



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"

Título de la Memoria de Desempeño Profesional:
"Desempeño Profesional del Sociólogo en el
Registro Agrario Nacional".

**MEMORIA DE DESEMPEÑO
PROFESIONAL**

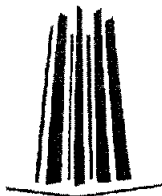
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A :

GUADALUPE REYNALDO OLVERA ANGEL.

A s e s o r :

LIC. IRÁN LAGOS CHÁVEZ.



ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

Fecha: Diciembre del 2005.

m352450



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios: Al ser divino e inmaterial que concibo en cada respiro y en cada latido de mi corazón. Aquél que me otorga la voluntad día con día y que con su sabiduría me tiende constantemente obstáculos indispensables para templar mi espíritu.

A Guillermina, mi madre (q.e.p.d.): Que con sufrimiento infinito consagró toda su vida a fomentar el amor a pesar de las dificultades. Mi agradecimiento eterno por que me otorgó la existencia y destinó la suya íntegramente a mi bienestar, encarnando con celo inigualable los elevados valores maternos de amor incondicional, protección, comprensión, y abnegación. Sin su admirable esfuerzo no hubiera sido posible mi formación profesional.

A Dalía Tatiana, mi hija: Mi adorable pequeña adolescente que inspira mi camino y por quien persevero para formar con atención y respeto a un ser humano digno y responsable. Todo mi apoyo para propiciar su completa realización en la actividad que ella elija.

A Reynaldo, mi padre: Al hombre que durante toda su vida luchó tenazmente en contra de adversidades en aras de otorgarle a sus cuatro hijos lo mejor de la vida. Mi sincero agradecimiento.

A Daniel, mi hijo: Al alegre menor en el que observo mi juventud y en el que percibo con convicción cualidades innatas para ser un hombre íntegro y de éxito. El amor paternal que te profeso, zanja la distancia y derriba todos los obstáculos.

A Frida, mi actual esposa: La prueba fehaciente de que Dios otorga una segunda oportunidad para ser feliz y que en el ser humano sí existe el amor al prójimo, el sacrificio por el semejante, la solidaridad sin condición. Su confianza, su lealtad, su fé y su júbilo por el día de hoy, fortalecen permanentemente mi ser y mi convicción de que detrás de las tinieblas siempre existe una luz brillante presta a reaparecer.

A Antonia, mi abuela materna (q.e.p.d.): Parte de mis ángeles en el cielo que me llenó de dones en una prolongada etapa de mi vida. Constantemente perpetúo con su recuerdo su admirable fortaleza espiritual y su facilidad para otorgarme atenciones, cariño y ternura.

A Adolfo del Callejo, mi jefe inmediato en el RAN: Mi gratitud por hacerme partícipe durante tanto tiempo de su equipo de trabajo. Asimismo, agradezco su amistad y generosidad para facilitarme el tiempo requerido para realizar los trámites profesionales correspondientes.

A Irán Lagos Chávez, asesor: Quien desde mi óptica, reúne la cualidad más sobresaliente de un educador: verdadero espíritu de compromiso orientado hacia la formación académica de excelencia de sus discípulos. Agradezco el interés y el empuje que me concedió hasta la culminación de este trabajo.

A todos los agricultores pobres de este país: Quienes durante siglos lo único que cultivan es esperanza.

A Dolores, mi tía materna: Su lúcida inteligencia le ha permitido repartir equitativamente entre sus sobrinos su inagotable bondad. Sin embargo, yo siempre me he plagado pícaramente más de lo que me corresponde con la anuencia de ella.

A Cynthia Andrea, amiga y compañera del trabajo: Más haya de mi reconocimiento por el apoyo informático que me dispensó para la elaboración de este documento, celebro su energía, su optimismo, su vivacidad y su ingenuidad, cualidades propias de los jóvenes.

A todos mis sinodales: Mi reconocimiento a su disposición para revisar mi trabajo y emitir valiosos comentarios tendientes a modificar, adicionar y enriquecer el presente escrito.

INDICE.

INTRODUCCION.

CAPITULO 1. "CAMPESINADO Y ESTRUCTURA SOCIAL".

- 1.1.-Relaciones de Producción y Clases Sociales.
- 1.2.-Determinación de las Clases Sociales.
- 1.3.-Delimitación Histórico Social del Campesinado.
- 1.4.-Precisión Conceptual Final.

CAPITULO 2. "ESBOZO HISTORICO GENERAL DEL CAMPESINADO MEXICANO".

- 2.1.-Los Agricultores en la Sociedad Mexica: Organización Social y Forma de Explotación de la Tierra.
- 2.2.-Campesinado y Estructura Rural en el Colonialismo (Precapitalismo).
- 2.3.-La Situación Agraria en el México Independiente, con las Leyes de Reforma y el Porfiriato.
- 2.4.-Estallido Campesino en el México Revolucionario, Promulgación del Artículo 27 Constitucional y Formación del Ejido.
- 2.5.-Implementación de la Reforma Agraria y la Proletarización Campesina.

CAPITULO 3. "DESEMPEÑO PROFESIONAL EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL".

- 3.1.-Antecedentes inmediatos del Organo Desconcentrado.
- 3.2.-Funciones y Estructura Orgánica del Registro Agrario Nacional como Organo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 3.3.-Funciones del Departamento de Evaluación e Integración de Informes.
- 3.4.-Consideraciones sobre la Complementación del Perfil Administrativo y Profesional en la Práctica Laboral.

CONSIDERACIONES FINALES.

RELACION DE ANEXOS EN DISCO COMPACTO.

FUENTES DE INFORMACION.

INTRODUCCION

Producto del agotamiento del modelo estructural de desarrollo que implantaron los gobiernos postrevolucionarios en el campo mexicano, consistente en la eliminación del esquema latifundista de posesión de suelo rural y el reparto masivo de tierra a la población demandante, aunado a la persistente presión social que se ejerció sobre su disponibilidad por el incremento en las tasas de crecimiento demográfico (no obstante el permanente proceso sostenido de emigración en zonas rurales), a fines de los años ochentas se hizo evidente la imperiosa necesidad de buscar nuevas estrategias tendientes a potencializar los recursos existentes en el campo mexicano para reactivar su producción y revertir la tendencia de estancamiento y de empobrecimiento paulatino en las condiciones de vida de la población rural.

En el marco del predominio mundial del modelo neoliberal de desarrollo generado por un capitalismo revitalizado, en México comienzan a gestarse iniciativas para liberar al campo de las restricciones legales que obstaculizaban el libre movimiento de las fuerzas de mercado (oferta y demanda). Derivado de las condiciones imperantes nacionales e internacionales señaladas, se procede a modificar el artículo 27 constitucional que, aparentemente regido por los principios de mayor libertad y justicia en el campo, otorgó a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades rurales) propiedad plena sobre sus tierras y autonomía para decidir libremente en sus asambleas –sin la batuta de la burocracia gubernamental- el destino y la asignación productiva de las mismas, así como la elección autónoma de las formas de asociación para su explotación (individual, entre sujetos agrarios o con representantes de la iniciativa privada).

Para otorgarle mayor sustento legal a la reforma señalada, el 6 de enero de 1992 fueron promulgados dos ordenamientos importantes: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambos publicados en el Diario Oficial de la

Federación el 26 de febrero de ese mismo año. En la primera se establece la creación de la Procuraduría Agraria (PA) como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y la transformación del Registro Agrario Nacional (RAN) como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). En la segunda se determina la formación de los Tribunales Agrarios, los cuales fungen actualmente como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía encargados de emitir sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional.

El primer Reglamento Interior del RAN data del 11 de agosto de 1992, el cual fue reformado en dos ocasiones, el 27 de abril del siguiente año y el 9 de abril de 1997. En él se establecen sus normas de organización y funcionamiento y se especifican sus atribuciones. De manera general, las funciones principales del RAN son las siguientes:

- Llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal.
- Garantizar el carácter público de la información agraria que resguarda y ponerla a disposición de los solicitantes.
- Apoyar en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias registrales y de derechos, mismas que servirán de evidencia en los juicios que correspondan.
- Otorgar asistencia técnica a los núcleos agrarios que pretendan efectuar la delimitación geográfica de sus tierras, así como el fraccionamiento y enajenación de superficies que superen los límites establecidos para la pequeña propiedad.

En lo relativo a su estructura organizacional, el RAN se integra por una representación oficial en el Distrito Federal (Oficinas Centrales) y 32 delegaciones estatales en las entidades federativas. Por lo que se refiere a Oficinas Centrales, se conforma por una Dirección Ejecutiva (Dirección en Jefe) y 6 Direcciones

Generales (Dirección General de Titulación y Control Documental, Dirección General de Registro, Dirección General de Catastro Rural, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Finanzas y Administración y Dirección General de Delegaciones), las cuales en total representan 21 unidades administrativas con nivel directivo.

La Dirección General de Finanzas y Administración es la unidad encargada de distribuir los recursos humanos, materiales y financieros para el desarrollo de las actividades sustantivas de las restantes unidades administrativas conforme a su ámbito de competencia. Entre sus prerrogativas específicas avaladas conforme a reglamento, se encuentran dos obligaciones fundamentales: a) Dirigir al interior la elaboración del Anteproyecto de Programa-Presupuesto del RAN y gestionar ante la SRA y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) su autorización correspondiente, y; b) Elaborar, con apoyo de las áreas sustantivas de la institución, los informes programáticos y presupuestales que sean requeridos y entregarlos oportunamente a las distintas instancias del Gobierno Federal.

Para cumplir con sus fines, la Dirección General referida cuenta con la denominada Dirección de Recursos Financieros, misma que se apoya para estas tareas de la Subdirección de Programación y Evaluación, la cual se subdivide en dos departamentos: El Departamento de Evaluación e Integración de Informes (en el cual es titular el que escribe) y el Departamento de Programación. El primero es el encargado de la preparación de todos los reportes, informes analíticos y evaluaciones de los logros obtenidos por la institución (avance y cumplimiento de metas y objetivos) y el segundo, de elaborar y gestionar los movimientos y requerimientos presupuestales.

De esta manera, la relevancia del Departamento de Evaluación e Integración de Informes estriba en su responsabilidad de elaborar de manera oportuna y minuciosa todos los reportes que solicitan las instancias directivas referentes a las

tareas desarrolladas y avances tangibles que, conforme a su misión, tiene encomendadas el RAN. Para el efecto y dada la orientación rural de la institución, considero que representa un campo fértil para el desarrollo del profesional en Sociología, al cual le es requerible particularmente un conocimiento profundo de la política establecida por el Gobierno Federal en materia agraria (Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial Agrario y diversos programas oficiales con incidencia en el sector rural). Asimismo, es estrictamente necesaria una amplia comprensión de las normas, reglamentos y lineamientos que se aplican para la formulación o modificación de los objetivos, líneas de acción y metas cuantitativas que guiarán la labor institucional (programación) conforme a los recursos financieros que año con año asigna el Gobierno Federal. Finalmente, resultan importantes aptitudes de negociación o concertación en virtud de que el establecimiento de directrices, viabilidad de compromisos anuales y determinación de metas cuantitativas a cumplir, se realizan de forma conjunta con la participación de las áreas responsables de ofrecer los servicios que se otorgan al usuario.

Por lo señalado, el que escribe considera relevante documentar la labor profesional desarrollada desde 1997 a la fecha al frente del Departamento de Evaluación e Integración de Informes en el RAN, la cual ha sido posible por la convergencia del bagaje cultural que se me otorgó en la Licenciatura en Sociología y la experiencia laboral obtenida durante siete años más en la SHCP, la cual me dotó de los instrumentos normativos generales para desarrollar labores enfocadas a la evaluación, control y seguimiento programático-presupuestal de entidades gubernamentales. A este respecto, considero entonces que bajo ciertas coyunturas, existen condiciones para favorecer la potenciación de las capacidades del sociólogo tendientes al mejoramiento de su desempeño personal, laboral y profesional. En este sentido, la memoria de desempeño profesional que presento está sustentada en una hipótesis principal estructurada en los siguientes términos:

"El desenvolvimiento profesional del Licenciado en Sociología en el Registro Agrario Nacional, está directamente vinculado al establecimiento de condiciones institucionales que favorezcan el desarrollo laboral".

Para respaldarla, a continuación se enuncian dos hipótesis complementarias de carácter particular:

"La orientación socio-rural de las atribuciones y competencias del Registro Agrario Nacional, mantiene correspondencia con el perfil profesional del sociólogo".

"La existencia de grupos de interés y estructuras compactas de poder al interior del Registro Agrario Nacional, condicionan negativamente las posibilidades reales de desenvolvimiento personal, laboral y profesional del sociólogo".

De esta manera, con los elementos descritos se plantea el siguiente objetivo general:

- Otorgar a la comunidad universitaria -particularmente a los estudiantes en activo y egresados recientes de la carrera en Sociología- una muestra empírica y tangible de mi experiencia laboral en una institución agraria que les permita formar una visión general del quehacer profesional que el sociólogo desarrolla en el ámbito gubernamental.

Los objetivos específicos de la presente memoria de desempeño profesional son:

- Generar líneas de reflexión objetiva que permitan determinar las repercusiones que han tenido en el ámbito rural las labores desplegadas por el RAN.
- Propiciar elementos de juicio tendientes a vincular el quehacer público desarrollado en el Departamento de Evaluación e Integración de Informes con

el perfil del profesional en Sociología para realizar una valoración de las áreas de oportunidad y las limitaciones que se presentan en el órgano desconcentrado para el desarrollo personal, laboral y profesional del sociólogo.

Por otra parte, resulta importante señalar que en esta memoria de desempeño profesional retomo algunos elementos de carácter teórico (capítulo I) que nos permitan ubicar al campesinado -principal destinatario de las actividades propias del RAN- en la estructura social de nuestra formación económica nacional, lo cual representa un requisito indispensable para comprender su situación material y social actual como producto del devenir histórico que permea sus expectativas, necesidades y orientaciones políticas particulares. Para el efecto, el soporte teórico-conceptual corresponderá al enfoque marxista de las clases sociales en virtud de que se concibe que la condición campesina de las masas trabajadoras rurales está determinada por las relaciones objetivas que se derivan de la manera en que una sociedad se organiza para la obtención de los bienes de consumo humano y productivo y no en condiciones subjetivas como el origen y monto de los ingresos, la posición social, la ocupación laboral, la educación y otros atributos que más que compartidos por las clases sociales, pueden ser comunes a un reducido grupo de personas o a determinados núcleos de población.

