación de convenios interinstitucionales Procuraduría Agraria-Registro Agrario Nacional-Secretaría de la Reforma Agraria. (PA-RAN-SRA)

Este tipo de convenios es preciso llevarlos a cabo para que exista un compromiso interinstitucional, con la única finalidad de que haya una cooperación mutua en el cumplimiento del programa FANAR, en donde las principales actividades de las instituciones que derivarían convenios, son:

- **Secretaría de la Reforma Agraria.-** Proporcionar información relativa a expropiaciones, terrenos nacionales, colonias, permutas, ejecuciones, planos pendientes, constancias de inexistencia de juicios y tratándose de comunidades las exclusiones de propiedades particulares enclavadas en ellas.
- **Procuraduría Agraria.-** Aportar un informe detallado de la problemática que impidió la certificación del núcleo agrario en el programa PROCEDE y la situación que actualmente guarda, participar en la capacitación de la comisión mixta auxiliar, en la obtención de las actas de conformidad de linderos, de la asistencia legal en las asambleas de los núcleos agrarios que se incorporen al programa, así como en la integración del expediente general y el ingreso oficial al Registro Agrario Nacional.
- **Registro Agrario Nacional.-** Determinar qué núcleos agrarios se integrarán al programa FANAR, dependiendo de su capacidad técnica, operativa y suficiencia presupuestal para llevar a cabo la medición y la elaboración de los productos cartográficos resultantes, apoyar a la Procuraduría Agraria y a la

comisión auxiliar en la integración de los expedientes individuales, inscripción de acuerdos de asamblea en sus asientos registrales y expedir los documentos respectivos.²²

La responsabilidad en la elaboración de dichos convenios, recae en los Subdelegados Operativo y Jurídico por parte de la Procuraduría Agraria, para que la firma de éstos se realice entre los Delegados tanto de la Procuraduría Agraria, como del Registro Agrario Nacional y el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Capacitación al personal de la institución.

Para fomentar la cultura laboral y ofrecer servicios de calidad, el personal de la Procuraduría Agraria necesita tener un programa de capacitación continua. La institución no puede permitirse caer de nuevo en el mismo error de esperar que se generen los problemas para empezar a buscar una solución.

Es por ello que el Procurador Agrario ha definido al año 2008 como el año de la capacitación, ya que en el primer semestre se impartieron 9 cursos, 6 talleres, un simposio y un diplomado, esta capacitación se impartió a personal de oficinas centrales y a la estructura territorial, los temas impartidos fueron: Ética y Valores en el Servicio, Desarrollo Humano, Talleres Regionales de Entrenamiento en Medios para Delegados Estatales, Normas de Calidad ISO, Lectura Rápida, en lo que respecta a Materia Archivística se impartió el Sistema de Información y transparencia (SITRA), Manejo de Bases de Datos, entre otros.

²² *Manual de operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar FANAR. Procuraduría Agraria. México 2007. Págs. 2-3.*

Para el segundo semestre del 2008 se programaron 11 cursos entre los cuales están: Sensibilización a la Calidad en el Servicio, Manejo de Conflictos, la Comunicación y las Relaciones Humanas, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Arbitraje en Materia Agraria, programa Java Script y Ortografía. En videoconferencias se abordarán los temas de Fortalecimiento de la Estrategia Institucional y Habilidades Gerenciales, así como un programa de instrucción sobre la operación del Centro de Innovación e Información Agraria (Ciia); esta jornada nacional de capacitación marca el inicio de una nueva cultura laboral, misma que es para mejorar el desempeño del personal de la institución. Con esta herramienta, el servidor agrario hará mejor su trabajo y proporcionará a los sujetos agrarios un servicio de calidad.²³

2.3 Mejora continua dentro del programa FANAR

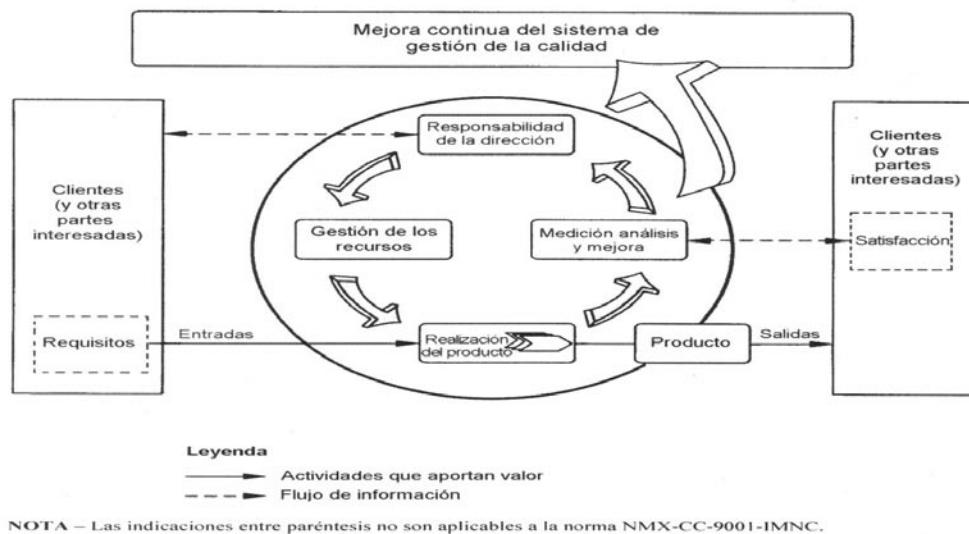
El objetivo de la mejora continua del sistema de gestión de la calidad es incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas. Las siguientes son acciones destinadas a la mejora:

- a) Análisis y evaluación de la situación existente para identificar áreas para la mejora;
- b) el establecimiento de los objetivos para la mejora;
- c) la búsqueda de posibles soluciones para lograr los objetivos;
- d) la evaluación de dichas soluciones y su selección;
- e) la implementación de la solución seleccionada;
- f) la medición, verificación, análisis y evaluación de los resultados de la implementación para determinar que se han alcanzado los objetivos;
- g) la formalización de los cambios.

²³ Revista GEA. Órgano de comunicación interna. Procuraduría Agraria. México. Junio 2008.

Los resultados se revisan, cuando es necesario, para determinar oportunidades adicionales de mejora. De esta manera, la mejora es una actividad continua. La información proveniente de los clientes y otras partes interesadas, las auditorías, y la revisión del sistema de gestión de la calidad pueden, asimismo, utilizarse para identificar oportunidades para la mejora.²⁴

La norma mexicana pretende fomentar la adopción del enfoque basado en procesos para gestionar una organización. Figura (7)



Fuente: <http://www.innc.org.mx>

Figura (7). Modelo de un sistema de gestión de calidad basado en procesos

La figura (7) ilustra el sistema de gestión de calidad basado en procesos, se muestra que las partes interesadas juegan un papel significativo para proporcionar elementos de entrada a la organización. El seguimiento de la satisfacción de las partes interesadas requiere la evaluación de la información relativa a su percepción de hasta qué punto se han cumplido sus necesidades y expectativas.

²⁴ Sistema de gestión de calidad. ISO 9000:2000. Fundamentos y vocabulario. <http://www.innc.org.mx>

La creación de los equipos de mejora continua son importantes, ya que se estará implicando al personal de la institución en todo el proceso de calidad, para así comprometerlos ha que se deben integrar al proceso de control, supervisión y evaluación.

Conclusiones.

Dentro de la Procuraduría Agraria se quiere llegar a ser una institución de calidad en todos y cada uno de los servicios que ofrece a los campesinos, es por ello que al darse cuenta que el Programa de Certificación y Titulación de Tierras se había estancado, se vio precisada a renovarse, es decir, concluyó un programa al observar que los campesinos no querían seguir haciendo uso de los servicios que presta la institución, pero como a ellos es a quien se debe la institución, creó para esta nueva administración el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (como se puede observar en el punto 2.1.2).

Para asegurar que este nuevo programa se brindará con calidad, es por lo que la Delegación Estado de México propone la Certificación bajo los estándares de la Norma ISO 9001:2000, uno de los procesos más importantes del programa FANAR, para acortar en tiempo la titulación de las tierras ejidales y comunales, y así contribuir al Fortalecimiento de la Certidumbre Jurídica Agraria (estudiado en el punto 2.2.1).

De igual manera, se promoverán los convenios de colaboración interinstitucionales PA-RAN-SRA, para que el trabajo en conjunto dé como resultado que la entrega de documentación a los campesinos sea en un tiempo no mayor a ocho meses.

Para lograr una Certificación de Calidad en los Servicios, el personal de la institución necesita entrar de lleno al programa de la nueva cultura laboral, dentro de ésta, se crearán programas de capacitación para que el personal esté y se sienta a la vanguardia de los avances que se dan dentro del Sector Agrario.

De lo más importante que trae una Certificación de la Calidad, es que debe tener una mejora continua en los procesos de calidad (analizado en el punto 2.3).

Para ello se crearán los equipos de calidad, que estarán integrados por representantes de todos los niveles de la estructura delegacional, para que con esto todos sean partícipes del proceso de calidad. Para que conozcan, y sean parte de los procesos de control, supervisión y evaluación.

Los procesos de certificación y de mejora continua de manera más específica se analizarán en el capítulo 3 de este trabajo.

Capítulo 3.

La Mejora Continua en el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar, FANAR

En el capítulo anterior se estudió a la planeación estratégica como base fundamental del presente trabajo de investigación, ya que la Procuraduría Agraria busca el no regresar a su estado anterior, el no seguir estancada en el avance de su programa medular, el de la certificación y titulación de las tierras, por lo que la Delegación Estado de México cree que el futuro que le espera será mucho mejor que el presente y el pasado; por lo tanto, institución y personal quieren hacer un cambio para explotar todas las oportunidades posibles, para así tratar de que los campesinos de México recobren la confianza perdida.

Ya que se está en el entendido de que el cambio es bueno, es que la Procuraduría Agraria apuesta por la creación de un nuevo programa, el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), para así lograr abatir al 100% con el rezago agrario en la certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra; para esto, se hará uso de todo lo posible para lograr dicho cambio, es decir, de la tecnología, del fomento a la cultura laboral, de la creación de equipos de mejora continua, y como es sabido la planeación estratégica busca la perfección, es por ello que lo más importante para la Delegación Estado de México, es obtener la certificación de la calidad del proceso “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR, puesto que de esta manera se estará en la posibilidad de otorgar servicios de calidad y al mismo tiempo cumpliendo con el objetivo central del estudio en cuestión.

Como lo menciona Ackoff en su libro “Planificación de la empresa del futuro”, la planeación estratégica o preactiva, consiste en predecir el futuro y prepararse para

el, es decir, se deben dar los pasos necesarios para minimizar o evitar las amenazas del futuro y, de ser posible, explotar las oportunidades futuras. La planeación estratégica, se hace de arriba hacia abajo, por lo que es ahora que los mandos superiores y mandos medios de la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, toman la decisión de utilizar como estrategia principal para el cumplimiento de objetivos, el certificar el proceso “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR, bajo la Norma ISO 9001:2000, para lo cual se deben empezar por conocer parte de los antecedentes de la misma.

3.1 Normas ISO

3.1.1 Antecedentes de la Norma ISO 9001:2000

Lo primero que se necesita conocer es ¿Qué es ISO?, ISO significa “igual” (término griego), en inglés es International Organization for Standardization, en español: Organización Internacional de Normalización, es una agencia especializada en normalización a nivel internacional, cuyos miembros son los organismos nacionales de normalización de más de 149 países. A excepción de los trabajos de ingeniería eléctrica y electrónica que son responsabilidad de la IEC (Internacional Electrotechnical comisión), el trabajo técnico de ISO abarca todos los campos de normalización.²⁵

En cuanto a la organización ISO, se dice que se pensó en crearla debido a la disparidad de criterios que en cuanto a normativa existía en los diferentes países, a finales de la Primera Guerra Mundial se comenzó con la celebración de reuniones entre comités de distintas naciones con el único objetivo de establecer un acuerdo sobre la unificación de conceptos y procedimientos en la elaboración normativa. Así, en 1926 se creó la asociación ISA (Internacional Federation of the Nacional

²⁵ Curso: ISO 9001:2000. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. México D.F. 12 marzo 2008.

Standardizing Association) con la participación de 14 países, los cuales declinaron su actividad tras la Segunda Guerra Mundial.²⁶

Con el afán de facilitar el desarrollo de un consenso global de común acuerdo sobre normas internacionales, ISO e IEC (organizaciones no gubernamentales), están estrechamente asociadas operando como un sistema de servicio único, donde las normas que emiten son de carácter voluntario, no forman parte de las Naciones Unidas pero tienen mucho alcance técnico con las agencias especializadas de esa organización.

Las Normas vigentes a partir del año 2001, también conocidas como la Familia de Normas ISO son:

- ISO 9000:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario.
- ISO 9001:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos.
- ISO 9004:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad. Recomendaciones para la Mejora del Desempeño.

Y como Normas complementarias a las anteriores son las siguientes:

- ISO 19011:2002 Directrices para la Auditoría de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental.
- ISO 10012:2003 Sistema de Gestión de Mediciones. Requisitos para Procesos de Medición y Equipos de Medición.
- ISO/TR 10013:2001 Directrices para la Documentación de Sistemas de Gestión de la Calidad.

²⁶ *Curso: Principios y Fundamentos de los Sistemas de Administración de la Calidad ISO 9000 Versión 2000. Derechos: Calidad Mexicana Certificada "CALMECAC". Secretaría de la Reforma Agraria. México, D.F. Mayo 2005.*

Al hablar de la Equivalencia Nacional de Normas (NMX), es preciso mencionar que la elaboración de las Normas mexicanas sobre sistemas de Gestión de la Calidad, se basan fundamentalmente en las normas de la familia ISO 9000, de las cuales la equivalencia mexicana son denominadas Normas Mexicanas (NMX).

ISO ha publicado más de 13,700 normas las cuales: ²⁷

- ✓ Son voluntarias.
- ✓ Son de amplia utilización y aplicación.
- ✓ Se hacen por consenso.
- ✓ Las normas se realizan a través de comités técnicos.
- ✓ El comité técnico 176 desarrolla el tema 9000.

Beneficios de la adopción de normas ISO. ²⁸

- ✓ Compatibilizan la tecnología para productos y servicios.
- ✓ Proporcionan tecnología y bases científicas sobre salud, seguridad y legislación ambiental.
- ✓ Crean niveles de igualdad de los mercados (regionales y globales).
- ✓ Son fuente importante para constituir conocimientos tecnológicos de punta y definir las características de productos y servicios.
- ✓ Asegurar para los consumidores el cumplimiento de sus requisitos (seguridad, confiabilidad y calidad).
- ✓ Contribuyen a la calidad de vida con normas para el aire, agua, emisión de gases, radiación y preservación del ambiente.

²⁷ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C.

²⁸ *Idem*

3.1.2 Fundamento Legal.

El esquema mexicano de normalización tiene su fundamento legal en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, y establece que las Dependencias Gubernamentales con atribuciones para emitir Reglamentaciones Técnicas, podrán hacerlo directamente en forma de Normas Oficiales Mexicanas, que serán de cumplimiento obligatorio, y esas mismas dependencias deberán coordinar su certificación; también establece que podrá haber organismos privados de normalización, verificación y certificación, así como laboratorios de pruebas y calibración, los cuales deberán demostrar competencia para esas actividades, y deben ser acreditadas por la **Entidad Mexicana de Acreditación (EMA)**, que será el organismo acreditador, y también deben ser aprobados por las Dependencias Oficiales cuando las actividades de los organismos se relacionen con las atribuciones de las dependencias;²⁹ es decir, tanto al Instituto Mexicano de Normalización y Certificación como al Organismo Nacional de Certificación y Verificación “CALMECAC” (organismo propuesto para que certifique el proceso 6 del programa FANAR en la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria), son acreditados en sus procesos por EMA.

La función principal de EMA es la acreditación, de donde se dice que acreditación es el acto que da la seguridad y avala que los laboratorios (calibración, ensayo y /o clínicos) unidades de verificación (organismos de inspección) y organismos de certificación ejecuten las regulaciones, normas o estándares correspondientes con precisión para que comprueben, verifiquen o certifiquen los productos y servicios que consume la sociedad, así como de que estos mismos cuenten con instalaciones adecuadas, que trabajen con personal capacitado y con un sistema de la calidad

²⁹ *Op. Cit.* 22

basado en la mejora continua; cercar si tienen elementos técnicos suficientes, si operan bajo las normas vigentes nacionales e internacionales y con los mas estrictos códigos de ética y confidencialidad.

Las entidades de acreditación, como EMA, son los órganos que garantizan que los Organismos de Evaluación de la Conformidad sean confiables y técnicamente competentes.

Ahora se define la diferencia entre organismo acreditador (EMA) y organismo que certifica la calidad (CALMECAC), la acreditación es el reconocimiento formal y público por un organismo imparcial y de tercera parte, en este caso la EMA, de la competencia técnica y confiabilidad, de esta forma el Organismo de la Evaluación de la Conformidad (CALMECAC) recibe un reconocimiento del trabajo realizado correctamente y de acuerdo a una norma apropiada y reconocida internacionalmente. A diferencia la certificación es la confirmación de que una organización ha establecido un sistema de gestión de la calidad conforme con ciertos requisitos.³⁰

Otras funciones no menos importantes que tiene EMA son, la de integrar y participar en organizaciones regionales e internacionales con objetivos afines para intercambiar experiencias y criterios, y suscribir acuerdos de colaboración y reconocimiento mutuo de las acreditaciones otorgadas con dichas organizaciones o con las entidades nacionales de acreditación de otros países, obteniendo el visto bueno de la Secretaría de Economía, en los casos que así proceda; así como la de desarrollar programas de capacitación para el personal que labore en los diferentes organismos de certificación de producto, sistemas y/o personas; laboratorios de ensayo;

³⁰ www.ema.org.mx Consulta día 08/04/2008.

laboratorios de calibración; unidades de verificación a fin de armonizar criterios y elevar la calidad y credibilidad de sus servicios.³¹

Normas Oficiales Mexicanas

Se sabe que la normalización fue desarrollada y coordinada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), y es aquí donde a las Normas emitidas en México se les denomina Norma Oficial Mexicana, de igual forma, se establece el sistema de acreditamiento, y se designa a la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) como acreditador, a través del cual el sector privado tiene la oportunidad de coordinar las actividades de normalización, verificación y certificación de la normalización voluntaria, que la mencionada ley designa como normas mexicanas.

3.1.3 Definición de Calidad para ISO 9000:2000

Para ISO 9000:2000, Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. La **Calidad (3.1.1)** se define como “Grado en el que un conjunto de **características (3.5.1)** inherentes cumplen con los **requisitos (3.1.2)**”.

Donde el término “**calidad**” puede utilizarse acompañado de adjetivos tales como pobre, buena o excelente.

Característica se refiere a un rasgo diferenciador. Una característica puede ser inherente o asignada, puede ser cualitativa o cuantitativa.

Inherente, en contraposición a “asignado”, significa que existe en algo, especialmente como una característica permanente.

³¹ *Estatutos Sociales. 5ª Edición corregida (abril 2006). Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. México. Págs. 7-10.*

Y **requisito**, es la necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria. Generalmente implícita significa que es habitual o una práctica común para la organización (3.3.1), sus clientes (3.3.5) y otras partes interesadas (3.3.7) que la necesidad o expectativa bajo consideración esté implícita.

Pueden utilizarse calificativos para identificar un tipo específico de requisitos, por ejemplo, requisito de un producto, requisito de la gestión de la calidad, requisito del cliente. Un requisito especificado es aquel que se declara, por ejemplo, en un documento (3.7.2). Los requisitos pueden ser generados por las diferentes partes interesadas.

3.2 Gestión de la Calidad

Una vez, que con base en la planeación estratégica se ha logrado predecir que la certificación de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000 del proceso “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR, será la mejor estrategia a seguir para lograr abatir el rezago en materia de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, es que se crean programas para perseguir este objetivo: la gestión de la calidad.

Se sabe de la importancia del término calidad, alcanzarlo significa que las cosas se han hecho bien, en tiempo, en contenido y en repercusión hacia los demás y hacia el medio ambiente.

Uno de los mecanismos que han surgido para asegurar la calidad es la certificación, cuyo objetivo es garantizar a los compradores, usuarios y a los consumidores la calidad y la seguridad de los productos y servicios. Por lo que no es casualidad que los países más industrializados sean los que tienen más desarrollada esta actividad.

La certificación es la acción de constatar en forma confiable que un producto, proceso o servicio, cumple con los requisitos o estándares de una norma específica u otro documento normativo, y dicha certificación la realizan organismos independientes acreditados para ello. Dentro de esta actividad, se encuentra la certificación en sistemas de calidad con base en normas de referencia.

Un sistema de calidad es la estructura orgánica, las responsabilidades, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para implantar la administración de la calidad; es decir, que se incluyen las actividades necesarias para proporcionar la confianza de que se cumplirán todos los requisitos que establece dicho sistema.

De esta manera se puede decir, que un sistema de calidad considera las interacciones humanas como una parte decisiva, por lo que desarrolla las habilidades y capacidades del personal y lo motiva para mejorar la calidad y así poder satisfacer las expectativas del cliente con relación a la imagen, cultura de calidad y desempeño de la organización.

Es importante señalar que cuando se ha tomado la decisión de implantar un sistema de calidad en una organización, se deben considerar las actividades ligadas al ciclo de vida del producto o servicio que se brinda, así como de los elementos que se habrán de desarrollar, es decir, se contempla que el promedio de vida del programa FANAR es de aproximadamente 10 años, casi dos sexenios, donde su ciclo culminaría ahí, puesto que la propuesta de la certificación de la calidad es para lograr abatir el rezago agrario de la tenencia de la tierra en el menor tiempo posible.

3.2.1 Gestión de Sistemas y Procesos

La adopción de un sistema de gestión de la calidad permite alcanzar los siguientes objetivos:

- ✓ Posicionamiento de una mejor imagen dentro del sector agrario.
- ✓ Aprovechamiento de los recursos de manera racional.
- ✓ Incremento de costo- beneficio.
- ✓ Incremento de la satisfacción de necesidades y expectativas del campesino.
- ✓ Disminución de servicios que no cumplen requisitos.
- ✓ Disminución de quejas.

Por lo que la adopción de un sistema como el anterior, debería ser una decisión estratégica que tome la alta dirección de la organización, ya que el propósito de una organización es identificar y satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes y otras partes interesadas (empleados, proveedores, propietarios, sociedad) para lograr ventaja competitiva y para hacerlo de una manera eficaz y eficiente; con ello se obtiene, mantiene y mejora el desempeño global de una organización y sus capacidades.

De esta forma, sí lo que se desea es tener una organización capaz de mantenerse vigente en los mercados y que se pueda competir a escala mundial, será necesario hablar de un enfoque a la gestión de la calidad y aplicarlo bajo ciertos principios y fundamentos que en este caso propone el Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9000.

Principios de gestión de la calidad.

Sí se quiere conducir y operar una organización en forma exitosa, se requiere que ésta se dirija y controle en forma sistemática y transparente. La orientación para la dirección que presenta la norma mexicana está basada en ocho principios de la gestión de la calidad, que son:³²

- a)** Enfoque al cliente.- Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender sus necesidades actuales y futuras, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

- b)** Liderazgo.- Los líderes establecen la unidad del propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.

- c)** Participación del personal.- El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

- d)** Enfoque basado en procesos.- Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos se gestionan como un proceso.

- e)** Enfoque de sistema para la gestión.- Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

³² *Sistemas de gestión de la calidad. Recomendaciones para la mejora del desempeño. ISO 9004:2000. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. pág. 10 y 11.*

- f) Mejora continua.- La mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta.
- g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión.- Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.
- h) Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.- Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

En la medida que la organización dé el mejor uso de los ocho principios de gestión, se obtendrán los mejores resultados para las partes interesadas, tales como la mejora en la rentabilidad, la creación de valor y el incremento de la estabilidad.

3.2.2 Enfoque de sistemas de Gestión de la Calidad

Un enfoque para desarrollar e implementar un sistema de gestión de la calidad está integrado por:

- a) La determinación de las necesidades y expectativas de los clientes y de otras partes interesadas,
- b) El establecimiento de políticas y objetivos de la calidad de la organización,
- c) El determinar los procesos y las responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos de calidad,

- d) Determinar y proporcionar los recursos necesarios para el logro de los objetivos de la calidad,
- e) Establecer los métodos para medir la eficacia y eficiencia de cada proceso,
- f) Aplicar estas medidas para determinar la eficacia y eficiencia de cada proceso,
- g) Determinar los medios para prevenir no conformidades y eliminar sus causas,
- h) Establecer y aplicar un proceso para la mejora continua del sistema de gestión de la calidad.

Nota 1: Como lo marca la Norma ISO 9000:2000, en su punto 3.2.14, **eficacia** se refiere a la extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados.

Nota 2: La Norma ISO 9000:2000, en el punto 3.2.15 dice que **eficiencia** es la relación entre el resultado alcanzado y los resultados utilizados.

Nota 3: De igual forma en el punto 3.6.2 explica que **no conformidad** es el incumplimiento de un requisito.

Por lo que una organización que adopte el enfoque antes mencionado, genera confianza en la capacidad de sus procesos y en la calidad de sus productos o servicios, y proporciona una base para la mejora continua.

Es importante mencionar, que de igual forma dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Secretaría de la Función Pública es la responsable directa de organizar y coordinar el desarrollo administrativo, del Programa de Mejoramiento de la Gestión, dicho programa basa su funcionamiento en cinco principios rectores:

1. Orientación a resultados.- Centrarse en resultados por encima de las actividades realizadas.
2. Flexibilidad.- Reconocer la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades públicas.
3. Innovación y experiencia.- Reconocer la sabiduría institucional y la creatividad de los servidores públicos.
4. Sinergia.- Coordinar esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión.
5. Participación ciudadana.- Considerar la información y necesidades que provienen de opiniones ciudadanas.

Como objetivos para la mejora del desempeño se tienen:

- Maximizar la calidad de los bienes, trámites y servicios.
- Incrementar la efectividad de las instituciones.
- Minimizar costos de las dependencias y entidades.

Y sus ejes rectores son:

- Sistematización. El programa aplicará desde una perspectiva integral y sistemática, acciones comunes a todas sus instituciones.
- Convergencia de esfuerzos. El programa articulará acciones de diferentes áreas e instituciones para el logro de objetivos comunes.

- Evaluación de la gestión institucional. El programa fomentará una cultura de desempeño que considerará la medición de resultados a través de indicadores estratégicos y de gestión, así como una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo.

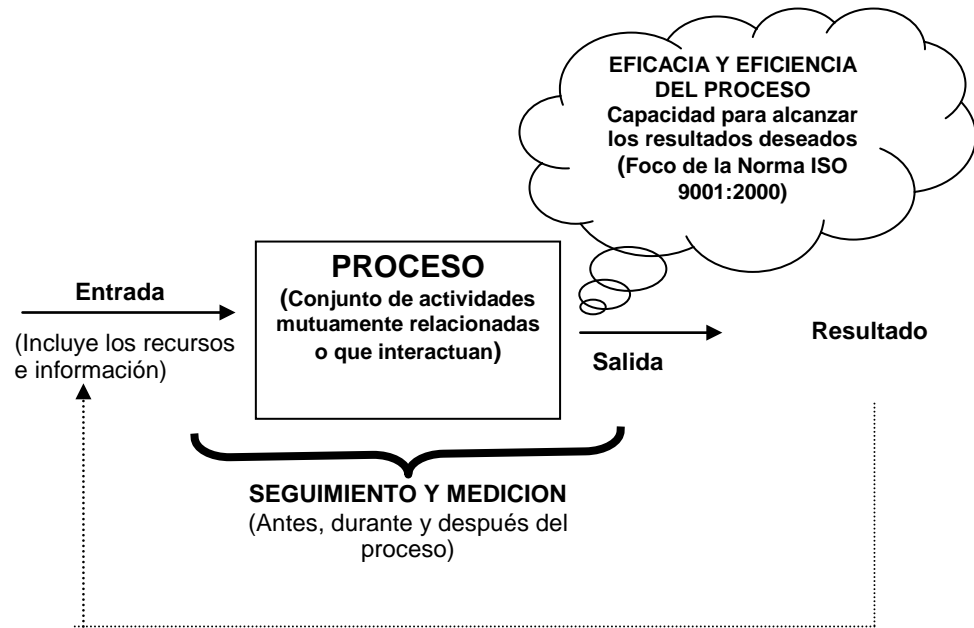
Dentro de la estructura del Programa de Mejoramiento de la Gestión se encuentra:

1. Módulo normativo.- Este módulo busca que las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras y las coordinadoras del sector faciliten la gestión de los ejecutores de las mismas para el cumplimiento de sus respectivos objetivos.
2. Módulo institucional.- Este módulo tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades federales, tanto en lo que se refiere a sus procesos de apoyo como a sus procesos sustantivos, mismos que se traducen en bienes y servicios para la ciudadanía.

3.2.3 Enfoque basado en Procesos

El enfoque basado en procesos es el resultado deseado que se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos se gestionan como un proceso.

Cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entrada en resultados, puede considerarse como un proceso, Figura (8).