En virtud de lo anterior, se considera que el enfoque teórico marxista de las clases sociales continúa siendo vigente y representa una herramienta de gran utilidad para explicar el origen objetivo de las desigualdades sociales, cuyas categorías conceptuales dan cuenta de las mismas: el motor histórico del cambio continúa representado por la lucha irreconciliable que se genera al interior de las sociedades divididas en clases sociales y cuyo fundamento es la explotación del hombre por el hombre.

En lo que a metodología se refiere, se aplicará el análisis histórico, ya que se concibe que el desarrollo del contexto histórico-nacional del campesinado permitirá la identificación de las coyunturas específicas y temporales que dieron forma a su situación presente y que motivaron la creación de una instancia gubernamental que tiene como propósito fundamental avalar en el ámbito jurídico los constantes cambios que ha sufrido la situación patrimonial de las áreas susceptibles de explotación agrícola y ganadera en el entorno nacional agrario. En este sentido, el aspecto histórico será abordado de manera general en el capítulo II.

Como parte de un capítulo tercero, explicaré de forma particular las funciones generales y las actividades específicas que se desarrollan en el RAN (operatividad), señalando primeramente su forma de organización (estructura orgánica interna); las atribuciones de sus distintas unidades administrativas (Direcciones Generales); las responsabilidades propias de la Dirección General de Finanzas y Administración para culminar con el ámbito de competencia del Departamento de Evaluación e Integración de Informes (DEII), el cual servirá como punto de referencia para intentar vincular la actividad laboral específica que desarrollo y el perfil del sociólogo en su carácter de sujeto profesional con propensión al análisis y a la reflexión tendientes a conocer los factores económicos, políticos, sociales y culturales que inciden en la interacción de los grupos humanos.

Derivado del carácter fundamentalmente descriptivo del capítulo, en el que se detallan las funciones y actividades desarrolladas por el DEII con el apoyo de cuadros y reportes que ejemplifiquen los productos del quehacer departamental, con fines de presentación y con el propósito de otorgarle secuencia al texto y agilizar la lectura del documento, se consideró pertinente incluir éstos en anexos numerados. Asimismo, cabe señalar que dada la vasta extensión de algunos de los reportes que se adjuntan, se tomó la decisión de presentarlos en disco.

compacto en atención a su carácter exclusivo de soporte ilustrativo más que informativo.

En la última sección destinada a las consideraciones finales, se pretende reflexionar objetivamente sobre las repercusiones reales en el sector rural de la labor del RAN, teniendo especial cuidado de deslindar de los criterios institucionales (o propiamente gubernamentales) los aspectos positivos o negativos de ese quehacer en el reforzamiento o modificación de las vigentes condiciones en el sector rural. En este apartado asimismo, se valorarán las áreas de oportunidad y las limitaciones que se presentan en el órgano desconcentrado para el desarrollo personal, laboral y profesional del sociólogo, sin dejar de lado algunas propuestas tendientes a fortalecer la formación académica.

Se desprende de lo mencionado que la "calidad" campesina no está determinada por su elevada vocación a la explotación de superficies cultivables; ni en su apego inmemorial a la tierra; ni en su ubicación espacial tradicional en zonas rurales; criterios simplistas que hasta la fecha han servido a muchos para catalogar a un sujeto como perteneciente a la clase campesina.

No obstante, es una realidad que la inserción del modo capitalista de producción en una formación económico social concreta, le imprime determinados rasgos específicos a los núcleos agrarios, por lo que el campesino "puro" que acabamos de describir, tiende a incorporarse a la dinámica de desarrollo del sistema de dominación de diversas maneras, bien contratándose como asalariado en empresas capitalistas urbanas y rurales, en forma definitiva o temporalmente (con lo cual se catalogaría estrictamente ya como proletario o semiproletario, respectivamente), o bien manteniendo su condición campesina a costa de su pauperización por su incapacidad para competir en igualdad de condiciones en el libre mercado.

Por otra parte, en lo que respecta a la vigencia del enfoque teórico marxista de las clases sociales, podemos mencionar que su aplicación al estudio de la dinámica social aún es válida como herramienta de gran utilidad en virtud de que el motor histórico del cambio lo continúa representando la lucha irreconciliable que se genera al interior de las sociedades divididas en clases sociales y cuyo fundamento es la explotación del hombre por el hombre.

El modo de producción dominante no ha cambiado, la lógica en la explotación del trabajo se mantiene intacta. No existen actualmente signos del advenimiento de una nueva forma de producir (de una nueva sociedad estructurada sobre nuevas bases) y, por tanto, de modificación de las relaciones de producción dominantes. La práctica socialista fracasó y mostró al mundo su inviabilidad tal y como se concibió en la teoría. Su derrumbamiento producto de la inadecuada praxis

revolucionaria aplicada en las sociedades en las cuales aparentemente se gestaron las condiciones idóneas para su implementación y los continuos y feroces embates capitalistas, cataloga actualmente al socialismo real más como una utopía que como el modo de producción probable que sustituya al capitalismo salvaje que libremente se desenvuelve en todo el orbe.

A este respecto, es preciso comentar que el modo de producción capitalista a nivel mundial continúa más vigente que nunca, robustecido ahora con la declinación y la apertura de los mercados de los países que en el pasado reciente formaban el denominado "bloque socialista", lo cual le ha abierto nuevos territorios para la expansión de sus tentáculos. La hegemonía del capital muestra ahora singularidades jamás observadas en las épocas del rudimentario capitalismo competitivo e incluso del imperialismo, en el cual la lógica de mayor lucro derivó en la formación de capitales apátridas. El actual proceso de globalización no sólo ha derribado las antiguas barreras económicas, sino que ahora tiende a destruir como nunca hasta las identidades culturales de los pueblos autónomos con los avances vertiginosos de las tecnologías y por ende, de las comunicaciones. El capitalismo actual no sólo exporta estereotipos de formas de vida especiales de las sociedades avanzadas, sino que ha mundializado su particular forma de explotación de grandes masas de trabajadores, fomentando la agudización de la polarización del ingreso con la exclusión de los beneficios del desarrollo a grandes segmentos de población.

Más que un replanteamiento conceptual de la teoría de la lucha de clases, se hace necesario un enriquecimiento analítico que considere las características novedosas y tendencias del neoliberalismo actual para formular coherentes alternativas sociales que permitan hacer frente y neutralizar al capitalismo salvaje que amenaza con universalizar sin ninguna ética, el interés individual (del capital) sobre los bienestar colectivos de las naciones y suprimir paulatinamente, entre otras cosas, las endebles organizaciones de trabajadores y sus conquistas

laborables, las obligaciones sociales cada vez menores que aún mantienen algunos gobiernos, el control nacional sobre empresas estatales y recursos energéticos prioritarios y, en general, la soberanía y autodeterminación de los pueblos.

CAPITULO 2.

ESBOZO HISTORICO GENERAL DEL CAMPESINADO MEXICANO.

Uno de los elementos naturales más importantes para la subsistencia del ser humano ha sido la tierra, de la cual se extraen los satisfactores primarios de consumo. La primera forma de apropiación de los productos del suelo se realizó mediante la recolección de frutas y vegetales comestibles, lo que determinaba la permanente movilidad territorial (nómada) de los núcleos humanos en función a la abundancia o carencia natural de tales elementos. Con el transcurso de los siglos, el ser humano descubrió la agricultura y aprendió a cultivar superficies con su propio esfuerzo para dotarse de sus bienes alimenticios, lo cual le permitió establecerse de forma permanente en un lugar específico y próximo a las parcelas de cultivo. De ese momento hasta entonces, el hombre aplica diversas técnicas con el propósito de incrementar la rentabilidad del suelo y obtener una mayor cantidad y calidad de productos. La explotación productiva de la tierra ha sido posible, en mayor medida, con el trabajo de agrupaciones colectivas de individuos, por lo que, para el efecto, se establecen entre ellos relaciones de cooperación, pero la tenencia de la misma también posibilita la formación de otros tipos de relaciones: relaciones de explotación.

La historia universal ha dejado ya testimonio de las diversas culturas y sus específicas formas de organización para la extracción y apropiación de los productos agrícolas. Con sus rasgos singulares y características especiales, en la historia de nuestra cultura se pueden encontrar fuertes lazos de dependencia de las civilizaciones humanas a la madre tierra ligadas a una forma de explotación y organización muy particular que constituye el antecedente inmediato del actual ejido mexicano.

2.1 LOS AGRICULTORES EN LA SOCIEDAD MEXICA: ORGANIZACIÓN SOCIAL Y FORMA DE EXPLOTACION DE LA TIERRA.

En la cultura azteca, las modalidades que asumieron las formas de apropiación de los productos de la tierra estuvieron determinadas por la estructura de clase existente. Según los historiadores, la sociedad mexicana estaba compuesta de cuatro clases sociales fundamentales: la clase militar, la sacerdotal, la de los mercaderes y la clase de la gente común del pueblo, que incluye a los agricultores y a los esclavos.¹⁹

La forma más extendida de tenencia del suelo correspondió a los denominados calpullis, una forma de propiedad de carácter comunal para la explotación productiva y asentamiento de la gente del pueblo que, a excepción de los esclavos, representaba al nivel inferior en la escala de las clases. Los miembros de los calpullis estaban obligados a trabajar la tierra para cubrir su sustento y lo correspondiente al tributo destinado a las clases dominantes y, en especial, al Señor Supremo. La singularidad de este tipo de tenencia —y que siglos más adelante fue retomada para la formación de los ejidos modernos—, radica en el hecho de que estaba a disposición de la comunidad sin pertenencia especial a ningún miembro de manera individual. De esta manera, la repartición de la tierra del calpulli estaba sujeta a las condiciones siguientes: a) la parcela otorgada a cada uno de los agricultores no era enajenable; b) si el responsable no las labraba por negligencia propia en un periodo mayor a los dos años, eran repartidas a otro individuo, y; c) quien abandonaba la parcela, perdía todo derecho sobre ella de manera definitiva.²⁰

¹⁹ Manuel M. Moreno. "Las clases fundamentales en la sociedad mexicana", artículo incluido en Cuellar Salinas, Raúl y Colmenares M., Ismael (Comp.), "Del árbol de la noche triste al cerro de las campanas", 9ª. ed., México, Editorial Pueblo Nuevo, Tomo I, 1982, p.47.

²⁰ Friederich Katz. "La posesión de la tierra entre los aztecas", artículo incluido en Cuellar Salinas, Raúl, op. cit., p.34.

Junto a este tipo de propiedad colectiva, hay evidencias históricas de la existencia de propiedad privada de la tierra entre los aztecas.²¹ Las superficies privadas correspondían a los miembros de la nobleza (militares, sacerdotes y al Señor Supremo) y se transmitían de una generación a otra de manera hereditaria. Los macehuales o individuos carentes totalmente de parcelas, se encargaban de explotarla con trabajo y pasaban a formar parte, conjuntamente con las superficies laborables, de los bienes heredados a los sucesores. La apropiación privada de la tierra se efectuaba de dos maneras: por sucesión de los miembros de la nobleza y por distinción en las luchas de conquista de otros pueblos, aún cuando esta última no podía ser transmitida a los descendientes salvo por nuevos merecimientos a criterio del soberano.

Finalmente, otro tipo de propiedad de la tierra señalada por Friederich Katz es la propiedad de carácter público, dividida en 5 categorías: 1) Tierra del Soberano, de la cual éste no podía disponer y su rendimiento se orientaba a fines públicos; 2) Tierra del Templo, cuyos productos se destinaban al mantenimiento del mismo; 3) Tierra del Palacio, destinada al sostenimiento de aquellos individuos que tenían a su cargo su administración; 4) Tierra de los Jueces, que la aprovechaban mientras duraban en el cargo, y; 5) Tierras para la Guerra, destinadas al financiamiento de las contiendas bélicas conjuntamente con una parte considerable que se recaudaba del tributo normal.

²¹ La distribución de las tierras de los pueblos conquistados, dada la notable vocación guerrera de la civilización azteca, repercutió de manera sensible en su organización social. Al referirse a la conquista de Azcapotzalco, Manuel M. Moreno en el texto ya citado concluye que: "El triunfo obtenido sobre los tepanecas y el despojo y distribución de sus tierras entre los vencedores, tuvieron múltiples y trascendentales consecuencias para el régimen de propiedad y para la organización social de los antiguos mexicanos, pues desde entonces arranca la forma definitiva de gobierno, el modo de tributación y el sistema de apropiación de las tierras". *Ibid.*, p. 52. Friederich Katz no duda de la trascendencia de este acontecimiento, sin embargo cree que el surgimiento de la propiedad privada se realizó con anterioridad a esa lucha: "El sistema de propiedad de la tierra ha evolucionado considerablemente a partir de aquel momento; pero la pregunta subsiste, ¿Se originó entonces, como afirma Moreno, la propiedad de la tierra? De un estudio más detenido de la cuestión parece que no fue así". *Ibid.*, p. 40.

2.2 CAMPESINADO Y ESTRUCTURA RURAL EN EL COLONIALISMO, (PRECAPITALISMO).

Hacia el año 1500, la distribución espacial de las civilizaciones indígenas se caracterizaba por la existencia de dispersos grupos nómadas en el norte y de conglomerados sedentarios en el resto del país, cuyos asentamientos humanos eran permanentes al dedicarse de manera fundamental a la agricultura, actividad de suma prioridad para la sobrevivencia de dichos grupos. La cultura mexicana, con asentamiento en lo que es ahora el Valle de México, aprovechó los lagos para levantar chinampas (jardines flotantes) y así elevar la productividad del suelo al dotarlo de humedad. Lo anterior no niega la existencia de cultivos de temporal, de los que mayoritariamente se levantaban las cosechas de maíz para la reproducción de una sociedad clasista basada en el tributo impuesto a las clases subalternas para el sostenimiento del Estado y de sus miembros (guerreros, sacerdotes, entre otros), esquema que se ampliaba por extensión a los pueblos dominados para la obtención de suministros adicionales en épocas de escasez.

Con la conquista del pueblo azteca, el antiguo sistema de tributación fue retomado por los colonizadores y se profundizó de tal manera, que la imposición cultural hispánica tomó rasgos violentos de aniquilamiento vertiginoso de la población indígena genuina: "El periodo de la conquista y el primer siglo de régimen colonial adoptaron la doble faz de una destrucción cataclísmica de fuerzas productivas y una profunda revolución técnica. La edad del hierro, la rueda y la ganadería llegó envuelta en sangre, fuego y pillaje".²² Este proceso no sólo fue producto de la aparición de epidemias por la presencia de nuevas enfermedades, sino de los grados intensivos de explotación a que se sometió a los indígenas bajo la lógica deshumanizada de una incipiente acumulación originaria de capital en ciertos países de Europa Occidental.