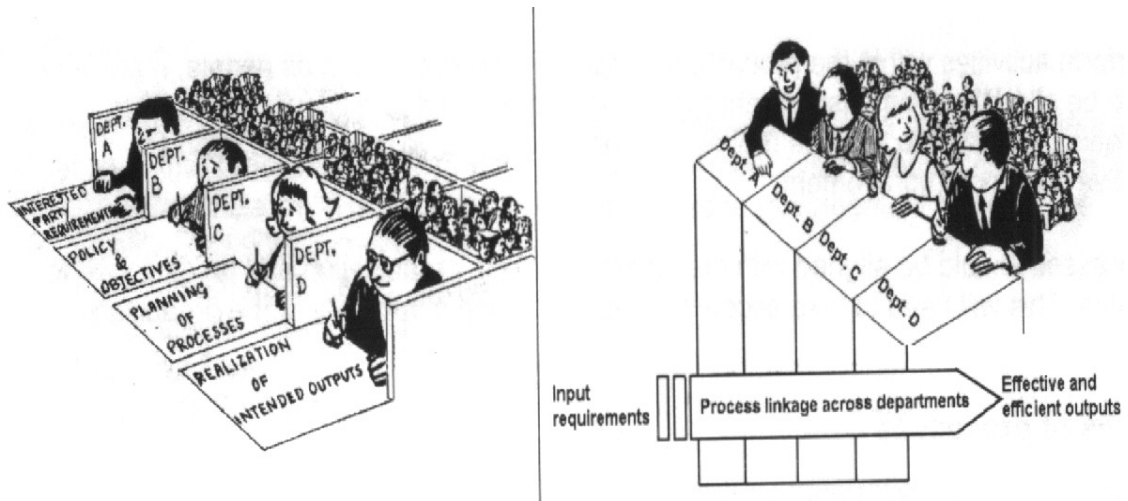
Fuente: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C.

Fig. (8). Representación esquemática de un proceso

Para que las organizaciones operen de manera eficaz, tienen que identificar y administrar gran cantidad de procesos que se interrelacionan e interactúan. A menudo el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso como lo muestra la fig. (8). La identificación y administración sistemática de los procesos empleados en la organización y en particular las interacciones entre tales procesos se conoce como “enfoque basado en procesos”.

Esta Norma Internacional pretende fomentar la adopción del enfoque basado en procesos para administrar una organización.

El enfoque de proceso introduce gestión horizontal, cruzando las barreras entre diferentes áreas funcionales y unificando sus enfoques hacia las metas principales de la organización. También mejora la gestión de interfaces del proceso. Figura (9).



Fuente: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C.

Fig. (9). Gestión horizontal

Así como lo muestra la fig. (9), cuando en una organización se maneja la gestión horizontal, los beneficios son mayores, ya que la participación del personal es de forma lineal, es decir, las diferentes áreas interactúan y se interrelacionan unificadamente para que la organización obtenga eficiencia y eficacia en sus procesos.

3.3 Certificación de un Sistema de Gestión de la Calidad

3.3.1 Proceso 6 del Programa FANAR “Acuerdos de ADDAT”

Es aquí donde la Delegación de la Procuraduría Agraria en el Estado de México, propone para asegurar que se concluya con el rezago agrario, la Certificación de la Calidad de Servicios del proceso seis denominado “Acuerdos de la ADDAT (Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras), ya que este proceso es fundamental para la conclusión del programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), que se refiere a la certeza jurídica en la tenencia de la

tierra, dicha Certificación es mediante la Norma ISO 9001:2000, de aceptarse se espera concluir en el presente año (2008).

Dicha certificación la realizará el Organismo Nacional de Certificación y Verificación "CALMECAC", Calidad Mexicana Certificada, ya que es quien ha certificado otros procesos dentro de la misma Procuraduría Agraria y en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para lo cual es primordial dar a conocer datos muy importantes, que son el parte aguas para que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, opte por la certificación de la calidad. Según datos obtenidos del Registro Agrario Nacional, Delegación Estado de México, al corte del primer trimestre de 2008, los núcleos agrarios que se certificaron y titularon en el año 2005 fueron 68, en el año 2006 se redujo a 31, en 2007 solo se trabajó con 4 núcleos y al cierre del tercer trimestre del año 2008 solo va un ejido certificado.

Aquí se puede hacer uso de la técnica FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), la cual ayuda al análisis de problemas precisando las fortalezas y debilidades de una institución, relacionadas con sus oportunidades y amenazas en el mercado. Dicho lo cual, utilizando la planeación estratégica y la técnica FODA, se puede proporcionar todo lo necesario para la generación de un mejor proyecto de mejora.

Tal como se presenta en el Anexo 2 del presente estudio, la matriz FODA para la problemática de la Procuraduría Agraria en materia de certificación quedaría de la siguiente manera: fig. (10).

<div style="text-align: center;">Factores internos</div> <div style="text-align: left;">Factores Externos</div>	<div style="text-align: center;">Fortalezas F1, F2, F3 y F4</div>	<div style="text-align: center;">Debilidades D1, D2, D3, D4 y D5</div>
<div style="text-align: center;">Oportunidades O1, O2 y O3</div>	Consolidar la aplicación del programa FANAR. Certificación de la calidad del programa para lograr abatir la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.	Impulsar la capacitación del personal. Fomentar la cultura laboral. Congruencia entre planes y convenios interinstitucionales.
<div style="text-align: center;">Amenazas A1, A2 y A3</div>	Optimizar el trabajo que realizan los visitantes, eliminando obstáculos a innovaciones tecnológicas. Fomentar la realización del programa de forma gratuita antes de permitir que sea sustituido por otro.	Promover la mejora continua en todos los niveles de la institución. Revisar el presupuesto solicitado para que cubra las necesidades de implantación del programa FANAR.

Figura 10. Matriz Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

Teniendo como base el estudio de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas como se muestra en la fig. (10), es que se desea cumplir con el postulado (Fortalezas-Oportunidades), que se refiere a: consolidar la aplicación del programa FANAR, mediante la certificación de la calidad bajo la norma ISO 9001:2000, del proceso Acuerdos de ADDAT, para lograr abatir la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, lo anterior se propone para que la Delegación Estado de México sea la impulsora de este programa, para demostrar que teniendo un proceso certificado tan importante como el FANAR, hará que todas las delegaciones de la Procuraduría Agraria trabajen bajo estos criterios, ya que en la actualidad solo la Delegación del estado de México y Michoacán ha logrado arrancar con el programa FANAR.

La Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria está convencida que logrando la certificación de la calidad, con el fomento a la cultura laboral, la mejora continua y cumpliendo los convenios interinstitucionales se podrá abatir el rezago del 10.2 % de núcleos agrarios sin certificar, en un lapso no mayor a 10 años ya que

junto con el Registro Agrario Nacional estarían en la posibilidad de certificar y titular un ejido en un periodo no mayor a 8 meses, tiempo demasiado corto si se compara con lo que se necesitaba para titular un ejido en tiempos pasados, de 1 a 3 años.

Antes de entrar de lleno al desarrollo del proceso 6 “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR, es conveniente mostrar la estructura regional por núcleos agrarios de la Delegación Estado de México; esta Delegación de la Procuraduría Agraria cuenta con un total de 124 municipios y 1,255 núcleos agrarios, 1,127 núcleos se han certificado y titulado y faltan por certificarse 128, al corte del tercer trimestre de 2008, según datos del Registro Agrario Nacional; 80 de los cuales (de los 1,127 certificados) ya adoptaron el dominio pleno sobre sus tierras, mismos que se encuentran en su mayoría en la zona conurbada al Distrito Federal, divididos en 6 Residencias (Unidades Administrativas), de donde se desprende:

1. Residencia Toluca: con un total de 276 núcleos agrarios, 7 núcleos con dominio pleno.
2. Residencia Naucalpan: con un total de 152 núcleos agrarios, 25 núcleos con dominio pleno, Zona conurbada.
3. Residencia Atlacomulco: con un total de 316 núcleos agrarios, 2 núcleos con dominio pleno.
4. Residencia Valle de Bravo: con un total de 167 núcleos agrarios, 12 núcleos con dominio pleno.
5. Residencia Tenancingo: con un total 118 de núcleos agrarios, 3 núcleos con dominio pleno.
6. Residencia Texcoco: con un total de 226 núcleos agrarios, 31 núcleos con dominio pleno, Zona conurbada.

Nota: El dominio pleno es el procedimiento que se realiza después de la certificación de las tierras, para cambiar su destino, es decir, de ser ejido pasa a ser propiedad

privada, el dominio pleno se da con más frecuencia en la zona conurbada al Distrito Federal por la venta de tierras a las empresas inmobiliarias (entre otras).

Es ahora que se muestra el procedimiento operativo del proceso seis del programa FANAR, denominado “Acuerdos de ADDAT” (Anexo 1), así como las mejoras y beneficios que se obtendrán al lograr la certificación de la calidad de dicho proceso.

3.3.2 Requisitos y Documentos del Sistema de Gestión de la Calidad

Requisitos generales.

La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de esta norma mexicana.

La organización debe: ³³

- a)** Identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización.
- b)** Determinar la secuencia e interacción de estos procesos.
- c)** Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces.
- d)** Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos.
- e)** Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos.
- f)** Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

³³ Curso: Interpretación de los Requisitos de ISO 9001 Versión 2000. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C.

La organización debe administrar estos procesos de acuerdo con los requisitos de esta norma mexicana.

Requisitos de la documentación.

La documentación del sistema de gestión de la calidad debe incluir:

- a) Declaraciones documentadas de una política de calidad y de objetivos de la calidad.
- b) Un manual de calidad.
- c) Los procedimientos documentados requeridos en la ISO 9001.
- d) Los documentos necesitados por la organización para asegurarse de la eficaz planeación, operación y control de sus procesos.
- e) Los registros requeridos por la norma ISO 9001.

Manual de Calidad.³⁴

Es único para cada organización y debe estructurarse como le resulte más práctico. Un ejemplo puede ser:

- a) Título
- b) Alcance
- c) Tabla de contenidos
- d) Revisión
- e) Política y objetivos de la calidad
- f) Organización, responsabilidad y autoridad
- g) Referencias
- h) Descripción del SGC (interacción de los procesos)
- i) Apéndices

³⁴ Op. Cit. 21

3.3.3 Creación de convenios interinstitucionales Procuraduría Agraria-Registro Agrario Nacional (PA-RAN)

Estos convenios serán realizados por parte de la Procuraduría Agraria, por la comisión formada por: Subdelegado Jurídico y el Subdelegado Operativo, y por parte del Registro Agrario Nacional por los Subdelegados Jurídico y Técnico, avalados por los Delegados Estatales de cada institución.

Es de suma importancia el crear convenios interinstitucionales de colaboración entre la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, ya que estos ayudarán a que el tiempo de titulación de un ejido sea de no más de 8 meses.

Los convenios que se crearán son para agilizar las siguientes actividades:

- Elaboración y entrega en tiempo y forma del plano interno, de tierras de uso común, de asentamiento humano, de parcelas y solares.
- Inscripción del acta de asamblea.
- Certificación e inscripción del plano interno, de uso común, de asentamiento humano, de parcelas y solares.
- Revisión del expediente final.

Las labores antes señaladas son de elaboración exclusiva del Registro Agrario Nacional, por lo que los convenios que se firmarán serán para que exista un compromiso de entrega en tiempo y forma, para que con esto no afecten el desarrollo del programa FANAR en lo que respecta a los trabajos que realiza la Procuraduría Agraria.

3.4 Medición, Análisis y Mejora del proceso Acuerdos de ADDAT

3.4.1 Seguimiento y medición de los procesos

Generalidades.

La organización debe planear e implementar los procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora necesarios para:

- a) Demostrar que la certificación de la calidad del proceso 6 “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR, es lo que la institución esperaba como solución para ayudar a abatir el rezago agrario en la tenencia de la tierra.
- b) Asegurarse de la conformidad del sistema de gestión de la calidad.
- c) Mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad.

Seguimiento y medición

Satisfacción del cliente.- Como una de las medidas del desempeño del sistema de gestión de la calidad, la organización debe realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la organización. Deben determinarse los métodos para obtener y utilizar dicha información.

Auditoría interna.- La organización debe llevar a cabo a intervalos planeados auditorías internas para determinar si el sistema de gestión de la calidad:

- a) Es conforme con las disposiciones planteadas con los requisitos de esta Norma Internacional y con los requisitos del sistema de gestión de la calidad establecidos por la organización.
- b) Se ha implementado y se mantiene de manera eficaz.

Se debe planear el programa de auditorías tomando en consideración el estado y la importancia de los procesos y áreas a auditar, así como los resultados de auditorías previas. Se debe definir los criterios de auditoría, el alcance de la misma, su frecuencia y metodología. La selección de los auditores y la realización de las auditorías deben asegurar la objetividad e imparcialidad del proceso de auditoría. Los auditores no deben auditar su propio trabajo.

Seguimiento y medición de los procesos.- la organización debe aplicar métodos apropiados para el seguimiento, y cuando sea aplicable, la medición de los procesos del sistema de gestión de la calidad. Estos métodos deben demostrar la capacidad de los procesos para alcanzar los resultados planeados. Cuando no se alcancen los resultados planeados, deben llevarse a cabo correcciones y acciones correctivas, según sea conveniente, para asegurar la conformidad del producto.

Es decir la medición del cumplimiento del Proceso 6 “Acuerdos de ADDAT”, debe darse desde diferentes aristas:

- Por parte del Mejoramiento de la Gestión, debe cumplir con los principios rectores: orientación a resultados, flexibilidad, innovación y experiencia, sinergia y participación ciudadana.

Es decir, el proceso 6 debe cumplir con el objetivo de poder certificar y titular un ejido en el menor tiempo posible (8 meses), la flexibilidad se está dando en el sentido que el Registro Agrario Nacional propone se den solo 6 meses para la certificación pero la Procuraduría Agraria da 2 meses más por el hecho de que en este proceso participa el factor humano, la innovación se da al momento de introducir una Certificación de la Calidad a un proceso bajo una Norma ISO, la experiencia se tiene con todo el personal de la institución, la sinergia es un

proceso de coordinación complicado pero no imposible que se tendrá que dar en su totalidad y el punto de participación ciudadana se tiene con la constante participación de los campesinos.

- Por parte de la Certificación de la Calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, debe cumplir con lo que dictan los criterios del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, que debe hacerse auditoria al proceso una vez al año, de tenerse una mejora continua (capacitación al personal), fomento a la cultura laboral, para que con esto pueda continuarse con la certificación del proceso.

3.4.2 Mejora Continua

La organización debe mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad, mediante el uso de la política de la calidad, los objetivos de la calidad, los resultados de las auditorías, análisis de datos, acciones correctivas y preventivas y la revisión por la dirección.

Acción correctiva.- La organización debe tomar acciones para eliminar la causa de no conformidades con objeto de prevenir que vuelva a ocurrir. Las acciones correctivas deben ser apropiadas a los efectos de las no conformidades encontradas.

Debe establecerse un procedimiento documentado para definir los requisitos para:

- Revisar las no conformidades (incluyendo las quejas de los clientes).
- Determinar las causas de las no conformidades.
- Evaluar la necesidad de adoptar acciones para asegurarse de que las no conformidades no vuelven a ocurrir.
- Determinar e implementar las acciones necesarias.
- Registrar los resultados de las acciones tomadas.
- Revisar las acciones correctivas tomadas.

Acción preventiva.- La organización debe determinar acciones para eliminar las causas de no conformidades potenciales para prevenir su ocurrencia. Las acciones preventivas deben ser apropiadas a los efectos de los problemas potenciales.

Deben establecer un procedimiento documentado para definir los requisitos para:

- Determinar las no conformidades potenciales y sus causas.
- Evaluar la necesidad de actuar para prevenir la ocurrencia de no conformidades.
- Determinar e implementar las acciones necesarias.
- Registrar los resultados de las acciones preventivas tomadas.
- Revisar las acciones preventivas tomadas.

3.4.3 Fomento a la Cultura Laboral

La nueva cultura laboral dejará al lado la necesidad de trabajar con el viejo paradigma de que "hago como que trabajo, para que el patrón haga como que me paga", es decir, se debe sustituir este pensamiento de forma acelerada para que la institución avance hacia el cambio esperado.

Se puede ver a la nueva cultura laboral como un círculo virtuoso que inicia con el reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona; sigue con el proceso permanente de educación, capacitación y formación integral, todo lo cual permite que la persona sea mejor. Por ello, se debe implementar un programa de capacitación que no solo permita conocer y dominar el programa FANAR (en especial el proceso seis, denominado "Acuerdos de ADDAT"), sino que a su vez dicho programa contenga temas que ayuden a que el nivel de los trabajadores crezca en lo personal y en lo laboral.

El siguiente elemento de este círculo virtuoso es la participación pro activa y solidaria del trabajador con la institución, entendiendo a ésta como una comunidad socialmente productiva; después la innovación donde entraría el tema principal a tratar que es la Certificación del Sistema de Gestión de la Calidad, del proceso seis del programa FANAR, esto con la firme intención de que el personal de la institución conozca la manera en que participará en dicho proyecto, y por último sería el tema del desarrollo tecnológico, mismo que mejora los procesos productivos, lo que significa usar con inteligencia los recursos disponibles, y no trabajar más horas de las que corresponde.

En lo que se refiere al desarrollo tecnológico, se hace mención que el pasado 26 de agosto de 2008, la Procuraduría Agraria puso en marcha el nuevo Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA), este programa marca el inicio de una nueva cultura laboral, ya que con esto se mejora el desempeño del personal de la institución. Este sistema informático es la nueva herramienta de los servidores agrarios, pues con esto se prevé una reducción de plazos de gestión y ubica con exactitud en qué fase está cada una de las actividades de los trabajadores de la Procuraduría Agraria.

El CIIA concentra toda la información de la mayoría de los servicios que proporciona la institución a los campesinos de México y tiene una relación muy cercana con otras instituciones del sector, como lo es el Registro Agrario Nacional y la Secretaría de la Reforma Agraria. Para fortalecer la operación de este sistema, cada visitador y abogado agrario contará con una computadora portátil, para que esto le permita dar avance a sus actividades casi en el momento mismo de su realización.

La realización de este sistema fue en lenguaje ASP (Active Server Pages), es un lenguaje que trabaja esencialmente con el tratamiento de textos (scripts), basado en

Basic y se denomina VBS (Visual Basic Script), como ASP es un tecnología propietaria de Microsoft es por lo que se utiliza exclusivamente en los servidores web de Microsoft (Internet Information Server y Personal Web Server), por lo que los scripts ASP que se ejecutan en el servidor pueden utilizarse conjuntamente con HTML y Javascript, para realizar tareas interactivas y en tiempo real con el cliente.

Uno de los servicios que se están incorporado al CIIA es el FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrario sin Regularizar), en este rubro al momento solo se tiene para evaluar la fecha de programación y la fecha de realización de las diferentes actividades que tiene el FANAR; aquí se prevé que una vez que se acepte la certificación de la calidad del proceso 6 Acuerdos para ADDAT, se integre al sistema CIIA el proceso de calidad, ya que como el sistema es en línea se va a actualizar en el preciso momento que se realicen las acciones de los visitantes, se van a poder evaluar cada una de ellas tal como se muestra en el Anexo 1, para con esto estar cumpliendo en tiempo y forma con cada uno de los procedimientos que conforma el proceso 6 Acuerdos para ADDAT.

Con la ayuda de este sistema informático se va a forzar a que los servidores agrarios cumplan con los lineamientos tanto del FANAR como los que marca la NORMA ISO 9001:2000, para de esta manera realicen mejor su trabajo y sean más productivos y profesionales, todo esto en beneficio de los campesinos de México.

De esta manera se puede decir que la Nueva Cultura Laboral habrá sido exitosa, si todo el personal de la institución se involucra y coadyuva a lograr el compromiso de trabajar en equipo, para llevar a feliz término el compromiso hecho por el Presidente Calderón y la Secretaría de la Reforma Agraria como cabeza de sector, abatir al cien por ciento con el rezago agrario en lo que se refiere a la Certeza Jurídica en la Tenencia de la Tierra.

Es importante mencionar, que dentro de las limitantes principales en este programa se encuentra el que los campesinos decidan entrar o no al programa FANAR, ya que ha costado mucho a la Procuraduría Agraria convencerlos para que opten por esta vía para la titulación de sus tierras, otra limitante más es el recorte presupuestal que se da año tras año, puesto que el costo de un proceso de certificación es en realidad muy alto, aún así, se está trabajando porque la institución acepte incluir este proceso para certificar y se esté considerado en el presupuesto para el año 2009, ya que el presupuesto del año 2008 para la realización de programas ya fue entregado por parte de la Secretaría de Hacienda a la Procuraduría Agraria.

Ahora, se puede ver como ventaja adicional de certificar la calidad de un proceso, el ayudar a que la institución logre cumplir en la medida de lo posible y si las condiciones sociales, políticas y financieras del país lo permite con el 100% de la titulación de la tierra, ya que al tener la certeza jurídica de las tierras, los campesinos podrán trabajar en los diferentes programas que tiene el Sector Agrario, para beneficio propio, y así obtener ganancias de sus tierras sin necesidad de venderlas ya sea al gobierno (como expropiaciones), a particulares o a empresas inmobiliarias.

Es decir, cuando la Procuraduría Agraria logra certificar y titular los núcleos agrarios, éstos son susceptibles de recibir todo el apoyo para iniciar con los nuevos programas que tiene la institución para beneficio de los campesinos, con esto se busca que el campo siga produciendo como tal, para evitar que la inmigración al vecino país del norte siga en aumento, debido a que los campesinos han perdido la confianza en el gobierno, por lo que es importante mencionar algunos de los programas que la institución tiene para lograr lo ya mencionado.

Aportación al desarrollo urbano.- La creciente demanda de superficie social, ya regularizada y certificada, susceptible de aprovechamiento para la construcción de miles de viviendas en todo el territorio nacional es una realidad que no se puede

pasar por alto. Para esto, el Sector Agrario trabaja en el diseño de una bolsa de tierra social, que congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y en coordinación con los gobiernos estatales, permita identificar e incorporar 100 mil hectáreas de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano.

PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario).- El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) está dirigido específicamente a todas las mujeres que habitan en núcleos agrarios del medio rural, debidamente reconocidas por los mismos, con el fin de propiciar el fomento de actividades productivas en dicho segmento poblacional y con ello fortalecer las acciones de combate a la pobreza en el ámbito rural.

FAPPA (Programa Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos).- El Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en núcleos Agrarios (FAPPA), esta dirigido a mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios y que no son titulares de tierras, pero que tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos para generar oportunidades de empleo e ingreso para su familia y comunidad.

Como compromiso del Gobierno Federal, el pasado 7 de abril de 2008, se firmó un histórico convenio entre la Procuraduría Agraria y la Cámara Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (CANADEVI), para la desincorporación de 100,000 hectáreas de tierra social y dedicarlas a la construcción de viviendas, lo que permitirá cumplir con la edificación de 6 millones de casas durante este sexenio, como lo marca el Plan Nacional de Desarrollo. Mediante este proyecto se busca que los campesinos se incorporen a las sociedades para obtener ventajas como mejores costos a sus propiedades y una participación dentro de la misma empresa, la cual puede ser desde la misma vivienda que puede ofrecérseles, hasta tener parte de las utilidades.

Además de las 100,000 hectáreas que se destinarán a la vivienda, la Procuraduría Agraria está considerando tierra social para otra serie de actividades de infraestructura, como carreteras, empresas y áreas industriales.

Con la transformación de la Procuraduría se pretende retomar la confianza de la población rural, por lo que los servidores públicos deberán conducirse con disciplina, honradez, orden y eficacia, para con esto ayudar a brindar oportunidades de crecimiento a los agricultores. Así pues, la institución tiene tareas fundamentales como lo son, la representación de los campesinos de México, la organización agraria básica del ejido y el desarrollo rural que se trabaja en coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria y con el Registro Agrario Nacional.

Estos son algunos de los programas que el Sector Agrario se encuentra promoviendo para darle al campo el impulso que necesita para ser el sector fuerte del país.

Conclusiones.

Al conocer las ventajas que trae consigo la Certificación de Sistemas de Gestión de la Calidad, crea conciencia de que existe la posibilidad de cambiar tanto en beneficio propio como en beneficio de la institución. El hecho de que se acepte entrar a certificar el proceso seis del programa FANAR, hará que los campesinos de México logren tener la certeza jurídica sobre la tenencia de sus tierras, de forma gratuita y en un tiempo menor al que se manejaba anteriormente, aunado a esto, la institución tratará de alcanzar el 100% de la titulación de las tierras (visto en el punto 3.3) y en la medida de lo posible hará que los campesinos no las vendan, sino que las aprovechen en los diferentes programas que se les ofrecen para que los beneficios que obtengan sean casi casi de por vida; de igual manera se logrará reducir la resistencia al cambio en el personal de la institución y se creará en los servidores públicos una nueva actitud.

Es de importancia mencionar que una vez que el ejido decide certificar y titular sus tierras, tiene la oportunidad de adoptar el dominio pleno; esto se refiere a que pueden cambiar del régimen de ejido al de propiedad privada. Esto en algunas ocasiones los campesinos lo ven como un beneficio, puesto que pueden ya lotificar y vender sus tierras.

Otro beneficio que se obtiene en el momento que los ejidatarios deciden optar por el dominio pleno es el pago del impuesto predial, claro este beneficio es para el municipio que es a quien le pagan dicho impuesto, en la zona conurbada al Distrito Federal se encuentra que el 14.8 % de los núcleos agrarios han adoptado el dominio pleno, 31 núcleos de la Residencia Texcoco y 25 de la Residencia Naucalpan, con esto se aumenta en gran medida el acopio del impuesto predial en dichas zonas (estudiado en el punto 3.3.1).

Es decir, cuando las tierras agrícolas son consideradas como tierras rurales o ejidos no son susceptibles de que los municipios les cobren algún impuesto, ni siquiera aún después de que se hayan certificado y titulado, puesto que el régimen de las tierras sigue siendo ejido, y una vez que adquieren el dominio pleno y pasan a ser propiedad privada, entran en la regulación que marca el Código Financiero del Estado de México, en su Título Cuarto, de los Ingresos de los Municipios, donde el cobro de dicho impuesto parte del valor catastral del terreno.

En el Anexo 2 del presente estudio, se muestran los 4 escenarios posibles para la institución, de donde se desprende que el escenario que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria se propone alcanzar, es el uno: “El campo es primero”, en el cual los tomadores de decisiones aceptan la certificación de la calidad, lo que contribuye a que se logre certificar casi la totalidad o el 100% de los núcleos agrarios en el país, en un lapso no mayor a 10 años.

CONCLUSIONES GENERALES

Es ahora que se dice que de 1992 a finales del año 2006 la Procuraduría Agraria cumplió la demanda de millones de campesinos, la de convertirse en legítimos dueños de sus tierras, al dedicarse junto con la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional, a ordenar y certificar la tierra social de México.

No obstante que el cierre de la certificación de la tierra social, se dio porque no se logró certificar el 100% de los núcleos agrarios de México, quedando por trabajar un aproximado del 7.84% del total de los ejidos y comunidades, la institución observa que una de las razones por las que los sujetos agrarios no aceptaron que se certificaran sus tierras fue por el exceso de errores que los servidores públicos estaban cometiendo en la elaboración de su trabajo; es decir, se dio un exceso de confianza en la manera de desarrollar el proceso de certificación de las tierras, hasta el grado de no percatarse de que se estaba trabajando de manera equivocada.

Así pues, la tarea institucional de ordenar y certificar la tierra social, no concluyó ahí, sino que fue imprescindible redefinir los mecanismos que permitieran hacer una segunda etapa de este proceso para seguir impulsando el desarrollo sustentable de las tierras; por lo que el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) que fue el programa medular de la Procuraduría Agraria del año 1992 a diciembre de 2006, debió replantearse para así lograr abatir el rezago agrario en materia de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, tal como lo indica el Programa Sectorial Agrario (2007-2012), como compromiso del Poder Ejecutivo Federal.

De esta manera, surge el Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), programa que tiene como finalidad apoyar el ordenamiento de la propiedad social de manera gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y asistencia técnica que permita otorgar seguridad jurídica y certeza documental sobre las

tierras de los núcleos agrarios que así lo soliciten, para que este programa se cumpla de la mejor manera en beneficio exclusivo de los sujetos agrarios, es que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, propone una Certificación de Calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000 para el proceso 6 del FANAR, “Acuerdos de ADDAT”.

Esta certificación de calidad lo que pretende hacer, es que se lleve a cabo y de la mejor manera el proceso de transición de una administración tradicional a una administración de calidad.

Lo importante para lograr que el trabajo de investigación cuente con las bases de la planeación y se logren los frutos deseados, es principalmente retomar los conocimientos obtenidos en el “Seminario Análisis de la Planeación”, impartido por la Universidad Nacional Autónoma de México, de donde se obtuvo de manera fundamental todo lo utilizado en lo que se refiere a la planeación estratégica, parte medular del presente estudio.

De esta manera se selecciona el medio, que para este caso fue la Certificación de la Calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, donde se determinó que la meta a alcanzar sería certificar el Proceso 6 del programa FANAR en un periodo de 8 meses, para con esto llegar al total de núcleos titulados en un lapso de 10 años, estos periodos se pueden manejar de esta manera, puesto que la planeación estratégica es de largo alcance, y como al mismo tiempo engloba las relaciones internas y las relaciones con su medio ambiente, es por lo que ha este proceso de certificación se incluyeron los convenios interinstitucionales.

El estudio realizado muestra al Procurador Agrario o al Delegado Estatal, los beneficios que trae consigo la Certificación de la Calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, del proceso 6 “Acuerdos de ADDAT” del programa FANAR, ya que podrá estar en posibilidades de cumplir con uno de los principales compromisos del Sector Agrario, la

titulación total de la tierra social, para que con esto se tome la decisión de certificar dicho proceso y así mejorar la calidad de los servicios que presta la institución.

Es ahora que se dice que al lograr identificar uno de los puntos vulnerables de la Procuraduría Agraria dentro del programa FANAR, se pudo trabajar en la propuesta de una certificación de la calidad de procesos bajo la Norma ISO 9001:2000, con la única finalidad de lograr procesos de mejora continua y que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, ofrezca servicios de calidad; con lo anterior se cumple con el objetivo principal de la investigación.