²² Enrique Semo, "*Historia del capitalismo en México. Los orígenes, 1521/1763*", 10ª. ed., México, Ediciones Era, 1981, p. 29.

Para efectos de una categorización general del periodo colonial en términos de la estructura de clases, resulta pertinente considerar las formas de producción y de dominación imperantes que lo caracterizaron. Según Enrique Semo en la obra citada, la sociedad novohispana se caracterizó por la presencia de tres distintos modos de producción en articulación orgánica: despotismo tributario, feudalismo y capitalismo embrionario, formas productivas que se integraron y se relacionaron en una formación económico social conformada por dos estructuras fundamentales (la República de Indios y la República de los Españoles) que se entrelazaron indisolublemente. En este orden estructural ambivalente, los modos de producción entraron en una dependencia recíproca que los determinó mutuamente en su funcionamiento económico y en sus leyes particulares de desenvolvimiento específico. Cada uno de ellos se encontraba representado por una unidad económica propia, esto es, la comunidad agraria correspondía al sistema tributario, la hacienda fue referente del feudalismo y la producción mercantil simple como signo económico del naciente capitalismo.²³

A la comunidad agraria, unidad económica indígena autosuficiente por la coincidencia a su interior de la agricultura y de la artesanía, le fue impuesto el peso de la tributación, cuyo beneficio fue reorientado del antiguo Estado mexica a la simbiosis entre la burocracia real y la Iglesia, representantes del Estado Español, el cual se reservó el derecho inmanente de las tierras conquistadas por "gracia real" y extrajo los productos excedentes de las mismas bajo la forma de trabajo, especie o dinero en las modalidades de encomienda, repartimiento y comercio desigual.²⁴

²³ Ibid., p. 15.

²⁴ La encomienda es la prerrogativa otorgada por la Corona a los particulares para cobrar directamente los tributos de las comunidades. El repartimiento se refiere a la asignación de un determinado número de indios para trabajar en las unidades de producción novohispanas. El comercio desigual es la relación de intercambio impuesta por los españoles a los indígenas, en el cual éstos eran obligados a consumir productos manufacturados elaborados en las ciudades a cambio de los bienes agrícolas y artesanales que producían localmente y cuyo valor en el mercado era menor e inequitativo.

No obstante la voracidad de la explotación que hizo declinar la magnitud del excedente extraído y mermar la abundancia de fuerza de trabajo en esas unidades tributarias, las comunidades lograron sobrevivir a los tres siglos de opresión, más por su acentuada resistencia que por la política y el marco jurídico "de protección de indios" de la Corona que mantuvo relativamente a distancia a los colonizadores particulares. Cabe subrayar que la relación de explotación que se estableció en esta estructura despótico-tributaria, enfrentó por una parte a la unidad Iglesia-Corona como beneficiarios y por la otra, a los miembros de las comunidades, representando aquella dualidad el papel de terrateniente y destinatario del excedente tributario.

Por su parte, la hacienda aparece aproximadamente en el siglo XVII en el momento en que comienza a consolidarse la propiedad privada de la tierra en la Nueva España como alternativa ante la decadencia de las comunidades, incapaces de abastecer de productos agrícolas y ganaderos a la República de los Españoles. Desde sus inicios, la hacienda jugó dos papeles importantes: como unidad autosuficiente en etapas de contracción económica (en que sus rasgos feudales se acentuaron) y como productora mercantil simple en periodos de expansión. Como veremos más adelante, esta unidad de producción rural tuvo su esplendor como factor relevante en la vida económica de México en la segunda mitad del siglo XVIII y primera del XIX. "La revolución de 1810-1821 no marcó la victoria de las corrientes burguesas sobre las feudales, sino la eliminación de todos los restos de despotismo tributario con su centralismo burocrático y la victoria de la gran propiedad semifeudal de la tierra con su caciquismo localista."²⁵

Ahora bien, el capitalismo embrionario característico del periodo colonial no puede considerarse, según Enrique Semo, propiamente capitalista en virtud de que no se encuentran todos los elementos fundamentales que permiten al sistema funcionar como tal en estado puro: "Muchos componentes del sistema capitalista: la

²⁵ Ibid., p. 260.

producción mercantil, el trabajo asalariado, el capital, la manufactura, surgen antes que el capitalismo...Estos fenómenos han revestido distinta importancia en cada uno de los sistemas precapitalistas de los que han formado parte. Pero en el contexto del sistema capitalista ocupan una posición y se encuentran entrelazados de una manera cualitativamente distinta...Nuestra concepción se opone a todas las teorías que hablan de *capitalismo* ahí donde detectan alguno de sus componentes: capital comercial o trabajo asalariado; manufactura o innovación técnica. El surgimiento del capitalismo sólo puede ser estudiado como sistema, como situación histórica".²⁶

La aparición aislada de ciertos componentes del capitalismo no implica su predominancia como modo de producción en una formación económico social, ni que ésta se reproduzca conforme a los cánones establecidos por el propio sistema. Es necesaria la confluencia de diversos factores de orden económico, social, político e ideológico. La aparición de un sector relativamente reducido de la producción manufacturera no permite formular generalizaciones temerarias respecto a la existencia de condiciones capitalistas de producir bienes. La manufactura existente en aquella época consistía en la elaboración de bienes por productores especializados, aislados e individuales que concurrían al mercado para realizar la compra-venta de mercaderías. Inscrita como estaba en la lógica del proceso de la acumulación originaria de capital que se desarrollaba con mayor fuerza en Holanda, Francia e Inglaterra, la España colonial dominada por la nobleza terrateniente e interesada en la acumulación suntuaria y no en la económica, sólo fomentó la explotación de la plata extraída de la minería y frenó el desarrollo de las manufacturas dado su papel de exportador de materias primas (provenientes de las colonias) e importador de productos manufacturados que eran colocados tanto en la península ibérica como en la Nueva España.

²⁶ Ibid., p. 238.

2.3 LA SITUACION AGRARIA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE, CON LAS LEYES DE REFORMA Y EL PORFIRIATO.

A partir de 1821, año en que se proclama oficialmente la independencia de México, comienza un largo periodo de inestabilidad política, económica y social que se prolonga hasta 1854. Quebrantada la dependencia con España y ante la tarea impostergable de formar un gobierno propio, las condiciones coyunturales de aquella época eran lamentables. En términos generales, la economía mexicana se encontraba absolutamente carente de recursos para reiniciar la reconstrucción material y política de la nueva nación: la hacienda nacional se encontraba en bancarrota; el sector minero estaba abandonado y sin posibilidades de reactivación ante la falta de inversiones; la agricultura pasaba por una coyuntura de improductividad en virtud de que grandes extensiones de tierra continuaban concentradas en manos de latifundistas y hacendados, cuya proclividad a las inversiones productivas era muy reducida; carencia absoluta de capital disponible entre particulares en virtud de que, en su mayoría, se encontraban endeudados con la Iglesia, la cual conservaba en garantía sus bienes inmuebles; el comercio interior estaba paralizado por la imposición de impuestos onerosos y el intercambio exterior era insuficiente para equilibrar la balanza comercial, desfavorable en relación a las importaciones indispensables de manufacturas dado el endeble desarrollo de una industria nacional.

En el aspecto político la situación no era mejor, ya que las disputas por el control del Estado se dirimían entre los conservadores (representados por los hacendados y los miembros del clero católico que mantenían sus privilegios y el control de enormes extensiones de tierras) y los liberales (en los que se aglutinaba la burguesía naciente que aspiraba a modificar las condiciones estructurales para fomentar el desarrollo del capitalismo en el país). Los primeros consideraban que el sistema de gobierno que debía implementarse era el centralista, el cual protegería sus caducos intereses y, los segundos, el federalismo republicano que

enarbolaba entre otros aspectos ideológicos, la libertad de expresión, de pensamiento y de comercio y la educación laica y científica, postulados contrarios y adversos a las filas de los que pretendían mantener el status quo semifeudal y colonial.

El conflicto político mencionado se mantuvo durante décadas hasta que en 1857 los liberales encabezados por el presidente Juárez se posicionaron y promulgaron las Leyes de Reforma, normas jurídicas tendientes a liberar de las trabas feudales al espíritu burgués. De esta forma, "El movimiento social, conocido como la Reforma es, sin lugar a dudas, uno de los fenómenos de mayor trascendencia en la historia de México. Su objetivo consistía en derribar al feudalismo, heredado de la Colonia, y establecer las relaciones capitalistas de producción, destruyendo la propiedad del clero y de las comunidades campesinas. La reforma fue una revolución burguesa contra el feudalismo y significó un paso muy importante en el desarrollo del capitalismo, a pesar de todas sus limitaciones".²⁷

Las medidas más importantes establecidas en dichos ordenamientos jurídicos en contra de la Iglesia se refieren a: 1) La formalización legal de su separación con el Estado; 2) El establecimiento de la libertad de creencias; 3) Desamortización de bienes de las corporaciones civiles y religiosas con la finalidad última de dinamizar la libre compra-venta de tierras para potenciar el desarrollo del capitalismo. Sin embargo, la instrumentación de las Leyes de Reforma tendía también a liberalizar las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, que por sus características autosuficientes, frenaban el avance capitalista al retener la deseada mano de obra al interior de esas unidades de producción. Bajo esta concepción, se procedió a despojar de sus parcelas a los miembros comunitarios para convertirlos en peones para las haciendas y fuerza de trabajo disponible para ser utilizada en labores de carácter industrial.

²⁷ Cueljar Salinas, Raúl, op. cit., p. 230.

No obstante la relevancia de dichas leyes liberales como elemento jurídico propiciatorio del desarrollo industrial posterior que se efectuó durante el periodo porfirista, en su momento histórico de aplicación empírica se presentaron algunas distorsiones, como lo fue la expropiación de tierras a la Iglesia que facilitó a los particulares su adquisición, lo que fomentó aún más su acaparamiento y la aparición de nuevas haciendas que utilizaron la mano de obra liberada de las comunidades como peones acasillados, lo que reprodujo la permanencia del latifundismo y de relaciones no capitalistas en el campo.

Establecidas entonces las condiciones jurídicas para el fortalecimiento del capitalismo en México, a partir de 1876 con el ascenso de Porfirio Díaz al poder del Estado, inicia un acentuado fomento de las condiciones materiales orientadas a ese fin: i) Las redes de comunicación fueron modernizadas y ampliadas de manera vertiginosa: las redes ferroviarias se extendieron de forma notable en todo el territorio nacional y se introdujeron las comunicaciones telegráficas que ligaron a la capital con regiones alejadas; ii) Las mejoras portuarias fueron un aliciente para el incremento del comercio con el exterior; iii) Los capitales británicos y estadounidenses fluyeron hacia el país para ser invertidos en el sector industrial, por lo que surgió la industria metalúrgica y se fortaleció la textil a gran escala; iv) Se construyeron por primera ocasión centrales hidroeléctricas y se perforaron los primeros pozos petroleros en el Golfo de México.

En lo que respecta a la situación agraria, se agudizó el acaparamiento de tierras por parte de hacendados latifundistas y el despojo de tierras a los indígenas comunitarios con la promulgación de leyes orientadas a modificar sustancialmente la estructura agraria del país. Una de ellas (15 de diciembre de 1883) autorizaba a colonos a denunciar las tierras vírgenes y a constituir compañías deslindadoras para recibir como pago un tercio de las tierras deslindadas y a obtener un trato preferencial para la apropiación de los dos tercios restantes. La legislación señalada propició la monopolización de superficies enormes en un número

reducido de individuos y favoreció la expropiación de tierras comunales aprovechando fundamentalmente la incertidumbre jurídica de las mismas al carecer los indios de documentación que avalara sus antiguos derechos milenarios sobre sus parcelas individuales y colectivas, situación que fue por demás alentada con nuevas leyes en 1889, 1890 y 1893 que los obligaban a dividir sus tierras y a comprobar jurídicamente su posesión.

Cabe comentar que para los propósitos expropiatorios, las leyes de agua contribuyeron también de manera relevante al conceder el Estado licencias de irrigación a sociedades que obligaron a muchas comunidades a deshacerse de sus tierras por carencia del líquido vital para humedecer sus superficies. No es difícil imaginar que toda esta situación generó enormes olas de irritación social, dado que se estaba generalizando una liberación masiva de mano de obra y un proceso acelerado de descampesinización con la consiguiente ampliación de la miseria. En suma, "La política agraria porfirista no era, como se ha afirmado con frecuencia, una *política feudal*. Por el contrario, más allá de las apariencias formales, que además han sido frecuentemente mal interpretadas, dicha política se adaptaba perfectamente a las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo. En muchos aspectos el proceso de expropiación de tierras de los pueblos, fundamento de esta política, puede compararse con el movimiento de *inclosures of commons* (cercado de bienes comunales) que marcó el inicio del capitalismo en Inglaterra, a fines del siglo XVII. En México, el porfirismo fue la expresión política del desarrollo de las fuerzas productivas características del capitalismo y, simultáneamente, fue su alimentador".²⁸

²⁸ Michel Gutelman, "*Capitalismo y reforma agraria en México*", 7ª. ed., México, Ediciones Era, 1980, p. 47-48.

2.4 ESTALLIDO CAMPESINO EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO, PROMULGACION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y FORMACION DEL EJIDO.

Si bien es cierto que desde la época porfirista apareció la explotación agrícola de tipo capitalista, la predominancia de terratenientes poco emprendedores e interesados sólo con la regularidad de la renta que obtenían de sus posesiones y el agudizamiento de las contradicciones sociales por la amplia polarización del ingreso, representaron los factores detonantes de la Revolución Mexicana de 1910, la cual fue liderada por representantes de la pequeña burguesía que buscaban la completa liberación del espíritu capitalista a través de la implantación de propiedades agrícolas netamente productivas económicamente (contrarias a la retrógrada hacienda semifeudal) y que aglutinaron a una masa impresionante de campesinos sin tierra bajo las expectativas de hacerlos partícipes de una reorientación más equitativa de la estructura económico rural vigente. El carácter radical o conservador en el logro del objetivo señalado, determinó la formación de diversas corrientes de sublevados, liderados por caudillos que encabezaban a distintos ejércitos y que intentaron imponer sus condiciones para la toma del poder político.