Es importante mencionar que se encontraron algunas limitantes para la solución del problema, algunas de ellas son: el hecho de que existe presupuesto para certificar programas, pero al argumentar que dicho proceso es demasiado caro se decide por destinar dicho presupuesto en otras áreas o simplemente decir que no se tienen programas para certificar, otro más y muy importante es el hecho de que los servidores públicos no perciben los beneficios de una certificación, creen que solo es por exigirles más trabajo, esto es por la baja cultura laboral que hay, así como el poco compromiso de servicio, sin analizar que la Procuraduría Agraria fue creada para cumplir con un objetivo fijo, que es el ofrecer la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Finalmente se comenta que dentro de los 4 escenarios propuestos, como se aprecian de una manera más amplia en el Anexo (2), se eligió al Escenario I (El campo es primero), como el escenario más optimista, ya que ahí se muestra que gracias a la planeación y a la certificación de la calidad, la Procuraduría Agraria estará en posibilidades de resolver en un 100% el rezago en materia de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, no omitiendo comentar que esto podría lograrse sí las condiciones sociales, políticas y económicas del país lo permiten; y con esto poner en marcha los nuevos programas de la institución como lo son la aportación de tierras al desarrollo urbano y los proyectos productivos PROMUSAG y FAPPA, así como también lograr la

permanencia de la institución dentro del Sector Agrario, una cultura laboral y una mejor calidad de vida para los servidores públicos.

Ahora es preciso mencionar que el Seminario Taller Extracurricular “Análisis de la Planeación” impartido en la Facultad de Estudios Superiores “Acatlán”, fue parte fundamental en la realización de este trabajo, ya que ahí se impartieron los temas necesarios y suficientes para la realización del mismo, dicho seminario conduce de la mano al estudiante para que pueda llevar a buen fin su objetivo, en mi caso: la titulación.

Agradezco de manera muy especial tanto a la FES Acatlán con a mis profesores del seminario la oportunidad de haber sido su alumna.

Gracias Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXO No. 1

DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección A
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DÍA 24	MES JUN	AÑO 2008	

1. PROPÓSITO	<p>Disponer los lineamientos del procedimiento interno que son la base para la atención oportuna y expedita de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de ADDAT <p>Facilitando la atención de las actividades descritas de una forma eficaz.</p>
2. ALCANCE	<p>El procedimiento es aplicable a la asamblea, que es la más importante en el desarrollo del programa FANAR, dado que en ésta se decide formalmente el destino que darán a las tierras. Por ellos es necesario que se cumpla puntualmente con la normatividad vigente.</p>
3. REFERENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27. • Ley Agraria. • Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. • Ley General de Asentamientos Humanos. • Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido. • Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. • Acuerdos Interinstitucionales. • Manual de Operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar, FANAR. • Procedimiento General Operativo en Comunidades. • Reglamento Interno del Núcleo Agrario. • Padrón de Sujetos Agrarios.

DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección B
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	

4. FUNDAMENTO LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ver Leyes, Manuales y Reglamentos.
5. RESPONSABILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Ver Procedimiento para Control de Documentos.
6. REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Ver Procedimiento para Control de Documentos. Revisión y actualización.

DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección C
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	

7. DOCUMENTOS

APLICABLES Y/O ANEXOS

- Acta de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
- Anexo No. 1 Padrón de Sujetos Agrarios.
- Anexo No. 2 Pase de Lista de Asistencia.
- Anexo No. 3 Sujetos Agrarios que no Presentaron Identificación.
- Anexo No. 4 Lista de Sujetos Agrarios que Aclararon sus Nombres.
- Anexo No. 5 Listado de Datos Generales de los Sujetos Agrarios.
- Anexo No. 6 Constancia de Exposición de Planos Internos.
- Anexo No. 7 Reconocimiento de Posesionarios.
- Anexo No. 8 Reconocimiento de Vecindados.
- Anexo No. 9 Aceptación de Ejidatarios.
- Anexo No. 10 Asignación a Sujetos de Derecho.
- Anexo No. 11 Asignación a Sujetos de Derecho sobre Tierras de Uso Común.
- Carpeta Básica, dotación, ampliación y expropiaciones.
- Planos Internos.
- Planos de uso común.
- Planos de asentamiento humano.
- Planos de parcelas con destino específico.
- Planos Individuales Parcelarios.

8. LISTA DE DISTRIBUCIÓN

- Ver procedimiento para Control de documentos.

DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección D
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	

9. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El proceso Acuerdos de ADDAT realiza 14 variables de actividades, las cuales son las siguientes:

- Instalación de la asamblea.
- Presentación del Informe de la Comisión Auxiliar sobre la Lista Definitiva de los Sujetos a los que se les Reconocerá Derechos y de Avance en la Integración de los Expedientes Respectivos.
- Votación para la aprobación y reconocimiento de los Sujetos de Derecho.
- Presentación del Plano Interno.
- Exposición de Demasías y Excedentes.
- Votación para la Aprobación y Reconocimiento de la Delimitación y Destino de las Tierras al Interior del Ejido.
- Votación para la Aprobación y Reconocimiento de la Asignación Individual de Parcelas.
- Presentación del Plano de Tierras de Uso Común.
- Votación para la Aprobación de la Asignación de los Derechos y Planos sobre las Tierras de Uso Común.
- Presentación del Plano de Asentamiento Humano.
- Votación para la Aprobación de Parcelas y Planos Individuales con Destino Específico.
- Votación para la Aprobación de la Delimitación Interna de las Tierras de Asentamiento Humano y planos respectivos.
- Solicitud al Registro Agrario Nacional para:
 - Inscripción del acta de asamblea.
 - Certificación e inscripción del plano interno, de uso común, asentamiento humano, de parcelas y solares.
- Integración y revisión del expediente final.

Mismas que se describen a continuación:

DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección E
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DÍA 24	MES JUN	AÑO 2008	

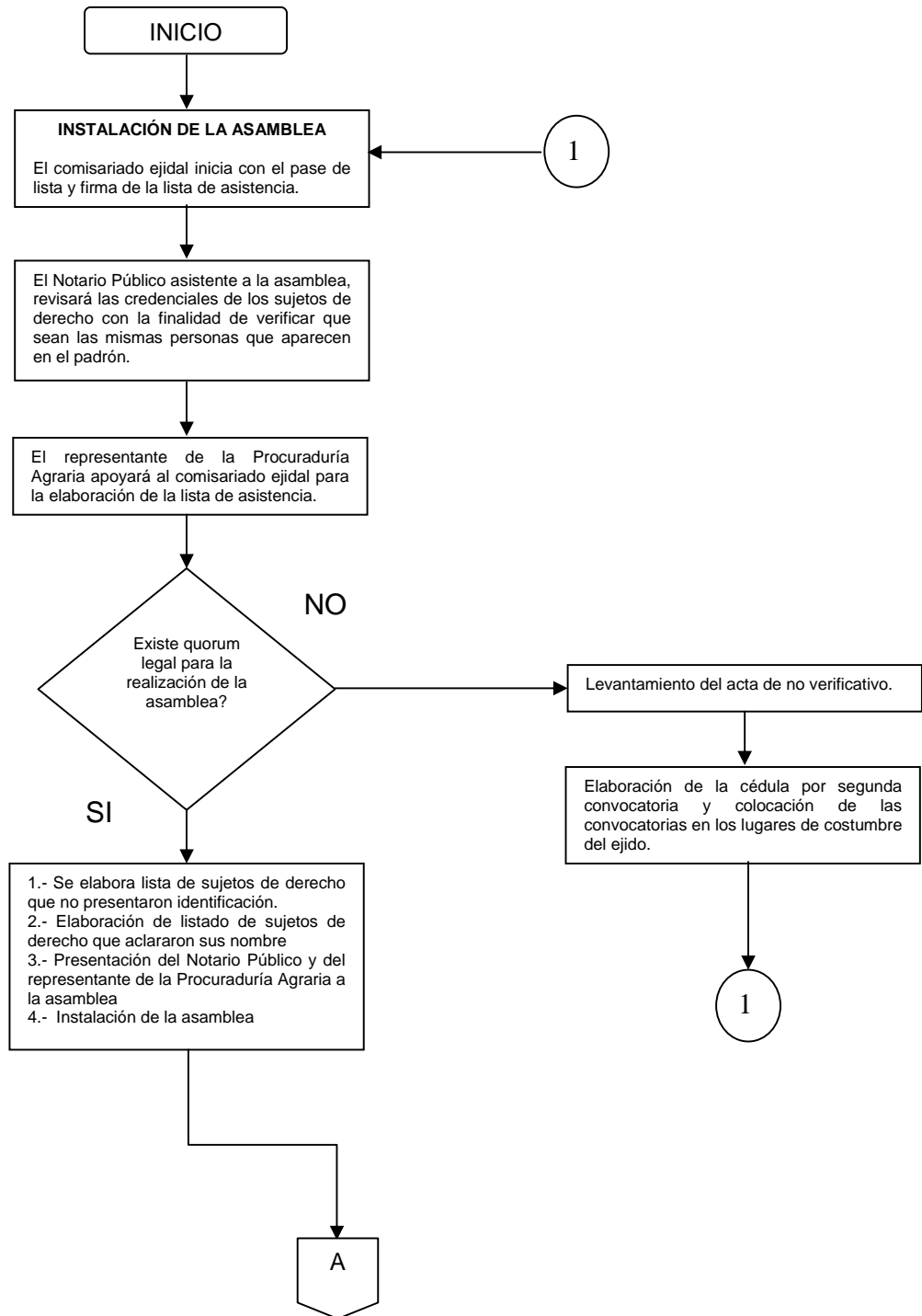
10. FLUJOGRAMA

El proceso Acuerdos de ADDAT realiza 14 actividades, las cuales son las siguientes:

- Instalación de la asamblea.
- Presentación del Informe de la Comisión Auxiliar sobre la Lista Definitiva de los Sujetos a los que se les Reconocerá Derechos y de Avance en la Integración de los Expedientes Respectivos.
- Votación para la aprobación y reconocimiento de los Sujetos de Derecho.
- Presentación del Plano Interno.
- Exposición de Demasías y Excedentes.
- Votación para la Aprobación y Reconocimiento de la Delimitación y Destino de las Tierras al Interior del Ejido.
- Votación para la Aprobación y Reconocimiento de la Asignación Individual de Parcelas.
- Presentación del Plano de Tierras de Uso Común.
- Votación para la Aprobación de la Asignación de los Derechos y Planos sobre las Tierras de Uso Común.
- Presentación del Plano de Asentamiento Humano.
- Votación para la Aprobación de Parcelas y Planos Individuales con Destino Específico.
- Votación para la Aprobación de la Delimitación Interna de las Tierras de Asentamiento Humano y planos respectivos.
- Solicitud al Registro Agrario Nacional para:
 - Inscripción del acta de asamblea.
 - Certificación e inscripción del plano interno, de uso común, asentamiento humano, de parcelas y solares.
- Integración y revisión del expediente final.

Mismas que se ilustran en el siguiente flujograma:

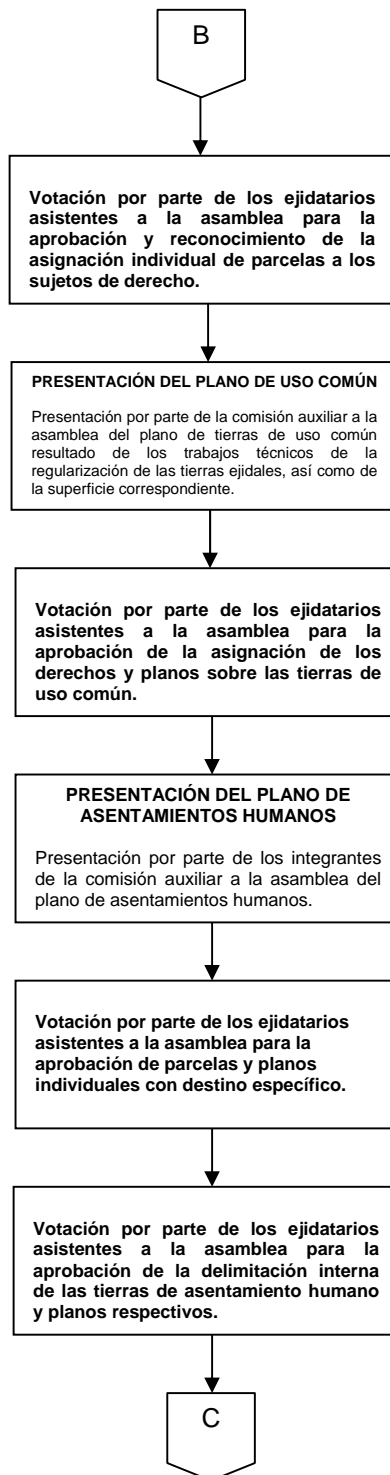
DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección E
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	



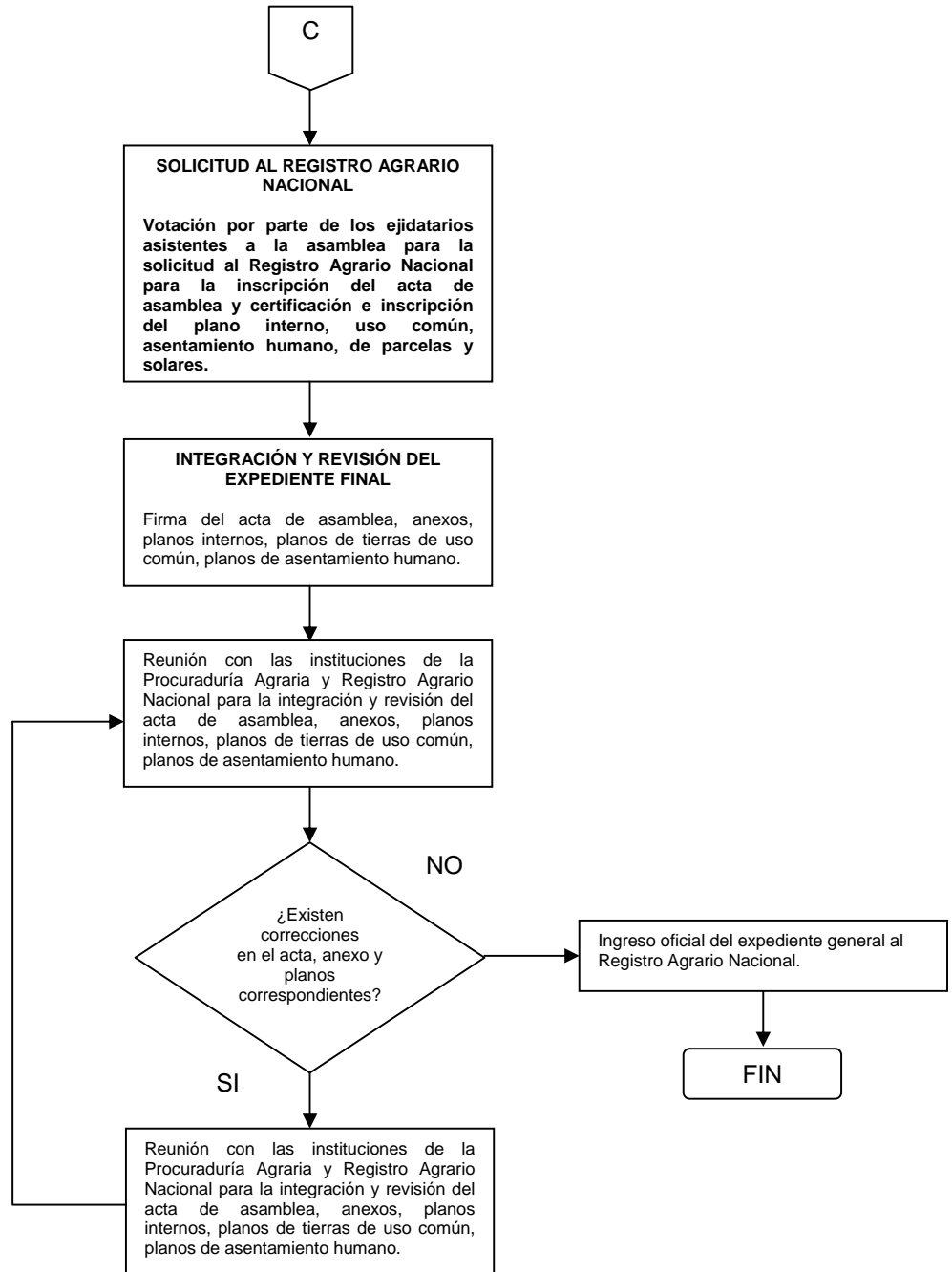
DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección E
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	



DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección E
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	



DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO		REFERENCIA			Sección E
MANUAL DE:	PROCEDIMIENTOS	FECHA DE AUTORIZACIÓN			
PROCEDIMIENTO:	OPERATIVOS LOS ACUERDOS DE ADDAT	DIA 24	MES JUN	AÑO 2008	



**MEJORAS PARA EL PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE ACUERDOS DE
ADDAT DEL PROGRAMA FONDO DE APOYO PARA NUCLEOS AGRARIOS
SIN REGULARIZAR (FANAR).**

Título:

Gestión de la Calidad del Proceso: Acuerdos de ADDAT en el programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), en la Procuraduría Agraria, Delegación Estado de México, periodo 2005-2008.

Objetivo:

Estructurar procesos de mejora continua, utilizando la planeación estratégica y la gestión de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, en el proceso Acuerdos de ADDAT (Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras) en el programa FANAR, desde la perspectiva de la transición de una administración tradicional a una administración de calidad, para que la Delegación Estado de México ofrezca servicios de calidad.

Compromiso de Servicio:

Estándares de servicio que la Procuraduría Agraria se compromete a cumplir, para otorgar el servicio de calidad.

- **Oportunidad en el programa FANAR.-** Una vez lanzada la primera convocatoria, la realización de la asamblea es en un lapso de 30 días, con el 75% de asistencia de ejidatarios, el visitador agrario y el notario público. Si no se celebra por falta de quórum ese día se lanza la segunda convocatoria para realizar asamblea en un lapso de no menos de 8 días y

no más de 30, con la participación del 50%+1 de ejidatarios, el visitador agrario y el notario público.

- **Confiabilidad en el proceso.-** En las convocatorias se precisará la fecha de celebración de las asambleas y el tipo de las mismas, así como quien participará en ellas.
- **Imparcialidad.-** Se garantiza igualdad en el trato y atención si preferencias ni discriminación.
- **Honestidad.-** Nadie solicitará retribución alguna por la prestación del servicio.

Por cada asamblea a la que asista el visitador agrario como representante de la Procuraduría Agraria, se debe dar de alta un expediente en el Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA), de aquí se parte para observar las mejoras que se obtienen al tener un proceso certificado (2008), a no tenerlo, que es como se estaba trabajando antes (periodo 2005-2007).

Antes: (2005-2007)	Ahora: 2008
En el acuerdo de radicación (documento base en la integración de los expedientes del CIIA), no se precisaba el tipo de asamblea a celebrar.	En el acuerdo de radicación se especifica el tipo de asamblea a realizar.
Manuales y procedimientos obsoletos y no difundidos.	Actualización de lineamientos y manuales, y difusión a través de la normateca interna de la institución y por medio de capacitaciones al personal.
Falta de estandarización en los criterios para la elaboración de las convocatorias y actas de asambleas.	Criterios y programas estandarizados, para la elaboración de convocatorias y actas de asambleas.
Insuficiente capacitación al personal en materia de certificación y titulación de las tierras ejidales.	Diseño y desarrollo de programas de capacitación en materia de certificación y titulación de tierras ejidales, para el personal de la Delegación.
Falta de estandarización del procedimiento operativo para la realización de la Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras.	Se emiten los lineamientos para mejorar y estandarizar el procedimiento operativo, mismo que se desprende de la Certificación de la Calidad del proceso 6 "Acuerdos de ADDAT" del programa FANAR, bajo la norma ISO 9001:2000.
Falta de estandarización en la entrega del expediente final al Registro Agrario Nacional.	Criterios estandarizados para la entrega en tiempo y forma del expediente final al Registro Agrario Nacional.
Falta de cumplimiento de los convenios interinstitucionales para cumplir con la certificación y titulación de las tierras ejidales a corto plazo.	Se revisan y emiten nuevos convenios interinstitucionales, para cumplir en un lapso menor a 8 meses con la certificación y titulación de las tierras ejidales.

Beneficios:

1. El campesino mediante una Carta Compromiso al Ciudadano, conoce los beneficios que le ofrece el FANAR.
2. El campesino sabe que el servicio que se le brinda se realiza conforme a un marco Normativo vigente.
3. Certeza del campesino, de que los plazos señalados para la emisión de las convocatorias y realización de las asambleas, será el que marca la Ley Agraria.
4. La atención a los usuarios se otorga de igual manera en todas las Delegaciones de la Procuraduría Agraria.
5. La asesoría que se le brinda al campesino es de manera adecuada y con el mejor personal capacitado en materia de certificación y titulación de tierras ejidales.
6. Los campesinos tienen la seguridad de que la certificación y titulación de su ejido será en el tiempo propuesto.
7. Los campesinos están seguros que el servicio que reciben está apegado a la normatividad aplicable y de manera gratuita.

Una vez que el proceso "Acuerdos de ADDAT" quede certificado bajo la norma ISO 9001:2000, en el presente año (2008) se podrán asegurar las mejoras antes mencionadas, con el único fin de que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, ofrezca servicios de calidad para beneficio exclusivo de los campesinos de la entidad.

ANEXO No. 2

ESCENARIOS

A lo largo del presente estudio, se ha tratado de cumplir con el objetivo central del mismo, el cual es: “Estructurar procesos de mejora continua, utilizando la planeación estratégica y la gestión de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000, en el proceso Acuerdos de ADDAT (Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras) en el programa FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar), desde la perspectiva de la transición de una administración tradicional a una administración de calidad, para que la Delegación Estado de México de la Procuraduría Agraria, ofrezca servicios de calidad”; por lo que es ahora cuando se analizarán cuatro diferentes escenarios del quehacer de la institución a futuro, en un lapso de 5, 10, 15 y 20 años, donde se plantearán diversas estrategias y se verá si las decisiones tomadas pueden ser llevadas a cabo o no.

De tal manera que se tomaran en cuenta las áreas involucradas en el desarrollo del proceso Acuerdos de ADDAT, para así contemplar de forma más apegada a la realidad el comportamiento al paso del tiempo de cada uno de los escenarios a desarrollar; es decir, se tiene como tomadores de decisiones a los delegados y subdelegados de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, a los visitantes agrarios, quienes realizan el trabajo en campo junto con los campesinos y comuneros, actores principales en este estudio, a los notarios públicos, jefes de residencia y los jefes del área administrativa, por parte de la Procuraduría Agraria, y al personal operativo del Registro Agrario Nacional.

Así pues, se retoma el tema en cuestión: “ Gestión de la Calidad del Proceso: Acuerdos de ADDAT en el programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), en la Procuraduría Agraria, Delegación Estado de México, periodo 2005-2008”, de donde se desprende que el estudio realizado es a nivel regional.

Antes de entrar de lleno al desarrollo de los escenarios, es conveniente mostrar algunas estadísticas de la Procuraduría Agraria en cuanto a certificación y titulación de tierras en el Estado de México, ya que esto ayudará al mejor desenvolvimiento de los mismos. Fig. (11)

Concepto	Ejidos	Documentos Expedidos	Beneficiarios	Sup. Certificada y titulada (has.)
Núcleos Agrarios Certificados y titulados del año 1993 a 2004	1,023	560,376	257,386	672,169
Núcleos Agrarios Certificados y titulados del año 2005	68	54,104	27,087	111,594
Núcleos Agrarios Certificados y titulados del año 2006	31	50,372	22,662	46,849
Núcleos Agrarios Certificados y titulados del año 2007	4	9,213	5,533	15,001
Núcleos Agrarios Certificados y titulados de primer trimestre del año 2008	1	3,861	1,820	3,751
Total:	1,127	677,926	314,488	849,364

Fuente: Elaboración propia del autor, con información del Registro Agrario Nacional, Delegación Estado de México, al corte del tercer trimestre de 2008.

Figura (11). Avance de núcleos certificados y titulados en el Estado de México.

De la figura (11) se puede ver como ha venido disminuyendo el proceso de certificación de una manera drástica, en el año 2006 al cierre del Programa de Certificación de Derechos Ejidales se trabajaron 31 núcleos agrarios, en el año 2007 y 2008 que no se ha implementado el nuevo programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Certificar (FANAR), el trabajo de titulación y certificación de ejidos ha sido demasiado bajo (sólo 5 núcleos certificados), de aquí se desprende del

mismo modo que de los 1,255 núcleos agrarios en el Estado de México (incluyendo 130 comunidades), se han regularizado al cierre del tercer trimestre de 2008 un total de 1,127 núcleos , que representa el 89.80% de avance en los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra.

Es entonces que para la elaboración de los escenarios se hablará de la planeación estratégica y de la técnica FODA. La planeación estratégica se dice, es la planeación a largo plazo, la que permite elegir en concordancia con el ambiente en el que se desarrolla la organización, la visión, misión, filosofía, objetivos, estrategias y metas que dirijan los planes de operación que se necesitan para alcanzar el futuro requerido. Por tanto es un proceso integrador de todas las funciones y actividades de una organización.

El proceso de planeación estratégica es resultado del sistema de información que se establece para proporcionar los datos e información indispensables para tomar decisiones contextuales de acuerdo a una situación determinada, definiendo las estrategias y tácticas, lo cual implica la necesidad de analizar y evaluar los datos e información provenientes no solamente del ambiente socioeconómico externo sino también del interno.

La técnica FODA ayuda al análisis de problemas precisando las fortalezas y debilidades de una institución, relacionadas con sus oportunidades y amenazas en el mercado. Las fortalezas y debilidades se refieren a la organización y sus productos o servicios. Las oportunidades y amenazas se consideran como factores externos sobre las que la organización no tiene control. Luego es posible hacer el intento de explotar las fortalezas, aminorar las debilidades, aprovechar las oportunidades y defenderse de las amenazas. Es por esto que la técnica FODA es una de las herramientas esenciales que provee de los insumos necesarios al proceso de planeación estratégica, proporcionando la información necesaria para la implantación

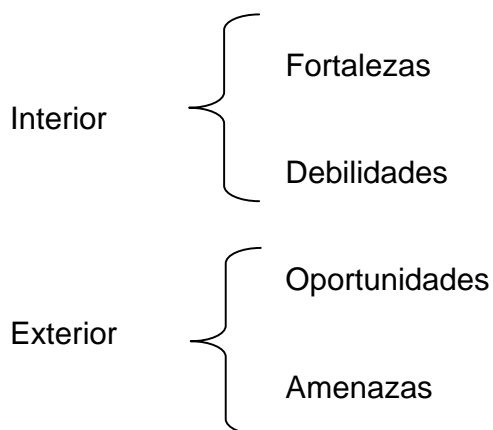
de acciones y medidas correctivas y la generación de nuevos o mejores proyectos de mejora, del mismo modo es importante mencionar que el análisis FODA considera los factores económicos, políticos, sociales y culturales, que son las influencias del ambiente exterior de la empresa, mismas que inciden en su quehacer interno.

Ahora se muestran las variables que intervinieron a lo largo del estudio, así como los componentes de la matriz FODA: figura (12)

Variables Controlables	Variables No Controlables
Normatividad.	Políticas de Sector.
Capacitación.	Trabajo que realiza el Registro Agrario Nacional que influye en el de la Procuraduría Agraria.
Recursos financieros disponibles.	Rotación de personal.
Tecnología de la información.	Los Campesinos.
Políticas de calidad internas.	Los partidos políticos.

Fig. (12). Variables a considerar para la definición de la problemática

Componentes Matriz FODA:



Fortalezas:

- F1: Calidad total en la aplicación de los programas para lograr la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.
- F2: 100% del personal operativo cuenta como mínimo con licenciatura.
- F3: Visión, misión, objetivos y metas bien definidos.
- F4: Gratuidad en los servicios al cliente.

Debilidades:

- D1: Alta resistencia al cambio.
- D2: Falta de planeación.
- D3: Recursos humanos sin capacitación.
- D4: Recorte en los recursos financieros.
- D5: Tecnología obsoleta.

Oportunidades:

- O1: Aplicación del nuevo programa de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar” FANAR.
- O2: Aumento de la demanda de instituciones del gobierno federal calificadas y certificadas en la gestión de la calidad.
- O3: La Procuraduría Agraria es considerada como un factor determinante para poder abatir al 100% la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.

Amenazas:

- A1: Incursión de empresas inmobiliarias ofreciendo titulación de tierras.
- A2: Que el FANAR no logre los objetivos para los que es creado y sea sustituido por otro programa.
- A3: Inestabilidad de la economía nacional que impida que el FANAR entre en actividad.

Factores internos Factores Externos	Fortalezas F1, F2, F3 y F4	Debilidades D1, D2, D3, D4 y D5
Oportunidades O1, O2 y O3	Consolidar la aplicación del programa FANAR. Certificación de la calidad del programa para lograr abatir la incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.	Impulsar la capacitación del personal. Fomentar la cultura laboral. Congruencia entre planes y convenios interinstitucionales.
Amenazas A1, A2 y A3	Optimizar el trabajo que realizan los visitantes, eliminando obstáculos a innovaciones tecnológicas. Fomentar la realización del programa de forma gratuita, antes de permitir que sea sustituido por otro.	Promover la mejora continua en todos los niveles de la institución. Revisar el presupuesto solicitado para que cubra las necesidades de implantación del programa FANAR.

Matriz Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Es aquí que se realizará el estudio de escenarios en el marco de cuatro cuadrantes, de la manera en que se estudió en el Seminario “Análisis de la Planeación”, en la FES-Acatlán, UNAM, tema que fue impartido por la Profra. Liliana Sandoval, el día 22 de abril del 2008, donde se vio que dependiendo de la estructura que se considera a analizar, se proyectarán distintos futuros.

Los escenarios proyectados de esta manera, reflejan la incertidumbre en el futuro, desarrollan teorías respecto al mundo, descubren un contexto tangible del mundo real y utilizan un modo causal del pensamiento.

Así pues, se considera la selección de 2 variables principales que serán ubicadas en un plano bidimensional, cada una de las cuales se analizarán de acuerdo al cuadrante donde se observe, en conjunto con las variables secundarias.

Para describir cada uno de los cuatro escenarios futuros, se hará la definición clara de: nombre de cada escenario, un trama y un desenlace, en cuanto al trama y desenlace se analizará cada uno de los escenarios en un lapso de acción de 5, 10, 15 y 20 años. Los cuadrantes que se van a manejar se muestran a continuación en la fig. (13).