De esta manera, la corriente exclusivamente democratizadora representada por Francisco I. Madero, que en una primera instancia conjuntó a una cantidad considerable de seguidores, fue posteriormente abandonada por las masas por las posturas más radicales de los villistas y zapatistas que realmente buscaban favorecer a los desposeídos con la retribución de tierras a las comunidades expropiadas y la dotación de parcelas de labor a aquellos campesinos que carecían de ellas. En el Plan de San Luis que Madero promulgó, aparte de establecer cuestiones de carácter político tales como la no reelección, en el discurso retomó el agudo problema agrario más para atraer a sus filas a los

sujetos sin tierra (lo cual le otorgó consensos cuando accedió a la Presidencia de la República), que por voluntad propia y real de resolver la cuestión agraria.

El Plan de Ayala, publicado por el ala zapatista y radical como contrapeso al programa maderista, representaba con mayor profundidad las aspiraciones campesinas al proclamar: a) La restitución de terrenos, montes y aguas a los pueblos y particulares que hubieran sido despojados de sus bienes y que conservaron sus títulos de propiedad, y; b) La repartición masiva de tierras mediante la expropiación a hacendados y caciques, lo cual en la práctica fue realizado por lo menos en sus zonas de influencia (el estado de Morelos), lo que no fue bien visto por las clases reaccionarias que pretendieron mantener las condiciones existentes a través de un golpe de estado al gobierno maderista realizado por el general Huerta, situación que provocó la movilización posterior de todas las fuerzas revolucionarias en un frente opositor (carrancistas, villistas, zapatistas y obregonistas).

Las fuerzas de Venustiano Carranza, que tomaron la capital del país en 1914 y liquidaron la dictadura huertista, tampoco representaban una entera vocación agrarista y entraron en discrepancias con los ideales zapatistas, por lo que se convocó a la denominada Convención de Aguascalientes para conciliar posiciones políticas, lo cual no se logró en virtud de que los convencionistas aprobaron los principios establecidos en el Plan de Ayala, lo que provocó la huida de Carranza a Veracruz y la toma de la Ciudad de México por villistas y zapatistas. Desde su lugar de refugio y con la finalidad de reclutar las simpatías de los trabajadores rurales, el 6 de enero de 1915 promulgó una Ley Agraria que preveía la restitución de tierras a comunidades indígenas mediante la implementación de una estructura burocrático-administrativa, legislación que llegó a constituir un pilar para la elaboración de la Constitución Política de 1917. En el desenlace de las disputas violentas revolucionarias, por mandato de Carranza, el ejército de Obregón aplastó las insubordinaciones de los ejércitos de Villa y Zapata y aquél convocó a un

Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, del cual nació el relevante artículo 27 que daba respuesta a los problemas agrarios que fueron el fundamento más significativo de la revuelta insurgente de 1910.

Cabe comentar entonces que la revolución se produjo por el malestar de la gran burguesía (la que surgió en parte de la aristocracia y que aprovechó el incremento de los circuitos en el comercio para producir de manera capitalista), la pequeña burguesía urbana (representado por numerosos "intelectuales" de la época) y los trabajadores rurales en contra de terratenientes y hacendados (la oligarquía agraria de rasgos semif feudales que vivían de la renta de la tierra) que no permitían la completa liberación de las fuerzas de libre mercado, por lo cual los sublevados nunca cuestionaron los esquemas capitalistas de desarrollo (propiedad privada y libre competencia), mismos que comenzaron a dinamizarse desde la etapa histórica porfiriana.

Durante y después de la gesta revolucionaria, la gran burguesía nunca dejó de controlar el aparato gubernamental, aún cuando tuvo que hacer concesiones a la pequeña burguesía, al proletariado urbano y rural y al campesinado pobre para consolidarse en el poder. Resultado de estas alianzas es la Constitución Política de 1917, la cual incorpora aspiraciones de las clases subalternas pero que representa en general el fundamento legal que le permite a la gran burguesía su predominancia como clase.

Como se mencionó en líneas precedentes, el artículo 27 constitucional aborda el aspecto agrario de la problemática nacional y le otorga viabilidad jurídica a la implementación de la reforma agraria en el país, la cual basa sus criterios fundamentales de distribución social de la tierra en una relevante figura asociativa: el ejido moderno. Un postulado primordial de dicho artículo, es el relacionado con la naturaleza de la propiedad rural, el cual establece que originalmente las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano corresponden a la nación y cuyo

gobierno tiene la facultad de transmitir los derechos de dominio a los particulares, lo cual le otorga legitimidad a la propiedad privada. De esta manera, la legislación agraria no prohíbe la apropiación individual de superficies rurales, fomenta su regulación y "desalienta" el grado de concentración, "congruente" con el ideal revolucionario de suprimir los latifundios. Así, se establecieron las modalidades para la restitución y repartición de tierras a los sujetos de derecho, las cuales determinaban en un principio que la pequeña propiedad no debe exceder de cien hectáreas para zonas de riego o humedad y de doscientas en el caso de tierras de temporal o de agostadero susceptible de cultivo. Por otra parte, la legislación anuló también todas las operaciones que por deslinde, transacción o adjudicación efectuaron compañías privadas y los mandos eclesiásticos en detrimento de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Ahora bien, para determinar la naturaleza profunda de la reforma agraria mexicana, se hace necesario plantear y enumerar las características del ejido moderno, núcleo agrario contemporáneo legitimador del régimen político actual y sostén de la relativa paz social en el campo que ha caracterizado al país durante décadas. "Según la terminología colonial, ejidos eran los campos o fundos de uso colectivo que pertenecían a las comunidades indígenas. En lo esencial se trataba de pastizales situados fuera del pueblo... hoy la palabra.. sirve para designar cualquier tierra entregada a los campesinos dentro del marco de la reforma agraria, ya sea destinada al uso individual, ya al colectivo de los miembros de una comunidad" ²⁹

La repartición de tierras entre los sujetos de derecho se realizó a través de cuatro modalidades: a) La restitución.- Devolución de predios a antiguos poseedores; b) La dotación.- Entrega de tierras colectivas a núcleos de población que las demandan sin haber sido poseesionarios en el pasado; c) La ampliación.- Concesión de tierras adicionales a campesinos que cuentan con las propias pero

²⁹ Ibid., p.125.

con dimensiones inferiores a las establecidas en la ley, y; d) Confirmación del régimen comunal.- Reconocimiento de las comunidades como tales y que no aspiran a la conversión a régimen ejidal.

En lo que se refiere a la forma de organización, el ejido posee las siguientes características: 1) Se asemeja a una cooperativa de producción en la cual la totalidad del ejido se fracciona en pequeñas parcelas individuales; 2) Los poseionarios no son propietarios en virtud de que no están facultados para enajenar la tierra de que fueron dotados, sólo son usufructuarios; 3) La no producción o el abandono durante dos años consecutivos de la tierra asignada, origina la exclusión del detentador y pasa a poder de su cónyuge o heredero legal o, en última instancia, a cargo de otro campesino con derechos agrarios no satisfechos; 4) La institución directiva del ejido es la asamblea general; 5) Está representado por un comisario como intermediario entre el ejidatario y las autoridades gubernamentales, que es nombrado por la asamblea general y que en muchos de los casos, toma el papel de cacique y ejerce el papel represivo al interior de los núcleos; 6) Cuenta con un consejo de vigilancia que es también elegido por la asamblea.

En resumen, la condición que la ley le otorga al ejidatario es la de permanecer como pequeño propietario independiente, pequeño productor que extrae de la tierra sólo lo suficiente para satisfacer sus necesidades, incapaz de colocar su parcela y sus productos en los circuitos del mercado, depender absolutamente de ella sin estar sujeto a un superior (como en las relaciones semif feudales de las haciendas prerevolucionarias) ni con posibilidades reales de contratar mano de obra que labore en su parcela para extraer un excedente bajo la forma de plusvalía. Este es el papel "social" que el Estado le ha otorgado al campesino desde la concepción original de la reforma agraria: el ejido como mecanismo reproductor de humildes agricultores autosuficientes sin posibilidades de efectuar una acumulación de capital que los convierta a la larga en agricultores prósperos.

Antes al contrario, la reducida dimensión perimetral de su parcela limita los rendimientos y la obtención de vastos productos, incluso poco suficientes para su consumo anual propio y de su familia, lo que inevitablemente lo obliga a contratarse como mano de obra en otros predios y en industrias agrícolas (proletarización), situación que ha sido fomentada particularmente por administraciones sexenales de carácter conservador, sin considerar en ello que los mecanismos de desarrollo capitalistas (las leyes del mercado) tienden a propiciar por sí mismos ese lamentable desenlace: "...la inexistencia de la propiedad predial en el sentido romano del término no afecta en nada el funcionamiento de los mecanismos automáticos que caracterizan el desarrollo del modo de producción capitalista. La ley histórica según la cual el desarrollo capitalista se efectúa sobre la base de la pequeña producción mercantil clásica podrá verificarse tanto a propósito de la pequeña producción mercantil ejidal como a propósito de la pequeña producción mercantil privada. Igual que el pequeño productor individual, propietario privado de la tierra que él trabaja, el ejidatario puede transformarse en capitalista o proletarizarse, acumular o perder sus medios de producción, imponerse en el mercado o ser eliminado".³⁰

2.5 IMPLEMENTACION DE LA REFORMA AGRARIA Y LA PROLETARIZACION CAMPESINA.

Los vaivenes en la implementación de la reforma agraria en México son producto de los intereses contrapuestos de las diferentes clases sociales que convergen en el campo. De esta forma, la historia de la reforma rural se caracteriza de periodos de retroceso y de avance sostenido (los cuales puestos en la balanza son los menos) en la distribución de tierras.

³⁰Ibid., p.152.

Posterior a la revolución, en el periodo comprendido de 1915 a 1953 se dio una etapa de luchas clasistas intensas, en el cual la oligarquía terrateniente en defensa de sus intereses obstaculizó de forma permanente la aplicación de reformas en el campo. Con Venustiano Carranza y Alvaro Obregón se realizaron minúsculas reparticiones de tierras por el afán de neutralizar las demandas campesinas que estaban aún vivas ante el recientemente culminado conflicto armado. Las distribuciones correspondían más estrictamente a la formalización de las invasiones que en la práctica habían realizado indígenas inconformes que al espíritu político de repartición a aquellos que las requerían.

En el caso de Obregón, la necesidad de fortalecerse en el poder lo motivó a otorgar más tierras que su antecesor para sumar a su causa el apoyo condicionado de las masas campesinas. Sin embargo, su vocación pequeño burguesa lo animó a la defensa a ultranza del sector privado con la protección a la pequeña propiedad de la presión popular (decreto de 1921 que determinaba las condiciones de creación de la pequeña propiedad inalienable), por lo que su mandato presidencial puede ser considerado como precursor del empuje al desarrollo capitalista bajo el nuevo esquema postrevolucionario. Su ideal político agrario era la conversión paulatina del ejidatario en campesino propietario con mayores potencialidades de inversión. No obstante, al cierre de su mandato, las condiciones en el campo no habían mejorado sustancialmente, ya que un considerable número de campesinos se mantenían en la miseria y en la desesperanza coexistiendo con las vigorosas haciendas.

Al arribar Plutarco Elías Calles al poder, su gobierno se propuso continuar con el apoyo irrestricto a la pequeña propiedad privada y a efectuar la división de ejidos en parcelas individuales con la finalidad de reducir la influencia política de los agricultores y neutralizarlos a través de comisarios transformados en caciques omnipotentes (leyes de 1925 promulgadas para normar el patrimonio ejidal). Con este tipo de medidas, inició la intervención paternalista del Estado en los asuntos

internos de los núcleos agrarios. Por medio del parcelamiento individual, el Estado se propuso desde entonces satisfacer la limitada aspiración del campesinado de contar con un pedazo de tierra (aunque sólo fuera en usufructo) para trabajar, aún cuando éste fuera insuficiente y tuviera que complementar mayoritariamente su ingreso a través de su contratación en los predios de los grandes propietarios. Este hecho significaba además un primer paso para el apaciguamiento político de las clases populares. Los repartos efectuados en su periodo de gobierno fueron superiores a sus antecesores pero matizados con un espíritu minifundista (por la parcelación de ejidos y dotaciones de áreas mínimas e insuficientes) en clara protección a los enormes predios de latifundistas de probables expropiaciones.

El periodo comprendido entre 1928 y 1934 que corresponde a los regímenes de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, estuvo caracterizado también de un notable conservadurismo en materia de dotación de tierras, ya que el poder real lo mantenía Plutarco Elías Calles que fomentaba el lento reparto de nuevas tierras a campesinos desposeídos y retardaba la aplicación de la reforma agraria integral. Sin embargo, en esta coyuntura se presentó un singular escenario de incertidumbre tanto de los campesinos, cuyas demandas se encontraban aún insatisfechas, como de los grandes latifundistas que invertían con reticencias porque consideraban que sus posesiones se encontraban en riesgo ante la presión popular, ya que el espíritu de la reforma rural aún impregnaba el ambiente político. Esta situación repercutía negativamente en el mercado interno al contraerse por el incremento del autoconsumo, lo que desfavorecía la fluidez a los mercados urbanos de los productos agrícolas. En suma, en este periodo predominó la concepción latifundista del desarrollo del capitalismo, en el cual se pretendió sentar las bases de su evolución mediante el apoyo irrestricto a la capitalización de grandes extensiones de tierra.

El régimen de gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) es peculiar en la historia de México en virtud de que se intensificó en forma masiva la repartición de

tierras a los campesinos a través de la reforma agraria, por lo cual los remanentes feudales del latifundismo porfirista fueron eliminados y el espectro agrario nuevo quedó conformado por el pequeño campesinado ejidal o privado y el gran capital agrícola. Consciente de la aguda problemática agraria y de la inestabilidad política y social vigente en el país, Cárdenas determinó que la solución se encontraba en la satisfacción plena de las necesidades de los agricultores pobres, lo que le otorgaría legitimidad y fortaleza política ante los embates de la clase política reaccionaria que se oponía terminantemente a continuar con los ideales revolucionarios agraristas. El plan sexenal elaborado para otorgarle orientación a las acciones de gobierno, retomó las aspiraciones de los campesinos y planteo como estrategias principales la modificación de los diferentes organismos públicos agrarios, la transformación de los campesinos en sujetos de derecho y el fomento del crédito agrícola para darle viabilidad productiva a los ejidos y a las pequeñas propiedades como promotores sólidos del desarrollo del mercado interior en sustitución de las antiguas haciendas comandadas por grandes propietarios terratenientes tradicionales.

No obstante la mayúscula distribución de tierras y las transformaciones que en otros renglones del quehacer gubernamental se habían logrado, la dualidad de fuerzas en el poder posibilitó que no se afectaran de forma radical algunas explotaciones de hacendados, lo cual favoreció que, a través de una cláusula en el código agrario que no permitía a los peones acasillados reclamar tierras de las haciendas donde trabajaban, aquéllos se convirtieran en el corto y mediano plazo en productores de clara orientación empresarial. Así también, el principio de la pequeña propiedad inalienable permitió a muchos grandes propietarios que fueron afectados, a conservar una superficie que no excediera de 150 hectáreas, la cual era elegida por los mismos, lo que generó que mantuvieran en su poder las más productivas y que facilitara su posterior conversión a cultivadores capitalistas. A pesar de lo señalado, "al final de su mandato presidencial, Cárdenas había dado a los campesinos más tierras que todos sus antecesores juntos: 17'891,577

hectáreas entregadas a 814,537 campesinos de los ejidos. El paisaje rural de México había cambiado mucho, lo mismo que las relaciones de clase en el campo. El latifundio, por confiscación y restitución o por parcelamiento y venta, había cedido poco a poco el lugar a explotaciones capitalistas o a parcelitas reagrupadas en ejidos." ³¹

Ahora bien, sentadas las bases estructurales que otorgarían dirección y sentido al desarrollo del país, la política agraria posterior al cardenismo se caracterizó por favorecer acentuadamente la expansión de la agricultura capitalista pero ya no por la vía de la pequeña propiedad y de los ejidos (vía farmer), sino de las grandes explotaciones altamente eficientes, competitivas y remunerativas (vía junker). En el sexenio de Manuel Avila Camacho se tomaron medidas legales diversas que favorecieron a las grandes explotaciones comerciales al dotarlas de sistemas de irrigación, limitándose asimismo la repartición de tierras y deteniendo por completo la expropiación a latifundistas. Una de las medidas implementadas en su gobierno para beneficiar al sector capitalista fue la de expedir certificados de inafectabilidad agraria que garantizaban certidumbre a los grandes propietarios para la conservación de sus explotaciones intensivas (principalmente a los giros dedicados a la ganadería).

Su sucesor (Miguel Alemán) aplicó una profunda política de regresión de las reformas, adoptando iniciativas en detrimento del sector ejidal y claro reforzamiento de los agricultores privados dinámicos y latifundistas; por ejemplo, la medida que disponía que toda mejora realizada a una explotación la convertía en inalienable, con independencia a la magnitud de su superficie; o la referida a la promoción del juicio de amparo por parte de los poseedores de certificados de inafectabilidad agraria en contra de acciones de privación "ilegal" de sus derechos. Además, en la agricultura se fomentó de nuevo el acceso de capitales extranjeros, los cuales en su gran mayoría encontraron condiciones propicias para su

³¹ Ibid., p. 109.

asentamiento (zonas de riego) en el norte del país. Cabe comentar que por las razones expuestas y el natural crecimiento de la población, en este sexenio se volvió a incrementar el número de campesinos carentes de tierras, lo que demuestra el viraje conservador de la política alemanista.

Con el presidente Ruiz Cortines, la contrareforma se consolidó frenando en lo posible más repartos agrarios, distribuyendo sólo "derechos agrarios a salvo" a demandantes (lo cual no les garantizaba en la práctica la dotación de tierras) y expidiendo numerosos certificados de inafectabilidad agraria a "pequeñas propiedades". Es en este período en que los representantes de la burguesía en el gobierno comenzaron a manejar en sus discursos que se había agotado el universo de tierras susceptibles de repartición, por lo que se buscó afanosamente encontrar al interior de los ejidos superficies disponibles, con el riesgo implícito de atomizar aún más la extensión de las parcelas de los núcleos. De esta forma quedó claramente de manifiesto que el sustento firme del desarrollo agropecuario mexicano correspondería a la iniciativa privada.

Esta política radicalmente desfavorecedora de las clases populares, provocó descontentos en el campo y volvió a poner en riesgo latente una eventual explosión social rural, lo que matizó de alguna manera el quehacer gubernamental en los dos siguientes sexenios: los presidentes López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz mostraron una faceta más agrarista. El primero dejó de conceder inafectabilidades, repartió a campesinos superficies de mediana calidad que requerían de fuertes inversiones para hacerlas productivas y reorientó a favor de los ejidos la política de colonización de nuevas tierras. El segundo hizo lo propio con una política de recuperación de tierras (declaraciones de tierras nacionales) para dotar a los núcleos ejidales. "La importancia de las distribuciones de tierras efectuadas durante los mandatos de López Mateos y Díaz Ordaz puede compararse con la de la época de Cárdenas. De 1958 a 1964, 245 800 ejidatarios recibieron más de 16 millones de hectáreas; de 1964 a 1969, Díaz Ordaz mandó

asimismo distribuir más de 16 millones de hectáreas a 301 000 ejidatarios. Entre 1958 y 1969 solamente se concedieron 838 certificados de inafectabilidad. Según todas las probabilidades, al final del mandato de Díaz Ordaz las superficies distribuidas debían llegar a más de 20 millones de hectáreas, o sea más que en tiempos de Cárdenas. Teniendo en cuenta la calidad de las tierras distribuidas, el número de beneficiarios debía ser probablemente inferior. Pero hubieron de firmarse 144 resoluciones negativas, por falta de tierras que distribuir. Este es el aspecto administrativo de lo que hay empeño en considerar como el problema más importante del momento: la falta de tierras para distribuir..."³²

En el sexenio echeverrista, no obstante la tendencia a destinar cuantiosos recursos a la producción agropecuaria, reestructurar el ejido a través de la colectivización parcial de las figuras ejidales (lo que posibilitó la asociación de dos o más núcleos agrarios para formar unidades productivas agropecuarias) e imponer iniciativas legales para superar el rezago agrario, la miseria social y el retraso productivo que ahogaba al universo rural, provocaron importantes movilizaciones campesinas combativas que posibilitaron la formación de diversas organizaciones locales (Frente Popular de Zacatecas, Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala) y radicales (la guerrilla de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas en Guerrero), que finalmente sólo representaron focos de presión social.

El gobierno de José López Portillo también estuvo imposibilitado para dar solución a los problemas agrarios por la profunda crisis económica que se manifestó al cierre de su mandato y que reflejó una carencia de recursos financieros disponibles, particularmente los orientados a un sector ejidal que tradicionalmente los obtenía por conducto de las instituciones públicas derivado del acentuado paternalismo que el Estado siempre erigió sobre los ejidos para controlar en su totalidad las decisiones de mayor relevancia, lo cual impidió de forma permanente

³² Ibid., p.122-123.

su desarrollo independiente y facilitó su manipulación para otorgar legitimación a los gobiernos del partido tricolor.

En rigor, ya no cabía la menor duda de que el modelo de desarrollo sustentado en la transferencia del excedente económico agrícola a la industrialización, había mostrado un completo agotamiento, evidenciado por las siguientes circunstancias: a) La creciente necesidad de innovación tecnológica de las industrias restringió la absorción de mano de obra rural que emigró a las ciudades en busca de oportunidades; b) El minifundio que la reforma agraria destinó a los campesinos pobres como alternativa productiva, siempre los imposibilitó para acceder a la competición en los mercados y los orilló, tarde que temprano, a la migración nacional e internacional con el afán de contratarse como asalariados en unidades productivas pujantes para complementar sus precarios ingresos en virtud de que, por la reducida dimensión de sus predios, no se obtenían siquiera los satisfactores mínimos para su subsistencia; c) La política oficial de abierto apoyo a unidades productivas privadas y a zonas de riego altamente tecnificadas, marginalizó a los núcleos ejidales de los proyectos de desarrollo, acentuando sus rezagos y su inviabilidad productiva por restricciones en el acceso a los financiamientos productivos, tecnológicos y de investigación, y; d) La contracción de la producción agrícola mexicana (que en el periodo 1930-1966 había crecido a mayor ritmo que las tasas poblacionales), provocó el fin de la llamada autosuficiencia alimentaria originada, entre otras cosas, por la reorientación de diversas unidades al cultivo de productos más lucrativos y de mayor demanda en las ciudades (soya, sorgo, etc.) en detrimento del maíz que por siempre ha representado un grano prioritario en la canasta básica de consumo.

Los planes de austeridad económica implementados en el período 1982-1988 con el gobierno de Miguel de la Madrid (los cuales fueron el reflejo fiel del advenimiento del actual y salvaje modelo neoliberal), limitaron en exceso los recursos públicos orientados a la productividad del sector rural. El proceso

posterior de privatización de empresas públicas impactó en todos los órdenes del quehacer gubernamental, del cual el campo no fue ajeno: si a partir de 1940 la tendencia dominante fue favorecer a las empresas rurales privadas sobre los ejidos, a partir de 1982 comienza a cuestionarse también la tutela del Estado sobre los núcleos agrarios y la factibilidad de modificar el marco legal que lo sustentaba para liberalizar la tenencia de la tierra de carácter social, con la finalidad de fomentar el acceso (a través de la compra sin trabas) de propietarios privados al sector ejidal, proceso que comenzó a gestarse con la aprobación de las reformas al artículo 27 constitucional en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Cabe comentar que en la reforma sobresalen los aspectos medulares siguientes:

a) Reconocimiento oficial del fin del reparto agrario ante la imposibilidad físico-territorial de continuar dotando de tierras a nuevos demandantes; b) Creación de Tribunales Federales Agrarios con la finalidad de otorgar definitividad a los derechos agrarios de los sujetos y resolver controversias relacionadas con la tenencia de sus tierras y sus límites; c) Fomento a la capitalización del campo a través del otorgamiento de seguridad jurídica sobre las superficies rurales; d) Ratificación del régimen de la pequeña propiedad y actualización de sus potencialidades mediante el apoyo oficial a su asociación para incrementar las escalas de producción, y; e) La formación de figuras asociativas mercantiles y por acciones entre productores para incrementar la rentabilidad de las tierras, cuidando el acaparamiento excesivo de superficies que desemboquen en nuevos latifundios, unidad de producción que en el discurso oficial ha sido superado.

Como producto de la concreción del postulado relacionado con el otorgamiento de certeza y seguridad jurídica en el campo, el 26 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación se publica la Ley Agraria, la cual establece, entre otros puntos, la transformación del Registro Agrario Nacional en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica,

administrativa y presupuestal para llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal como su atribución más relevante.

No obstante estas iniciativas de modificación jurídica y reestructuración institucional para aparentemente hacerle frente a la problemática rural (medidas que responden más al espíritu de liberalización del sector social), actualmente el campo mexicano continúa mostrando síntomas de rezagos que continuamente se agudizan por la implementación de un modelo reciente de desarrollo capitalista mundial que privilegia, ahora más que nunca, la competencia empresarial y su rentabilidad, el acceso libre a nuevos mercados, la desregulación gubernamental y la estabilidad macroeconómica (baja inflación y equilibrio en las finanzas públicas), el desmantelamiento de las instituciones de seguridad social mantenidas por los Estados, la polarización del ingreso y, en general, la preeminencia del bienestar individual (capitalista) sobre el colectivo.

Ante el eventual desmantelamiento del ejido por el vertiginoso avance de las fuerzas del mercado y la inviabilidad económica que ha demostrado el minifundio bajo un esquema de dominancia capitalista, habrá que esperar en el futuro un panorama rural dominado en su totalidad por unidades de producción de corte capitalista y la permanencia de residuos ejidales y comunales que, por su incompetencia productiva, están destinados a la miseria y marginalización congénita. Por tal motivo, el mundo intelectual comprometido con las causas sociales deberá abandonar el inmovilismo para interpretar la coyuntura mundial actual y proponer urgente y conjuntamente con la sociedad civil, nuevas alternativas de inserción productiva a los hombres del campo que les permitan un mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida.

CAPITULO 3.

DESEMPEÑO PROFESIONAL EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

3.1 ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL ORGANO DESCONCENTRADO.

Es a partir de los últimos años de la década de los setentas cuando comenzaron a incidir en el ámbito gubernamental, las demandas planteadas por campesinos y estudiosos de la cuestión rural en el sentido de que era impostergable implementar estrategias y líneas de acción que revirtieran la crisis social y productiva que agobiaba al campo mexicano, el cual en términos generales presentaba rezagos profundos en relación a las condiciones imperantes en el medio urbano: reducida contribución al producto interno bruto del país por contracción en los niveles de la producción agropecuaria; crecimiento demográfico elevado y acentuada movilidad espacial a las ciudades y al vecino país del norte por desempleo galopante; bajos niveles en el ingreso de la población rural mayoritaria; mínimo acceso a servicios sociales indispensables; entre otros factores.

No obstante que el modelo de desarrollo implementado durante décadas había propiciado una insuficiente industrialización favorable a las ciudades y el esquema de reforma agraria instrumentado había modificado sustancialmente la estructura de clases, la tenencia de la tierra y la infraestructura rural, los serios desequilibrios económicos y sociales observados en el campo motivaron al Estado mexicano a efectuar un diagnóstico de la situación prevaleciente y a revisar la legislación y los esquemas vigentes de regulación agraria.

Asimismo, el predominio en la cúpula gubernamental de las tendencias neoliberales (que motivaron desde fines de 1982 la aplicación de un proceso profundo de privatización de empresas públicas), fue un factor determinante también del interés del Estado por buscar alternativas novedosas de inserción en

el mercado libre de las formas de propiedad rural reconocidas por la ley: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

Para el efecto, el 7 de noviembre de 1991 el entonces Presidente de México (Carlos Salinas de Gortari) envió a la Cámara de Diputados la Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto para Reformar el artículo 27 de nuestra Constitución Política donde, a grandes rasgos, se justifica la propuesta de enmienda con los siguientes argumentos: 1) La nueva coyuntura demográfica, económica y social en el campo que la reforma agraria ayudó a forjar ya no es compatible con el marco legislativo; 2) Necesidad impostergable de capitalizar al sector rural proponiendo nuevas opciones productivas que superen las limitaciones propias del minifundio (minúscula producción y baja rentabilidad, rezago tecnológico, relaciones de intercambio desfavorables, mínimos ingresos y dependencia de gestión con organismos gubernamentales); 3) Convergencia indispensable de la iniciativa privada ante la insuficiencia de recursos públicos para seguir financiando al sector agropecuario, lo que redundaría en una mayor disponibilidad de medios financieros y de nuevas posibilidades de asociación productiva; 4) Necesidad imprescindible de legislar las prácticas cotidianas y encubiertas de usufructo parcelario, mediería, renta y venta de tierras ejidales y comunales que se realizan al margen de la ley y de las asociaciones simuladas de productores, lo cual minimiza el valor de los predios en detrimento de los agricultores de bajos ingresos que, en la mayoría de los casos, carecen de los documentos legítimos que avalan su posesión.