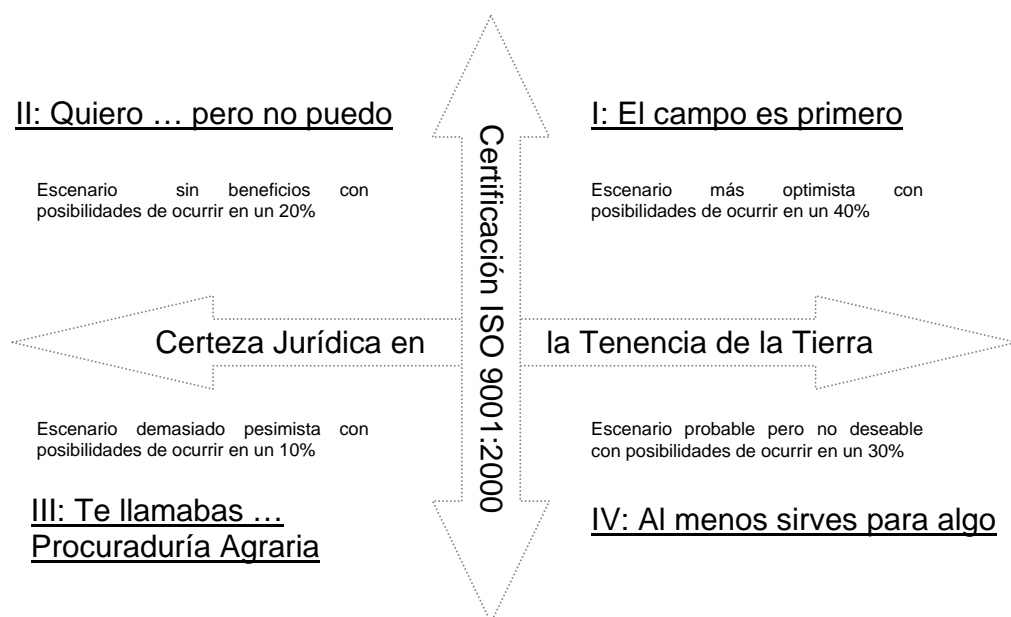


Figura (13). Escenarios Futuros

Una vez que se han identificado los cuatro escenarios a estudiar en la fig. (2), se continuará con la descripción de cada una de ellos en los horizontes ya previstos, no sin antes recordar que en el Estado de México faltan por regularizar 128 núcleos agrarios; después del cierre del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales) en el año 2006, sólo se certificaron 4 núcleos agrarios en 2007 y uno más hasta el tercer trimestre del año 2008, esto con la finalidad de que se tenga una visión más amplia para la elaboración de los escenarios.

Los rubros que se van a analizar en cada uno de los escenarios son:

1. Alto impacto del FANAR.
2. Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000.
3. Presupuesto y tecnología.
4. Convenios interinstitucionales.
5. Factor humano.
6. Transparencia y honestidad.
7. Salarios a servidores públicos.
8. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario.
9. Y después del FANAR ... qué?.

La descripción de cada uno de los escenarios se muestra a continuación:

Escenario I: El campo es primero.

Hacia el año 2012 (primeros 5 años)

Alto impacto del FANAR	Se ha dado a conocer el programa en el año 2008 en todos aquellos núcleos pendientes por certificar, lo aceptan y la Delegación Estado de México logra certificar y titular 60 núcleos agrarios al cierre del presente sexenio.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Se logra certificar el Proceso 6 "Acuerdos de ADDAT", del programa Fondo de Apoyo de Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), en el año 2008.
Presupuesto y tecnología	A partir de que se instituye el FANAR y se propone certificar y titular 12 núcleos agrarios por año, 60 al terminar el sexenio a nivel Delegación Estado de México, es por lo que se autoriza el presupuesto para dicho programa y para actualizar el equipo informático que se necesita para que los visitantes realicen de la mejor forma su trabajo.
Convenios interinstitucionales	Se instituyen convenios interinstitucionales entre la Procuraduría Agraria-Registro Agrario Nacional, y se cumplen al 100%.
Factor humano	Los servidores agrarios pierden el miedo al cambio y entran al proceso de la cultura laboral, se capacitan y se comprometen con ellos mismos y con la institución a realizar su trabajo de la mejor forma para beneficio de los ejidatarios.
Transparencia y honestidad	Este es un principio fundamental para que se logre prestar un servicio de calidad.
Salarios a servidores públicos	Desde el año 2000 no ha habido aumentos de sueldos, pero es ahora que hacienda los autoriza, esto hace que todo el personal trabaje con menos presiones.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Se logra abatir casi en un 50% el rezago en la incertidumbre de la tenencia de la tierra.
Y después del FANAR ... qué?	Se comienza a trabajar sobre los nuevos programas que deberán ser la piedra angular de la institución para todos aquellos núcleos agrarios que estén certificados y titulados.

Del año 2013 al 2017

Alto impacto del FANAR	Como compromiso del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018, la Procuraduría Agraria debe abatir al 100% el rezago de los núcleos agrarios sin regularizar.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Gracias a que se certificó un proceso del programa FANAR en el 2008, es que esto ayudó a que la institución trabajara con calidad y compromiso.
Presupuesto y tecnología	Se ha seguido otorgando presupuesto a la Procuraduría Agraria, Delegación estado de México para el desarrollo del programa FANAR, puesto que ha estado certificando 12 núcleos agrarios por año.
Convenios interinstitucionales	Al seguir cumpliendo con los convenios PA-RAN, los trabajos para la regularización de los núcleos agrarios no se han visto interrumpidos.
Factor humano	El proceso del fomento a la cultura laboral ha ido creciendo de manera significativa y los servidores agrarios están más que de acuerdo con todos los cambios que se dan.
Transparencia y honestidad	Se sigue cumpliendo al pie de la letra el principio de transparencia y honestidad para que se presten servicios de calidad.
Salarios a servidores públicos	A partir del año 2008, se han otorgado aumentos salariales anualmente, lo que ha hecho que los servidores agrarios se sientan más comprometidos con la institución.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Se tiene el compromiso que al terminar el sexenio 2013-2018, se cubra el total de los núcleos sin regularizar.
Y después del FANAR?	En el año 2008 se inició con la promoción de los programas como PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario) Y FAPPA (Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos), mismos a los que se les ha dado una gran importancia entre los ejidatarios y comuneros, ya que estos programas hacen que disfruten de las utilidades que les otorgan sus tierras.

Del año 2018 al 2022

Alto impacto del FANAR	A finales del 2018 se ha logrado abatir en su totalidad el rezago agrario en la tenencia de la tierra. La Procuraduría Agraria ha cumplido su compromiso. Ahora las prioridades se van a los nuevos programas de la institución.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Es ahora que se debe buscar certificar los nuevos programas de la institución para seguir en el mismo camino de la búsqueda de la calidad y la mejora continua.
Presupuesto y tecnología	Por el buen trabajo que la institución ha tenido, hacienda no ha retirado el presupuesto asignado a la misma.
Convenios interinstitucionales	Los convenios que se generarán son ahora para los programas PROMUSAG y FAPPA, y serán con la Secretaría de la Reforma Agraria.
Factor humano	Los servidores agrarios se encuentran laborando sin problemas mayores.
Transparencia y honestidad	De igual manera sin problemas por cumplir con el principio en cuestión.
Salarios a servidores públicos	Así mismo, los salarios se han mantenido en una constante favorable hacia los servidores públicos.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Se cumplió con el compromiso del sexenio 2013-2018, de los nuevos compromisos para el sexenio 2019-2024, son todos aquellos que hagan producir la tierra para los campesinos y eviten que ésta sea vendida o que los campesinos tengan que emigrar al vecino país del norte para cubrir sus necesidades económicas.
Y después del FANAR?	Ya se encuentran trabajando los programas PROMUSAG y FAPPA.

Del año 2023 al 2028

Alto impacto del FANAR	Programa concluido.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Se han logrado certificar bajo la norma mencionada los programas PROMUSAG y FAPPA.
Presupuesto y tecnología	La institución sigue con sus presupuestos asignados.
Convenios interinstitucionales	Los convenios realizados con la Secretaría de la Reforma Agraria se han cumplido al 100%, lo que ha fomentado que los campesinos se queden a trabajar sus tierras, ya que con esto es como si fueran sus propios jefes, obteniendo de ellas todo lo que necesitan.
Factor humano	Sin problemas con los servidores públicos, gracias a la capacitación constante y la mejora continua, han logrado ascender en el escalafón de la estructura institucional.
Transparencia y honestidad	Sin problemas en el cumplimiento de este principio.
Salarios a servidores públicos	El patrón ha seguido cumpliendo con el factor primordial que necesita el empleado para seguir desarrollando su trabajo de la mejor manera, tener un salario digno.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	En estos sexenios los compromisos del Gobierno Federal han sido en pro de los campesinos al crear los programas de proyectos productivos que harán que obtengan ganancias siendo ellos sus propios jefes, así como que serán socios si lo desean en el caso de las empresas inmobiliarias.
Y después del FANAR?	Los proyectos productivos y los proyectos inmobiliarios son ahora los programas fundamentales tanto de la institución como del sector agrario en general.

Escenario II: Quiero ... pero no puedo.

Hacia el año 2012 (primeros 5 años)

Alto impacto del FANAR	Se ha dado a conocer el programa en el año 2008 en todos aquellos núcleos pendientes por certificar, lo aceptan y la Delegación Estado de México se compromete a certificar y titular 60 núcleos agrarios al cierre del presente sexenio.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Se logra certificar el Proceso 6 "Acuerdos de ADDAT", del programa Fondo de Apoyo de Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), en el año 2008.
Presupuesto y tecnología	Como Hacienda se da cuenta de que a partir del cierre del programa PROCEDE en diciembre de 2006, la Procuraduría Agraria ha regularizado 4 ejidos en 2007 (uno por trimestre) y lleva uno en el primer trimestre del 2008, no confía en que se logre regularizar la meta propuesta, 60 núcleos para finalizar el sexenio, por lo que no autoriza el presupuesto total, lo que afecta el cumplimiento del nuevo programa FANAR y de la adquisición de nuevo equipo de cómputo, esto obviamente retrasa el avance del programa.
Convenios interinstitucionales	Los convenios que se han instituido PA-RAN, han cumplido con las condiciones estipuladas de colaboración.
Factor humano	Los servidores públicos aceptan aunque no al 100% entrar a la nueva cultura laboral, se percibe una ligera resistencia al cambio.
Transparencia y honestidad	Este es un principio del que ningún servidor público debe desprenderse.
Salarios a servidores públicos	No ha habido aumento de sueldos desde el año 2000, y es ahora que Hacienda a prometido que se otorgarán aumentos y homologación de salarios para los trabajadores de la institución.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	El compromiso hecho por el Presidente de la República de abatir al 100% con el rezago en la regularización de la tenencia de la tierra no se logró cumplir en su totalidad.
Y después del FANAR?	Empiezan a vislumbrarse nuevos programas tanto de apoyo a los proyectos productivos como de apoyo a la mujer campesina.

Del año 2013 al 2017

Alto impacto del FANAR	Se da a conocer que al no haber logrado cumplir un compromiso de sector en el sexenio pasado, es ahora que el gobierno federal en el sexenio 2013-2018 propone que se cumpla al 100% con la eliminación del rezago agrario en lo que respecta a la incertidumbre sobre la tenencia de la tierra.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	El lograr certificar uno de los procesos más importantes del programa FANAR no ha ayudado en gran medida a que se cumpla con el compromiso de gobierno.
Presupuesto y tecnología	Al finalizar el sexenio pasado se regularizaron un promedio de 23 núcleos agrarios, menos de la mitad de lo que se tenía programado hacer, motivo por el cual no se otorgan aumentos de presupuesto, se sigue trabajando con lo mismo.
Convenios interinstitucionales	Los convenios firmados sirven sí, pero no mucho, hace falta presupuesto para lograr integrar a más núcleos agrarios al programa de certificación FANAR.
Factor humano	Al ver que la situación no cambia casi en nada, los empleados incrementan su resistencia al cambio, se vuelven apáticos y la calidad de servicio baja.
Transparencia y honestidad	El hecho de que se quisiera pasar por alto este principio, traería consecuencias graves para los empleados.
Salarios a servidores públicos	Hacienda por no ver resultados favorables para el sector agrario, decide no aumentar presupuesto, al contrario, disminuye de manera sustancial el otorgamiento de ayudas alimenticias y pago de viáticos a los empleados.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	En este sexenio se logró regularizar 18 núcleos agrarios, digamos que se trabaja, pero no se cumple con las expectativas del Gobierno Federal.
Y después del FANAR?	Los programas PROMUSAG y FAPPA ya se encuentran trabajando en algunos de los núcleos agrarios regularizados, se está promoviendo que no vendan las tierras, que las sigan trabajando ellos o que en su defecto se hagan socios de las empresas inmobiliarias para que no pierdan en su totalidad el único patrimonio que ellos tienen.

Del año 2018 al 2022

Alto impacto del FANAR	Se tiene un rezago de 87 núcleos sin regularizar, se ofrece cumplir para el sexenio 2019-2024 un mínimo de 18 núcleos a regularizar.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	La certificación de la calidad no muestra gran apoyo en el cumplimiento de las metas.
Presupuesto y tecnología	La institución sigue con el mismo presupuesto, no hay dinero para la compra de equipo de cómputo, así como los empleados siguen sin obtener ayudas alimenticias y el pago de sus viáticos.
Convenios interinstitucionales	Los convenios empiezan a pasar a segundo plano, no se ve la ventaja de cumplirlos.
Factor humano	Mayor resistencia al fomento de la cultura laboral, no hay calidad en el servicio.
Transparencia y honestidad	Por las consecuencias que trae consigo el no cumplir con este principio es que los empleados siguen apegándose a lo que marca la ley.
Salarios a servidores públicos	Si no hay resultados favorables, el patrón no tiene la fuerza suficiente como para pedir se autoricen aumentos de sueldo.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	En el sexenio 2019-2024, se logra certificar 20 núcleos agrarios, dos más de los comprometidos al inicio del mismo.
Y después del FANAR?	El sector agrario está mirando más por apoyar el desarrollo de los programas de proyectos productivos como lo son PROMUSAG y FAPPA, que seguir con un programa casi muerto como lo es FANAR, los campesinos están molestos con la institución.

Del año 2023 al 2028

Alto impacto del FANAR	Quedan 67 núcleos por certificar, el gobierno federal da por concluido el programa de regularización de ejidos FANAR, no cumplió con las expectativas para las que fue creado.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Ni siquiera se ha pensado en la posible certificación de la calidad de los programas PROMUSAG y FAPPA, no se le ve su utilidad.
Presupuesto y tecnología	El presupuesto se ve reducido sustancialmente al perder un programa tan fuerte como lo fue el FANAR.
Convenios interinstitucionales	Convenios de palabra con la Secretaría de la Reforma Agraria para trabajar conjuntamente en la implementación de los programas de proyectos productivos.
Factor humano	Solo cumple su trabajo, porque recibe un sueldo por él.
Transparencia y honestidad	Sin posibilidades de hacer a un lado este principio.
Salarios a servidores públicos	No hay aumento de salarios.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Dentro del plan de desarrollo del sector agrario, la Procuraduría Agraria solo aparece como gestora de fondos para los proyectos productivos y capacitadora en los proyectos inmobiliarios para los núcleos involucrados deseosos de participar en dichos programas.
Y después del FANAR?	Después del FANAR, los proyectos productivos son los encargados de tratar de rescatar la tierra que tan codiciada es por las empresas inmobiliarias.