En este sentido, la iniciativa de reforma propuso los siguientes puntos medulares:

- a) Reconocimiento oficial del fin del reparto agrario ante la imposibilidad físico-geográfica de seguir dotando de tierras con vocación productiva a campesinos solicitantes;
- b) Otorgamiento de justicia agraria a través de la formación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía para resolver, en el marco de la ley, los conflictos y controversias que se susciten por la tenencia de la tierra de

núcleos ejidales y comunales y la indefinición de límites; c) Capitalización del campo mediante los cambios legislativos necesarios que fomenten la inversión y permitan la asociación de agricultores en las escalas de producción adecuadas para trascender la dimensión de los minifundios sin menoscabo de los límites impuestos a la pequeña propiedad; d) Actualización de la dimensión territorial de la pequeña propiedad que posibilite la producción en escalas pertinentes e impida la formación de latifundios (amplias extensiones de tierras en propiedad que -en el discurso oficial- históricamente han sido superados), y; e) Adopción en el campo de nuevas formas societarias por acciones en la propiedad y en la producción rural, reglamentando su extensión máxima y número de socios para no rebasar la dimensión permitida. Cabe comentar que en este último punto se señala que como formas históricas de organización rural, el ejido y la comunidad serán protegidos por la Constitución, respetando la decisión libre de los poseedores de parcelas de constituirse en asociaciones, transferir su explotación a terceros o mantenerse en el régimen vigente de posesión de suelo mediante la regularización y definición espacial de su posesión individual.

El análisis de la iniciativa propició intensos debates, consultas y movilizaciones por parte de organizaciones agrarias, partidos políticos, representantes académicos y funcionarios públicos en virtud de lo radical de las modificaciones sugeridas. Los bandos se dividían: aquellos que con los mismos argumentos de la iniciativa favorecían la aprobación de las reformas (fundamentalmente representantes del sector gubernamental) y la oposición que con claridad preveía que la propuesta se dirigía a liquidar en el corto y mediano plazo al ejido y la comunidad al suprimir los límites jurídicos impuestos al libre avance de las fuerzas del mercado en el ámbito rural mexicano. Asimismo, esta última tendencia señalaba con vehemencia que la causa de la grave crisis agrícola del país no residía en la estructura jurídica de los núcleos agrarios, sino en la longeva política gubernamental de favorecer unilateralmente a los grandes productores privados con la monopolización de los apoyos financieros, tecnológicos y crediticios.

Al final, la posición conservadora se impuso y la iniciativa fue aprobada: "La discusión en la Cámara de Diputados se llevó a cabo en dos sesiones. El debate en lo general se inició a las 5:15 de la tarde del 4 de diciembre y terminó el día 5 a las 9:38 de la mañana. El dictamen de las Comisiones Unidas se aprobó después de 16 horas y 40 minutos, lapso en el que hubo 58 intervenciones, con 387 votos a favor, 50 votos en contra y dos abstenciones. La discusión sobre lo particular empezó el mismo 5 de diciembre y terminó el día 7 a las 5:33 de la mañana, tras 18 horas y media de debate y 121 oradores, aprobándose con 343 votos a favor, 24 en contra y seis abstenciones...El 12 de diciembre, sin modificación alguna y respetando las consideraciones hechas por los diputados, la Cámara de Senadores aprobó el Decreto de Reforma con 50 votos a favor y uno en contra. El 4 de enero se anunció que la iniciativa había sido aprobada por los 31 congresos estatales. Finalmente, el 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional, y entró en vigor al día siguiente".³³

3.2 FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGANICA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Con el firme propósito de otorgarle mayor sustento legal a la reforma señalada, el 6 de enero de 1992 se promulgaron dos ordenamientos fundamentales: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de ese mismo año.

En la primera se determinó la creación de la Procuraduría Agraria (PA) como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y la transformación del Registro Agrario Nacional (RAN) como órgano

³³ Secretaría de la Reforma Agraria, *"La transformación agraria. Origen, evolución, retos"*, México, Vol. I, SRA, 1997, p.95-96.

desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)³⁴ y; en la segunda, se estableció la formación de los Tribunales Agrarios como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía encargados de emitir sus fallos en materia agraria en todo el país.

El primer reglamento del Registro Agrario data del año de 1928, el cual sufrió reformas en varias ocasiones. Sin embargo, en el marco de las modificaciones al artículo 27 de nuestra Carta Magna, el 11 de agosto de 1992 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del actual Registro Agrario Nacional, el cual fue reformado en dos ocasiones, el 27 de abril del siguiente año y el 9 de abril de 1997. En este documento, se le otorga a la institución el rango de órgano desconcentrado con plena autonomía técnica y presupuestal con relación a la SRA.

En el reglamento interno se determinan con precisión las normas de organización y funcionamiento de la institución y se describen con amplitud sus atribuciones.³⁵

En términos generales, las funciones principales del RAN son las siguientes:

- 1.-Llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal.
- 2.-Garantizar el carácter público de la información agraria que resguarda y ponerla a disposición de los solicitantes.

³⁴ "Forma de organización con autonomía administrativa pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia de su órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de normatividad dictados por este último...". Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal", 2ª. ed., México, SHCP, 1998, p.256.

³⁵ Diario Oficial de la Federación, "Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional", Miércoles 9 de abril de 1997.

3.-Apoyar en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias registrales y de derechos, mismas que servirán de evidencia en los juicios que correspondan.

4.-Otorgar asistencia técnica a los núcleos agrarios que pretendan efectuar la delimitación geográfica de sus tierras, así como el fraccionamiento y enajenación de superficies que superen los límites establecidos para la pequeña propiedad.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, el RAN se integra por una representación oficial en el Distrito Federal (Oficinas Centrales), 32 delegaciones estatales en las entidades federativas y 2 Módulos Regionales para atender los requerimientos de trámites de documentación e información en el país. En lo que se refiere a Oficinas Centrales, se conforma por una Dirección Ejecutiva (Dirección en Jefe), 6 Direcciones Generales (Dirección General de Titulación y Control Documental, Dirección General de Registro, Dirección General de Catastro Rural, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Finanzas y Administración y Dirección General de Delegaciones) y un Organismo Interno de Control (dependiente administrativamente de la Secretaría de la Función Pública pero presupuestalmente de los recursos financieros asignados al RAN), las cuales en total integran 21 unidades a nivel directivo (Anexo No. 1).

Por su parte, cada una de las representaciones institucionales en las entidades federativas es encabezada por un Delegado Estatal (que cuenta con nivel de Director de Área), tres Subdelegados (Técnico, de Registro y Administrativo) y dos Jefaturas de Departamento (De registro y asuntos jurídicos y de titulación y catastro rural) que dependen de las primeras dos subdelegaciones (Anexo 2).

En el marco de atribuciones, a continuación describiremos las responsabilidades más importantes de cada una de las Direcciones Generales que integran el órgano desconcentrado, en virtud de que otorgan los insumos principales para el desarrollo de las funciones del Departamento de Evaluación e Integración de Informes (DEII), unidad administrativa en la cual el que escribe desarrolla sus labores como responsable directo.

Dirección en Jefe.

Corresponde al puesto directivo de mayor rango en el RAN y tiene como atribuciones relevantes fundamentalmente cuatro:

- I. Ser depositario de la fe pública registral y ejercerla por sí o a través de los servidores públicos que con base al reglamento se determine.
- II. Autorizar la apertura de la clave del sistema informático para realizar la inscripción del acuerdo de asamblea de adopción de dominio pleno y la expedición de los títulos correspondientes.
- III. Celebrar los convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y con los sectores social y privado que permitan el cumplimiento de las atribuciones encomendadas al RAN.
- IV. Dirigir y coordinar todas las actividades y funciones atribuidas al órgano desconcentrado y expedir y/o autorizar todos los lineamientos que tiendan a normar las acciones específicas de la institución.

Dirección General de Registro.

Las actividades que desarrolla son de la mayor relevancia para el cumplimiento de las atribuciones sustantivas otorgadas al órgano desconcentrado y son:

- I. Ejercitar la fe pública registral y vigilar que la calificación e inscripción de los actos y documentos objeto de registro y la certificación de los asientos registrales se realicen conforme a los criterios y lineamientos establecidos, así como expedir las constancias que de éstos se soliciten.
- II. Autorizar los asientos y anotaciones, así como sus rectificaciones, reposiciones o cancelaciones.
- III. Vigilar la legalidad y exactitud con la que se practiquen las calificaciones, asientos registrales, certificación de asientos y expedición de constancias.
- IV. Autorizar la apertura y reposición de folios agrarios referentes a ejidos y comunidades, sociedades rurales, colonias agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales y aquellos denunciados como baldíos.
- V. Calificar la inscripción del acuerdo de adopción de dominio pleno, respecto de ejidos y colonias agrícolas y ganaderas.
- VI. Calificar el acuerdo de extinción de los núcleos agrarios y resolver sobre la cancelación de los asientos registrales correspondientes.
- VII. Establecer el procedimiento para la recepción, depósito y control de listas de sucesión que realicen los ejidatarios y comuneros, con el auxilio del inventario correspondiente.
- VIII. Calificar las transmisiones de derechos que amparen los títulos y certificados parcelarios y de uso común.
- IX. Convalidar los libros de registro del comisariado ejidal, cuando así lo solicite.
- X. Calificar el acuerdo de asamblea sobre la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles y verificar que las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales proporcionen al RAN los datos necesarios para su inscripción, así como llevar a nivel nacional el registro actualizado de personas tenedoras de acciones o partes sociales serie "T".

- XI. Calificar el registro de las sociedades rurales que conforme a la Ley Agraria deban de ser inscritas en el RAN y llevar a nivel nacional el control de la información sobre las mismas.

Dirección General de Titulación y Control Documental.

Las acciones de su competencia también son de suma importancia para el cumplimiento de objetivos asignados a la institución en virtud de que es la unidad administrativa responsable de resguardar todos los documentos oficiales que conforman el historial agrario nacional y operar el programa interinstitucional denominado "Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos" (PROCEDE), el cual retomaremos más adelante. Por reglamento, sus atribuciones sobresalientes son:

- I. Efectuar la expedición y entrega de certificados y títulos, así como su destrucción y vigilar que en esta materia se cumplan los criterios y procedimientos en las delegaciones estatales.
- II. Vigilar que para efectos de la regularización de núcleos agrarios, se cumplan los criterios para la revisión y debida integración, recepción y trámite de los expedientes presentados por los núcleos agrarios, sujetos agrarios, particulares, sociedades o autoridades federales, estatales y municipales.
- III. Solicitar al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa que corresponda, la inscripción de los títulos de propiedad que expida el RAN.
- IV. Aplicar los criterios relativos al control, resguardo, operación y administración del Archivo General Agrario.
- V. Coordinar, evaluar y supervisar la operación de actualización estadística del historial agrario.

- VI. Expedir copias certificadas de los planos y documentos que obren en el Archivo General Agrario.
- VII. Coordinar las relaciones y proponer la celebración de convenios con los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas, con los colegios de notarios y de los corredores públicos, con las oficinas de catastro y demás autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de obtener y ministrar la información estadística y documental, que permitan un mejor desempeño de las funciones del órgano registral.

Dirección General de Catastro Rural.

En términos generales, a esta unidad administrativa le compete la elaboración de los planos generales de los núcleos agrarios, la ejecución de trabajos técnicos en los mismos y la actualización de las modificaciones que sufra el catastro rural nacional. Sus atribuciones específicas son:

- I. Elaborar los planos generales de los núcleos agrarios.
- II. Verificar que los planos que se elaboren cumplan con las normas técnicas emitidas por la propia institución y cuenten, en su caso, con las autorizaciones que establezca la legislación correspondiente.
- III. Coordinar y ejecutar los trabajos técnicos que conforme a la Ley Agraria y sus reglamentos, le corresponda realizar a solicitud de la SRA o de los núcleos agrarios, así como aquéllos que se deriven de la coordinación con las entidades federativas y el INEGI.
- IV. Vigilar que se cumpla con la normatividad técnica y procedimental para la realización de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos que se requieran, en la integración de los expedientes relativos al ordenamiento y regularización de la propiedad rural.
- V. Coordinar los programas que se lleven a cabo para la adecuada integración y actualización del catastro rural nacional.

- VI. Llevar a nivel nacional la clasificación geográfica de la ubicación de los predios agrícolas, ganaderos o forestales, propiedad de sociedades mercantiles o civiles, con indicación de su extensión, clase y uso.
- VII. Proponer al alto mando del RAN la infraestructura, sistemas y procedimientos necesarios para el procesamiento, actualización y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo, a fin de mantener actualizado el catastro rural nacional.
- VIII. Concentrar los materiales fotogramétricos, así como los medios magnéticos de los productos topográficos y cartográficos generados en las delegaciones para su procesamiento y reproducción.
- IX. Proponer la celebración de convenios o acuerdos con las instituciones públicas o privadas, que tengan por objeto el mejoramiento de los recursos técnicos, humanos y materiales, y el establecimiento de procedimientos o nuevas técnicas tendientes a lograr un desarrollo más eficiente de sus actividades.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Como su nombre lo indica, sus funciones se relacionan con la resolución de todos aquellos asuntos de carácter litigioso que se presenten como consecuencia del quehacer institucional y la formulación, revisión, compilación y divulgación de leyes, normas y lineamientos que guíen el desarrollo de actividades. En virtud de que su aportación es indirecta para la consecución de los objetivos institucionales, no ahondaremos en las particularidades de su competencia.

Dirección General de Delegaciones.

En términos globales, su atribución fundamental es la coordinación, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión institucional en las delegaciones estatales

con el propósito de uniformar los procedimientos y los servicios otorgados a los usuarios. Por tal razón, tampoco profundizaremos en sus funciones específicas.

Dirección General de Finanzas y Administración.

Esta Dirección General es la unidad encargada de distribuir los recursos humanos, materiales y financieros para el óptimo desarrollo de las actividades sustantivas de las restantes unidades administrativas. Sus prerrogativas específicas avaladas por reglamento son, entre otras:

- I. Dirigir al interior la elaboración del anteproyecto de programa-presupuesto del RAN y gestionar ante la SRA y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), su autorización correspondiente.
- II. Elaborar, con apoyo de las áreas sustantivas de la institución, los informes programático y presupuestales que sean requeridos y entregarlos oportunamente a las distintas instancias del Gobierno Federal.
- III. Autorizar las erogaciones del presupuesto aprobado y controlar y vigilar su ejercicio y contabilidad, así como autorizar los estados financieros y las modificaciones presupuestales, tanto de oficinas centrales como de la estructura territorial, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.
- IV. Aplicar las normas y lineamientos establecidos para realizar el reclutamiento y selección del personal susceptible de contratación, así como otorgar las prestaciones y servicios a que tienen derecho los trabajadores de la institución.
- V. Planear, aplicar y evaluar los mecanismos de control administrativo del personal, así como efectuar el pago de remuneraciones del mismo.
- VI. Diseñar y someter a la autorización del Director en Jefe, la política laboral a seguir en el RAN, en estricto apego a la legislación aplicable.

- VII. Planear, dirigir y aplicar el Programa Anual de Adquisición de Bienes Muebles, así como el de contratación de prestación de servicios de la institución, con apego a las disposiciones normativas aplicables.
- VIII. Dirigir y evaluar la prestación de los servicios considerados como generales, los de mantenimiento, conservación, seguridad y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles del RAN.
- IX. Planear, dirigir y tramitar la autorización sobre las propuestas de modificaciones a la estructura orgánica, sistemas y procedimientos del órgano registral.
- X. Coordinar la elaboración del Programa Institucional de Desarrollo Informático, así como autorizar, controlar, desarrollar y evaluar los nuevos programas de informática necesarios para las unidades administrativas.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección General de Finanzas y Administración cuenta con 3 Direcciones de Area en cuya denominación se resume su ámbito de acción: a) Dirección de Recursos Financieros; b) Dirección de Recursos Humanos y Materiales, y; c) Dirección de Informática. Para los propósitos de este trabajo, prescindiremos de la descripción de las dos últimas y enfocaremos nuestra atención en la primera, de la cual depende en un cuarto nivel, el Departamento de Evaluación e Integración de Informes, tal y como se muestra en el Anexo No. 3.

En el organigrama de referencia, se observa que en el segundo nivel de atribuciones se localiza la Dirección de Recursos Financieros, encargada de dirigir de manera global, por un lado, las acciones de programación y seguimiento de metas y presupuesto y, por otro, las actividades de registro contable de los recursos financieros ejercidos por la institución. Para el control de las tareas mencionadas en primera instancia, la Dirección de Area se apoya en la Subdirección de Programación y Evaluación (tercer nivel funcional), la cual a su vez se subdivide en dos departamentos: El Departamento de Evaluación e

Integración de Informes y el Departamento de Programación. El primero es el encargado de la preparación de todos los reportes, informes analíticos y evaluaciones de los logros obtenidos por la institución (avance y cumplimiento de metas y objetivos) y el segundo, de elaborar y gestionar ante las instancias competentes los movimientos y requerimientos presupuestales.

En virtud de que el que escribe se ubica como titular en el Departamento de Evaluación e Integración de Informes, a continuación abordaremos la descripción pormenorizada de cada una de las acciones que por atribución se desarrollan a su interior, mostrando en cada caso en cuadros adjuntos, algunos ejemplos de los reportes elaborados.

3.3 FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACION E INTEGRACION DE INFORMES.

Conforme a lo establecido en el Manual de Organización de la Dirección General de Finanzas y Administración (actualizado con fecha 16 de agosto del 2004), el Departamento de Evaluación e Integración de Informes (DEII) tiene a su cargo las funciones siguientes:

- 1. Proporcionar asistencia y asesoramiento técnico sobre el proceso y desarrollo de actualización de la estructura funcional programática a todas las unidades administrativas del RAN.***

La actualización de la estructura funcional programática corresponde a la primera fase del proceso de programación-presupuestación que tiene como punto culminante la formulación del Programa Operativo Anual (POA) de la institución. Se entiende como proceso de programación-presupuestación a las "etapas interrelacionadas que forman parte del proceso de control administrativo en las que se definen objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para

alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción a corto plazo que la SHCP utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las etapas que lo integran son formulación, ejecución, control y evaluación".³⁶

La estructura funcional programática, como instrumento del proceso de planeación, representa un conjunto de programas y subprogramas ordenados de forma coherente que enmarcan todas las actividades que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para alcanzar sus objetivos y metas conforme a las estrategias y líneas de acción generales enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para formular y proponer la actualización o modificación de la estructura programática conforme a la determinación del alcance y vigencia de las actividades desarrolladas por el RAN en base a la reorganización funcional y a su reglamento interno, el DEII desarrolla las acciones siguientes:

- a) Efectúa el análisis e interpretación de los lineamientos que para el efecto emite la SHCP para garantizar que la propuesta institucional final que se elabore se apegue estrictamente a las normas establecidas por la Dependencia señalada.
- b) Remite mediante oficio a las unidades administrativas responsables del cumplimiento de metas,³⁷ un resumen de los puntos relevantes a considerar para formular su propuesta particular y los formatos que deberán ser llenados.

³⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op.cit., p. 276.

³⁷ Salvo que la SHCP disponga lo contrario, regularmente las unidades administrativas que reportan logro de metas y objetivos por cada año de operación son la Dirección General de Registro (DGR), la Dirección General de Titulación y Control Documental (DGTyCD) y la Dirección General de Catastro Rural (DGCR), cuyo quehacer es de suma relevancia para el logro de objetivos institucionales.

- c) Capta la información que las unidades administrativas competentes hayan remitido con sus planteamientos particulares.
- d) Efectúa una revisión exhaustiva de las propuestas individuales de cada Dirección General, cuidando que en su elaboración se haya otorgado estricta observancia a los lineamientos que emitió la SHCP; verifica que exista alineación y congruencia absoluta con las funciones que por reglamento le corresponde a cada área participante, una completa orientación de los resultados a obtener con el logro de los objetivos institucionales y una determinación de metas anuales congruentes con las posibilidades técnico-operativas y presupuestales del órgano registral. De no cumplirse con los requisitos anteriores el DEII, por conducto de sus superiores jerárquicos, hace llegar normalmente por escrito al área responsable, las observaciones que procedan para su atención.
- e) Elabora la propuesta institucional final y, por los conductos jerárquicos establecidos, la hace llegar con oportunidad a la SRA, misma que a su vez integra la propuesta sectorial para someterla a consideración de la SHCP.

El producto final de todo el proceso descrito se presenta en los Anexos 4 y 5 y corresponde a la Estructura Programática autorizada al RAN para el ejercicio fiscal 2004, en la cual se relacionan en términos descendentes y de corresponsabilidad, las categorías programáticas de Ramo (R), Grupo Funcional (GF), Función (F), Subfunción (SF), Programa Sectorial (PG) y los elementos programáticos de Actividad Institucional (AI), Unidad Responsable (UR), Actividad Prioritaria o de Apoyo (AP), Nombre del indicador, Fórmula del Indicador, Universo de Cobertura, Unidad de Medida y Meta Anual.³⁸

³⁸ El término categorías programáticas se refiere al conjunto de conceptos genéricos que clasifican en distintos niveles las actividades que desarrolla el Gobierno Federal. Los elementos programáticos representan conceptos concretos a partir de los cuales se etiquetan los recursos financieros necesarios para la operación.

Como puede observarse, en esta primera fase del proceso de programación-presupuestación, se cuenta ya con un esquema estructural coherente que aglutina las acciones que el órgano desconcentrado desarrollará en el curso de un año fiscal, en el cual se han priorizado las actividades relevantes de las de apoyo y se han definido incluso indicadores de medición de resultados y metas cualitativas y cuantitativas a lograr en el mismo periodo.

II. *Elaborar de manera coordinada con el Departamento de Programación, el Anteproyecto del Programa Operativo Anual del órgano desconcentrado y someterlo a autorización del Director de Recursos Financieros, previo dictamen favorable del Subdirector de Programación y Evaluación.*

El Anteproyecto del Programa Operativo Anual representa una "estimación de los gastos a efectuar para el desarrollo de los programas sustantivos y de apoyo de las dependencias y entidades del Sector Público Presupuestario; para su elaboración se deben observar las normas, lineamientos y políticas de gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".³⁹

Como se observa de la definición anterior, el Anteproyecto del Programa Operativo Anual representa una estimación anual preliminar de los recursos financieros requeribles para el desarrollo de las acciones que se propusieron en la formulación de la estructura funcional programática.

En esta segunda fase del proceso de elaboración del Programa Operativo Anual, se etiquetan los recursos presupuestarios preliminares comunicados por la SHCP para el órgano registral, por cada una de las actividades institucionales propuestas, actividades prioritarias y de apoyo y por cada una de los indicadores de resultados que se operarán en el año fiscal próximo.

³⁹ Ibid., p. 32.

Como se desprende de la función enunciativa, el DEII se coordina con el Departamento de Programación para presentar a las instancias superiores una propuesta integrada: la conjunción de objetivos y metas definidas a lograr en el corto plazo por unidades responsables, por un lado, y; la asignación de recursos financieros en función de las necesidades y prioridades de las unidades administrativas, por el otro.

En esta formulación programática-presupuestal, al DEII le corresponden las atribuciones siguientes:

- a) Solicitar mediante oficio a las unidades administrativas responsables del cumplimiento de metas, que ratifiquen o modifiquen la estimación cuantitativa de sus compromisos programáticos que dieron a conocer en la etapa precedente de formulación de la estructura funcional programática para que, conforme a esos parámetros, el Departamento de Programación esté en posibilidades de efectuar la distribución presupuestal de manera racional en base a los requerimientos de cada una de las áreas sustantivas y de apoyo.
- b) Elaborar los formatos de carácter programático que se soliciten para la presentación simplificada del Anteproyecto del Programa Operativo Anual y preparar las notas justificatorias requeribles, en donde se señale con claridad la congruencia de las líneas de acción y metas propuestas en el documento con los objetivos institucionales, sectoriales y gubernamentales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial Agrario y en los Programas Subsectoriales, Especiales y Temáticos que correspondan.

En los anexos 6 y 7 se presentan los documentos solicitados más comunes en esta segunda etapa del proceso de formulación del Programa Operativo Anual. Como puede observarse en el primero de los anexos, a la estructura funcional

programática concertada en la etapa anterior ya se le han asignado recursos financieros requeribles para la operatividad.

III. *Elaborar de manera coordinada con el Departamento de Programación, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del órgano desconcentrado y someterlo a autorización del Director de Recursos Financieros, previo dictamen favorable del Subdirector de Programación y Evaluación.*

En esta tercera fase del proceso de elaboración del Programa Operativo Anual, las actividades desarrolladas por el DEII y el Departamento de Programación son semejantes a las desplegadas en la etapa anterior. La relevancia de la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación radica en que la distribución presupuestal que se realiza conforme a los elementos programáticos propuestos es más precisa, ya que el techo de gasto comunicado para el órgano desconcentrado por parte de la SHCP, tiene una alta probabilidad de ser el definitivo.⁴⁰ Para esta fase, los formatos que se elaboran son idénticos a los que se presentan como anexos 6 y 7, con la diferencia que registran el nuevo techo presupuestal distinto al aplicado en el Anteproyecto.

Con posterioridad a su recepción en la SHCP (la cual analiza su viabilidad), se remite a la H. Cámara de Diputados como parte integrante del documento global que considera la naturaleza y estimación del gasto público que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejercerán durante el año fiscal.

⁴⁰ Lo anterior no implica que el techo financiero informado por la SHCP al órgano desconcentrado no esté sujeto a modificación. Si los directivos del RAN y de la SRA no están conformes con el nivel de gasto asignado, pueden celebrar reuniones a ese nivel con representantes hacendarios y proponer el incremento del techo de egresos. En caso contrario, se replantean las acciones y metas propuestas a desarrollar y se modifican los formatos del proyecto de Programa Operativo Anual.

De proceder el dictamen favorable de los legislativos, el proyecto se publica en el Diario Oficial de la Federación como Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

IV. Efectuar la calendarización y regionalización de metas del órgano desconcentrado, previa consulta con las unidades administrativas sustantivas competentes.

Posterior a la autorización que la H. Cámara de Diputados efectúe del Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte culminante del proceso de formulación del Programa Operativo Anual institucional, El DEII por oficio solicita a las unidades administrativas responsables de la operación sustantiva, efectuar la distribución por mes y por delegación estatal de la cuantificación global de metas que propusieron en las fases precedentes de programación-presupuestación. Lo anterior tiene las siguientes finalidades: i) Informar a la SRA y a la SHCP, la periodicidad mensual con la cual se irán logrando las metas comprometidas para el año fiscal; ii) Preparar los formatos y reportes que se utilizarán a lo largo del año para llevar a cabo el seguimiento de los compromisos programáticos contraídos, y; iii) Verificar que el avance de metas sea congruente con la estacionalidad de gasto autorizada por la SHCP. ⁴¹

En el momento en que el DEII recibe toda la información de referencia, procede a evaluar la corresponsabilidad que debe existir entre la captación periódica de recursos financieros para la operación y el cumplimiento de metas por mes. De ser factible ésta, elabora oficio dirigido a la coordinadora de sector para remitirle la calendarización de cada una de las metas en el formato que se presenta como anexo No. 8.

⁴¹ En virtud de que el órgano desconcentrado opera íntegramente con recursos fiscales, el cumplimiento de metas está sujeto invariablemente a la estacionalidad mensual en que se ministren los recursos por parte de la Tesorería de la Federación.

V. Instrumentar el proceso de control y seguimiento de metas mediante el diseño de los formatos que deberán remitir a la Dirección General de Finanzas y Administración las áreas sustantivas, así como establecer las fechas límite de entrega y el tipo de información requerible para elaborar los reportes institucionales.

Aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por el Poder Legislativo y comunicado a este órgano desconcentrado el POA por parte de la coordinadora sectorial, el DEII procede a instrumentar el proceso de control y seguimiento de metas mediante el desarrollo de las siguientes acciones: a) Oficializa por escrito a las áreas sustantivas los compromisos programáticos concertados para el correspondiente ejercicio fiscal; b) Por el mismo conducto les remite para su ratificación o modificación, la conceptualización de sus compromisos programáticos, esto es, los productos o acciones específicas que serán considerados en la cuantificación de cada una de las metas (como ejemplificación, en el anexo 9 se presenta el esquema conceptual de una de las metas de la Dirección General de Registro).