Escenario III: Te llamabas ... Procuraduría Agraria

Hacia el año 2012 (primeros 5 años)

Alto impacto del FANAR	Se ha dado a conocer el programa en el año 2008 en todos aquellos núcleos pendientes por certificar, no lo aceptan y la Delegación Estado de México trata en la medida de lo posible de certificar y titular aquellos núcleos agrarios que por lo menos tengan una mínima intención de regularizar sus tierras.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	No se logra certificar el Proceso 6 "Acuerdos de ADDAT", del programa Fondo de Apoyo de Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).
Presupuesto y tecnología	No hay aumento en el presupuesto ya que en el año 2007 solo se regularizaron 4 núcleos agrarios y en el primer trimestre de 2008 se lleva un núcleo regularizado.
Convenios interinstitucionales	Los convenios que se pretenden hacer con el Registro Agrario Nacional no se dan, ellos prefieren seguir trabajando a la palabra, sin ningún papel firmado que los obligue a nada.
Factor humano	Resistencia total al cambio, no a la cultura laboral.
Transparencia y honestidad	Como ya se ha mencionado el desprenderse de este principio hasta en los peores momentos sería de fatales consecuencias para los servidores públicos.
Salarios a servidores públicos	Ni pensar en aumentos salariales.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Sin cumplir el compromiso del sexenio 2007-2012. Se regularizaron solo 15 núcleos agrarios.
Y después del FANAR?	La institución se enfoca en los núcleos regularizados para trabajar los programas de proyectos productivos.

Del año 2013 al 2017

Alto impacto del FANAR	Nuevo sexenio y mismo compromiso abatir en un 100% el rezago en la certeza jurídica de la tenencia de la tierra. La institución no ha logrado integrar a los 113 núcleos restantes a los trabajos del FANAR.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Programa FANAR sin lograr su certificación de la calidad.
Presupuesto y tecnología	Sin modificación alguna. El lema es si no trabajas para que quieres dinero.
Convenios interinstitucionales	Sin convenio alguno.
Factor humano	Resistencia al cambio. No hay motivación económica, no hay trabajo.
Transparencia y honestidad	Sin cambio, se debe cumplir.
Salarios a servidores públicos	Sin aumento salarial.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Sin cumplir el compromiso de sexenio 2013-2018.
Y después del FANAR?	Se sigue apoyando a los proyectos productivos, sin obtener los resultados esperados, ya que las empresas inmobiliarias han absorbido en su mayoría las tierras ejidales, no se ha logrado detener el crecimiento de estas empresas que perjudican más que benefician al campo mexicano.

Del año 2018 al 2022

Alto impacto del FANAR	Por falta de cumplimiento, desaparece el programa FANAR.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Jamás se logró ni siquiera iniciar con el proceso de certificación de la calidad.
Presupuesto y tecnología	Presupuesto mínimo otorgado a la Procuraduría Agraria.
Convenios interinstitucionales	Cero convenios.
Factor humano	Piden a gritos su liquidación.
Transparencia y honestidad	Compromisos que deben cumplirse aunque no se quieran.
Salarios a servidores públicos	Salarios de risa, con ganas de que los empleados renuncien y así obtener la ganancia de no pagar liquidaciones.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Sin cumplir.
Y después del FANAR?	A duras penas logran sobrevivir los proyectos productivos. Los campesinos quieren dinero por sus tierras y quitarse de problemas.

Del año 2023 al 2028

LA INSTITUCIÓN HA DESAPARECIDO.

Escenario IV: Al menos sirves para algo

Hacia el año 2012 (primeros 5 años)

Alto impacto del FANAR	Se ha dado a conocer el programa en el año 2008 en todos aquellos núcleos pendientes por certificar, lo aceptan y la Delegación Estado de México logra certificar y titular 60 núcleos agrarios al cierre del presente sexenio.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	No se logra certificar el Proceso 6 "Acuerdos de ADDAT", del programa Fondo de Apoyo de Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), en el año 2008.
Presupuesto y tecnología	A partir de que se instituye el FANAR y se propone certificar y titular 12 núcleos agrarios por año, 60 al terminar el sexenio a nivel Delegación Estado de México, es por lo que se autoriza el presupuesto para dicho programa y para actualizar el equipo informático que se necesita para que los visitadores realicen de la mejor forma su trabajo.
Convenios interinstitucionales	Se instituyen convenios interinstitucionales entre la Procuraduría Agraria-Registro Agrario Nacional, se espera se cumplan al 100%.
Factor humano	Se invita a los servidores públicos se integren a la nueva cultura laboral. Hay resistencia al cambio.
Transparencia y honestidad	Principio fundamental que se debe cumplir al prestar un servicio de calidad.
Salarios a servidores públicos	Como no ha habido aumento de salarios desde el año 2000, el patrón condiciona que para poder obtener un aumento se debe cumplir con la regularización de al menos 60 núcleos agrarios.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Se logra regularizar un promedio de 40 núcleos agrarios, quedando por trabajar 88 núcleos, no se logró abatir ni siquiera un 50% el rezago en la incertidumbre de la tenencia de la tierra.
Y después del FANAR?	Se comienza a trabajar sobre los nuevos programas que deberán ser la piedra angular de la institución para todos aquellos núcleos agrarios que estén certificados y titulados.

Del año 2013 al 2017

Alto impacto del FANAR	Es aquí que condicionan a la institución, a que si quiere su permanencia debe comprometerse a cumplir con el 100% de la regularización de los núcleos agrarios, o sea de los 88 restantes.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Se sigue sin aceptar la certificación del programa.
Presupuesto y tecnología	No hay aumento de presupuesto, al menos no lo reducen.
Convenios interinstitucionales	Hasta el momento se han tratado de cumplir con los convenios estipulados, no en su totalidad, por lo que se ha visto reflejado en el no cumplimiento total de las metas programadas.
Factor humano	Prefieren seguir igual, no pasa nada, solo hay que cumplir con lo que piden y así conservan el trabajo.
Transparencia y honestidad	Principio que debe cumplirse.
Salarios a servidores públicos	Como no se logró la primera meta de regularizar 60 núcleos, el aumento de salario solo se dio en los años 2010 y 2011, ahora siguen condicionados los empleados a cumplir con la meta propuesta 88 núcleos a regularizar, para así obtener nuevamente un aumento de salario.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Se hizo el compromiso que al terminar el sexenio 2013-2018, se cubriría el total de los núcleos sin regularizar, desafortunadamente solo se lograron regularizar 50 núcleos.
Y después del FANAR?	En el año 2008 se inició con la promoción de los programas como PROMUSAG (Programa de la Mujer en el Sector Agrario) Y FAPPA (Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos), mismos a los que se les ha dado una gran importancia entre los ejidatarios y comuneros, ya que estos programas hacen que disfruten de las utilidades que les otorgan sus tierras.

Del año 2018 al 2022

Alto impacto del FANAR	Es ahora en el sexenio de 2019 a 2024, se debe concluir con los 38 núcleos restantes por regularizar.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Se quedó en el olvido.
Presupuesto y tecnología	Sin aumento de presupuesto, pero sí aumento de presiones para cumplir con las metas propuestas.
Convenios interinstitucionales	Los convenios de palabra son dados a cumplirse o no, el Registro Agrario Nacional opta ya por este tipo de convenios prometiendo los cumplirá al 100% en la medida de lo posible.
Factor humano	Los empleados no les apetece hablar de la cultura laboral, de capacitación, de mejora continua, no hay aumento de sueldo y entonces solo se trabaja por asegurar el sueldo y el trabajo.
Transparencia y honestidad	Principio que debe cumplirse.
Salarios a servidores públicos	Sin aumento de salario, los empleados optan por emigrar.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Este periodo se ha vivido bajo muchas presiones y con muchos esfuerzos se ha logra abatir al 100% el rezago agrario en la tenencia de la tierra.
Y después del FANAR?	Siguen todos aquellos programas que hagan producir la tierra para que los campesinos eviten que ésta sea vendida, o para que eviten emigrar al vecino país del norte, estos programas son los que ya se encuentran funcionando para beneficio de ellos y son PROMUSAG y FAPPA.

Del año 2023 al 2028

Alto impacto del FANAR	Programa concluido.
Certificación de la calidad, bajo la Norma ISO 9001:2000	Nunca se logró.
Presupuesto y tecnología	Ahora menos que nunca hay aumento de presupuesto, el programa de regularización terminó, y para los proyectos productivos la Procuraduría Agraria solo fungirá como gestora de recursos ante la Secretaría de la Reforma Agraria y como capacitadora de los núcleos que así lo requieran para echar a andar algún proyecto de los ya mencionados.
Convenios interinstitucionales	Los convenios serán ahora con la Secretaría de la Reforma Agraria, mismos que deberán cumplirse para lograr que los campesinos sigan trabajando sus tierras.
Factor humano	Sin ningún cambio. Solo trabajan lo estrictamente necesario. No hay ningún tipo de motivación. Hay que cuidar el trabajo.
Transparencia y honestidad	Debe cumplirse este principio.
Salarios a servidores públicos	Sin aumento significativo, solo son unos cuantos pesos con centavos.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Aparece la institución como firme colaboradora de la SRA en la creación de proyectos productivos e inmobiliarios.
Y después del FANAR?	Los proyectos productivos e inmobiliarios son ahora la piedra angular del sector agrario, puesto que son programas que harán que los campesinos obtengan mayores ganancias al trabajar sus tierras al ser ellos sus propios jefes, así como no perderlas en su totalidad cuando quieran asociarse con alguna empresa inmobiliaria. Estos proyectos son ahora los programas fuertes de la Procuraduría Agraria y del sector agrario.

De esta manera se puede concluir, que si la Procuraduría Agraria sigue trabajando como hasta ahora, es muy probable que cumpla sus metas (Escenario IV), pero este cumplimiento será en un lapso de 20 años, tiempo en que los empleados no estarán trabajando en las mejores condiciones económicas, personales, y de ninguna especie; se ha cumplido con la meta por el temor a perder el trabajo, por el stress y trauma que causa el saber que no se va a recibir un pago a la quincena, además de que con esta problemática no se le puede exigir al trabajador que ofrezca un servicio de calidad, el desgaste que sufre el servidor público es excesivo, no existe motivación alguna para realizar las cosas de una manera diferente, por lo que se seguirá trabajando de la manera en como se ha venido haciendo.

El anterior es un escenario probable pero no deseable.

Ahora toca el turno al Escenario (I), es un escenario en donde se ha cumplido con el objetivo principal del presente estudio, es decir, se lograron establecer los procesos de mejora continua mediante la planeación estratégica, se obtuvo la certificación de la calidad bajo la Norma ISO 9001:2000 del proceso 6 Acuerdos de ADDAT del programa Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), todo lo cual realizado para que la Delegación de la Procuraduría Agraria en el Estado de México, ofrezca servicios de calidad; con lo que se logró abatir el rezago agrario de la tenencia de la tierra en un lapso de 10 años, de igual manera se consiguió echar andar los programas de proyectos productivos para el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, siendo ellos sus propios patrones o incluso algo novedoso, ser socios de las empresas inmobiliarias, para que de esta forma no dejen de percibir ganancias por el uso de sus tierras.

Algo realmente importante, fue que gracias a la certificación de la calidad, se logró la mejora continua y el fomento a la cultura laboral, lo que impactó en los empleados de la institución para que valoraran e hicieran valer su trabajo, y de esta forma

obtuvieran beneficios que los llevara a tener una mejor calidad de vida, lo que se vio reflejado en un mejor desarrollo de su trabajo; de esta manera se percibe que todo lo anterior hace que la institución brinde un excelente servicio y cree un buen nombre dentro del sector agrario.

Por lo cual, se determina que el escenario (I), es el más optimista.

FUENTES DE CONSULTA

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía General.

- √ Dirección General de Estudios y Publicaciones. Tendencias del Campo Mexicano. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2007.
- √ Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. Ed. UNAM. México. 1980.
- √ Robledo Rincón, Eduardo. Reforma Agraria y Derecho Rural en el Siglo XXI. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2000.
- √ Russel L. Ackoff. El Paradigma de Ackoff. Una Administración Sistémica. Ed. Limusa. México. 2007.
- √ Russel L. Ackoff. Planificación de la Empresa del Futuro. Ed. Limusa. México. 2006.
- √ Thomas Miklos. Las Decisiones Políticas. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Bibliografía Jurídica.

- √ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- √ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edición que contiene las reformas, modificaciones o adiciones a las disposiciones del citado ordenamiento, hasta la fecha de su última Reforma publicada en el D.O.F. 21 de mayo de 2003.
- √ Procuraduría Agraria. Marco Legal Agrario. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2004.

Hemerografía.

- √ Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. Estatutos Sociales. Ed. EMA. 5ª. Edición Corregida (Abril 2006). México.

- √ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario. Ed. IMNC. México. 2001.
- √ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos. Ed. IMNC. México. 2001.
- √ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. Sistemas de Gestión de la Calidad. Recomendaciones para la Mejora del Desempeño. Ed. IMNC. México. 2001.
- √ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. Directrices para la Auditoría de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental. Ed. IMNC. México. 2002.
- √ Procuraduría Agraria. Revista Estudios Agrarios. Números 35 y 36. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2007.
- √ Procuraduría Agraria. Revista GEA. Números 1 y 2. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2007.
- √ Procuraduría Agraria. Revista GEA. Número 6. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2008.
- √ Secretaría de la Función Pública. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Documentos Normativos de la Secretaría de la Reforma Agraria y Procuraduría Agraria.

- √ Procuraduría Agraria. Manual del Visitador. Para el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Ed. Procuraduría Agraria. México. 2004.
- √ Procuraduría Agraria. Manual de Operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). Ed. Procuraduría Agraria. México. 2007.
- √ Secretaría de la Reforma Agraria. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario. SRA. México. 2007.

Cursos.

- √ Interpretación de los Requisitos del ISO 9001 Versión 2000. Derechos: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación. IMNC.
- √ Principios y Fundamentos de los Sistemas de Administración de la Calidad ISO 9000, Versión 2000. Derechos: Calidad Mexicana Certificada "CALMECAC".

Páginas WEB.

- √ www.economía.gob.mx Secretaría de Economía.
- √ www.edomex.gob.mx Gobierno del Estado de México.
- √ www.ema.org.mx Entidad Mexicana de Acreditación.
- √ www.funcionpublica.gob.mx Secretaría de la Función Pública.
- √ www.imnc.org.mx Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C.
- √ www.inegi.gob.mx Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- √ www.pa.gob.mx Procuraduría Agraria.
- √ <http://pyme.com.mx> Pequeñas y Medianas Empresas.
- √ www.ran.gob.mx Registro Agrario Nacional.
- √ www.serviciosdecalidad.gob.mx Servicios de Calidad del Gobierno Federal.
- √ www.sra.gob.mx Secretaría de la Reforma Agraria.