Ahora bien, posterior a la recepción de esta última información, el DEII considerando los diversos compromisos informativos que se establecen con las diversas instancias de evaluación de resultados, remite con oficio a las áreas de responsabilidad programática los formatos que deberán ser llenados y enviados mensualmente a la DGFA para integrar los reportes institucionales (los cuales incluirán información relevante y de apoyo para elaborar la base de datos del RAN), estableciendo a su vez las fechas límite de recepción. Adicionalmente, de manera conjunta con el Departamento de Programación, informará a cada una de las delegaciones en las entidades federativas sus metas específicas por indicador de resultados y el nivel de gasto aprobado por la DGFA para su operación particular.

Cabe comentar que los formatos elaborados para recopilar mensualmente la información de relevancia, depende del número de áreas sustantivas que el en proceso de programación-presupuestación se hayan involucrado en la concertación para el reporte de resultados, por lo cual para ejemplificar, en los anexos 10 y 11 se presentan sólo aquellos que competen a la Dirección General de Titulación y Control Documental para un indicador.

VI. *Integrar, elaborar y remitir a la Secretaría de la Reforma Agraria, previa sanción favorable de los niveles jerárquicos superiores, los informes mensuales de avance de metas del Programa Operativo Anual.*

A más tardar los primeros 5 días hábiles posteriores al cierre de cada mes, el DEII recibe, en los formatos de los anexos 10 y 11, la información cualitativa y cuantitativa de los resultados obtenidos por las áreas sustantivas en la operatividad de sus compromisos programáticos concertados. A continuación procede a analizar la información respectiva considerando los aspectos siguientes: a) Que los avances cuantitativos sean comparados estrictamente con la meta numérica programada para el mes; b) En relación a esta programación mensual, se toma nota de las desviaciones positivas o negativas resultantes y el grado de contribución de las delegaciones estatales en el logro de la meta global, y; c) Que los argumentos justificatorios de los cumplimientos o incumplimientos de las metas programadas sean objetivos, coherentes y convincentes.

Posterior al análisis de la información recibida, se realiza el llenado de los formatos requeridos por la SRA con la información cuantitativa (Anexos 12, 13, 14 y 15) y cualitativa (Anexos 16 y 17) ⁴² que incorpora las pertinentes justificaciones de los avances programáticos de cada uno de los indicadores de resultados

⁴² Estos ejemplos corresponden al reporte del último mes del año, el cual incorpora las explicaciones de los factores que incidieron durante todo el ejercicio fiscal en el comportamiento que presentan las metas en relación a su estimación original y formatos adicionales con la evaluación programática y operativa del órgano desconcentrado.

considerados en el POA. Cabe comentar que en la elaboración de estas justificaciones y con base a la experiencia y al conocimiento general que se tiene de la operación integral del RAN, el DEII enriquece las notas justificatorias al adicionar algunos elementos fácticos que incidieron en las desviaciones de las metas programadas y que las áreas sustantivas no consideraron en sus textos evaluatorios, ya que en repetidas ocasiones, sólo describen la desviación pero no la explican.⁴³

Para concluir la descripción de esta función, es necesario resaltar que la integración mensual del avance programático, sirve como sustento para elaborar otros reportes que son requeribles en un momento determinado, por otras unidades administrativas externas al RAN con propósitos evaluatorios o de seguimiento.

VII. Integrar, elaborar y remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa sanción favorable de los niveles jerárquicos superiores, los reportes mensuales de avance del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) es un programa instrumentado por el Gobierno Federal para atender de forma gratuita a los núcleos agrarios y llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del programa es otorgar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, así como de los títulos de solares a

⁴³ Por el perfil profesional (Ingenieros, arquitectos, contadores públicos, etc.), por falta de experiencia laboral o por reciente permanencia en el puesto, el personal encargado de elaborar los reportes programáticos en las áreas sustantivas generalmente manejan los aspectos numéricos pero son incapaces de detectar las verdaderas causas de los incumplimientos de sus compromisos programáticos, razón por la cual muchas veces sus informes carecen de verdadero contenido y el DEII, en su carácter de integrador, tiene que aportar en estos aspectos.

favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten. En la operatividad del programa participan cuatro instancias gubernamentales: La Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, además de la concurrencia de otras dependencias de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), de fedatarios públicos y lógicamente, de los campesinos.

La atribución fundamental del RAN en la operatividad del referido programa corresponde a la etapa final del proceso general que es la expedición de certificados parcelarios y de uso común y la emisión de títulos de solares urbanos, función que recae en la Dirección General de Titulación y Control Documental, la cual por conducto de la Dirección General de Finanzas y Administración, informa mensualmente los avances en la emisión de los documentos señalados, los núcleos agrarios atendidos, la superficie certificada y el número de beneficiarios con el proceso de regularización agraria. A este respecto, es el DEII el responsable de efectuar el seguimiento mensual, anual y acumulado de las acciones en esta materia (ya que existe una base estadística confiable de avances y resultados que parte desde abril del año 1993 y que mes a mes se actualiza) y de preparar los informes cuantitativos que soliciten las dependencias globalizadoras (ver ejemplo en anexo No. 18, formato que es remitido cada mes a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública).

VIII. *Integrar, elaborar y remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa sanción favorable de los niveles jerárquicos superiores, la propuesta de reprogramación (modificación) de los compromisos programáticos concertados por el Registro Agrario Nacional en su Programa Operativo Anual.*

En virtud de que en el transcurso del ejercicio fiscal, circunstancias coyunturales diversas pueden alterar la operatividad de las unidades sustantivas y, en consecuencia, las proyecciones anuales efectuadas en el original proceso de programación-presupuestación para el logro de metas, el DEII es el responsable de instrumentar el procedimiento administrativo para solicitar a la SHCP el replanteamiento anual en la magnitud cuantitativa de los compromisos programáticos a cumplir.

Para el efecto, con base en el análisis objetivo de resultados institucionales obtenidos generalmente al cierre del primer semestre del año en curso, el DEII solicita con oficio a las áreas sustantivas realizar una valoración de la factibilidad de dar cumplimiento puntual a las metas concertadas conforme al avance logrado.

De considerarse poco factible, se les sugiere realizar una nueva propuesta de modificación en la cuantificación de sus compromisos programáticos –a la baja o a la alta, según sea el caso- y remitirla a la brevedad a la DGFA para gestionar ante las instancias correspondientes lo conducente.

Al momento de captar el DEII las distintas proposiciones para la reprogramación de metas, se procede a capturar la propuesta global en un formato diseñado por la SHCP específicamente para el efecto (formato de control y afectación de metas, anexo 19) y a preparar una nota informativa que contenga con amplitud todas las argumentaciones que justifiquen ante la instancia señalada el ofrecimiento institucional (Anexo 20).

Cabe insistir en este punto que si los argumentos justificatorios procedentes de las áreas sustantivas son insuficientes, el DEII es el encargado de complementarlos para posibilitar el dictamen favorable de las autoridades hacendarias.

IX. Integrar, elaborar y remitir a la Secretaría de la Reforma Agraria, previa sanción favorable de los niveles jerárquicos superiores, el Informe de Labores del RAN para la Integración del documento evaluatorio sectorial que el C. Secretario de la Reforma presenta ante la Cámara de Diputados del Poder Legislativo.

Durante el mes de junio de cada año, el DEII es el encargado de integrar y elaborar el documento denominado "Informe de Labores", mismo que contiene la descripción de las acciones más relevantes desarrolladas por el RAN durante el periodo que corresponde al tiempo normal determinado para la rendición de cuentas ejecutiva (de septiembre del año anterior a agosto del año actual). El informe señalado no sólo incluye lo relativo al avance y cumplimiento de metas adscritas a la institución, sino también una descripción pormenorizada de las acciones instrumentadas por el RAN para mejorar los procesos internos y elevar cualitativamente la operatividad. El documento referido aporta a la SRA los elementos informativos indispensables del órgano registral para que, a su vez, dicha dependencia consolide y elabore el informe de carácter sectorial que el C. Secretario presentará para la evaluación de los legisladores.

Para la formulación de este documento relevante (Anexo 21), el DEII efectúa las siguientes acciones conforme a los lineamientos establecidos por la coordinadora sectorial: a) Consulta la base de datos con que cuenta para extraer los resultados mensuales de cada uno de los compromisos programáticos durante el periodo de septiembre-mayo; b) Para complementar el periodo que se va a reportar, verifica la programación autorizada (de junio a agosto) de dichos indicadores y la adiciona a los resultados reales de los meses precedentes para consolidar los datos del año ejecutivo; c) Analiza y sintetiza las justificaciones presentadas en los reportes de avance programático de cada uno de los meses transcurridos y las expectativas vigentes que por cada indicador se tienen para el trimestre próximo con la finalidad de reconstruir una tendencia de comportamiento de cada meta que

le permita elaborar las argumentaciones pertinentes en el informe; d) Conforme a los requerimientos expresos de la SRA y a las disponibilidades reales de datos, solicita a las áreas sustantivas y administrativas de apoyo la información adicional que permita complementar el documento; e) Transcribe los datos en los formatos diseñados para el efecto y redacta el documento; f) En caso de contar aún con tiempo para el envío de la información, solicita a las áreas sustantivas validar el documento en lo que a su competencia corresponda, y; g) Presenta el informe ante los niveles superiores para su visto bueno y, de no requerirse correcciones o adiciones importantes, se remite con oficio a la coordinadora de sector.

X. Integrar, elaborar y remitir a la Secretaría de la Reforma Agraria, previa sanción favorable de los niveles jerárquicos superiores, el Informe de Gobierno institucional para la integración del documento evaluatorio gubernamental que el C. Presidente de la República presenta anualmente a la Nación.

A petición expresa de la SRA y con posterioridad a la presentación del referido Informe de Labores, el DEII es el responsable de elaborar el Informe de Gobierno (Anexos 22 y 23), documento de carácter más ejecutivo (sintético) en el que también se describen los logros y las acciones más relevantes desarrolladas por la institución en el mismo periodo que correspondió al informe anterior. Este reporte representa una fuente importante de información que el RAN pone a disposición de la SRA para que se consolide y elabore el informe sectorial que, en su momento, se hará llegar a las instancias competentes encargadas de formular el documento evaluatorio final de la gestión gubernamental que el C. Presidente de la República presentará ante el país.

En virtud de que la elaboración del Informe de Gobierno demanda al DEII labores similares a las señaladas en el apartado anterior, omitiremos su descripción.

XI. *Elaborar, conjuntamente con el Departamento de Programación, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Registro Agrario Nacional conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal "es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁴⁴

Como se desprende de lo citado, esta obligación constitucional aplicable a todas las dependencias y entidades del sector público demanda una amplia gama de información de carácter anual y hace partícipes en su elaboración a todas las unidades administrativas dependientes de la Dirección General de Finanzas y Administración conforme a su ámbito de responsabilidad. En lo que concierne al DEII, conjuntamente con el Departamento de Programación y bajo la supervisión de la Subdirección de Programación y Evaluación, es el encargado de coordinar la realización de estos trabajos, analizar los lineamientos generales elaborados por la Unidad de Contabilidad Gubernamental dependiente de la SHCP y hacer llegar con oportunidad a los departamentos involucrados los formatos e instructivos de su competencia. De forma particular, es responsable del llenado de los formatos que requieren la información de carácter programática, los cuales regularmente son tres y que se muestran en los Anexos 24, 25, 26 y 27.

⁴⁴ Ibid., p.117.

gasto público, además de unificar los requerimientos de información de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, de las dependencias coordinadoras de sector, así como del Banco de México, que se solicitan a la Administración Pública Federal, con el fin de racionalizar los recursos utilizados en el intercambio de información. Para el efecto, el Comité Técnico de Información dependiente de la SHCP, es el responsable de operar a nivel federal el sistema, dictar los lineamientos a que se sujetarán los informantes (dependencias y entidades ejecutoras de gasto público), elaborar los calendarios de envío de información, efectuar el seguimiento puntual de los reportes y de establecer las medidas correctivas pertinentes en caso de incumplimiento por parte de las unidades administrativas responsables de proporcionar los datos solicitados.

Al interior del órgano registral, el DEII tiene como competencia: a) Analizar los lineamientos anuales para asegurar su estricta observancia; b) Captar por el sistema electrónico del SII, los formatos requeridos y aplicables a la institución, el calendario de fechas límite de envío de los mismos y acceder diariamente al sistema para recabar por ese medio las actualizaciones de disposiciones y de formatos requeribles; c) Informar a las diversas unidades administrativas de la DGFA, los formatos de su competencia y las fechas límite de remisión al DEII para su envío electrónico; d) Efectuar las transmisiones del universo global de formatos por el sistema con la mayor anticipación posible a las fechas establecidas, y; e) Vigilar estrechamente que las áreas responsables faciliten con oportunidad la información de su competencia para evitar apercibimientos por incumplimiento por parte del Comité Técnico de Información.

Para ejemplificar el tipo de formatos que se transmiten periódicamente por el sistema descrito, en Anexo 28 se presenta el formato O-44 que por requerir información cuantitativa y cualitativa de avance de metas, es responsabilidad íntegra de este Departamento (elaboración, validación y transmisión).

XIV. Efectuar el control y seguimiento de los recursos financieros que por concepto de servicios otorgados a los usuarios, el Registro Agrario Nacional aporta a la Tesorería de la Federación; así como elaborar los informes de ingresos que sean requeribles por las instancias gubernamentales.

Los servicios que otorga el RAN a los diversos usuarios ⁴⁵ son susceptibles de cobro y están tipificados en los artículos 5 y 187 de la Ley Federal de Derechos vigente, la cual determina las cuotas autorizadas por el pago de derechos a que está sujeto el usuario por el acceso a la prestación de los servicios. El pago lo efectúa directamente el solicitante del servicio en cualquier sucursal bancaria en una cuenta concentradora aperturada por la SHCP, recursos que finalmente son destinados a la Tesorería de la Federación.

Derivado del hecho de que el RAN sólo es prestador del servicio y no tiene autorización para ejercer los recursos financieros que por ese medio se generan, el DEII tiene como encargo efectuar un seguimiento mensual virtual del número de servicios otorgados y su correspondiente ingreso financiero, información proveniente de las áreas administrativas responsables de otorgar cada uno de los servicios en atención a su competencia. Asimismo, por cada uno de los meses transcurridos, elabora un reporte destinado a la SRA (Anexo 29), la cual a su vez remite lo propio a la Dirección General Adjunta de Legislación de Derechos, Productos y Aprovechamientos de la SHCP. Para efectos de registro contable, remite también por oficio el dato financiero a la Subdirección de Contabilidad y

⁴⁵ Actualmente el RAN presta un total de 77 servicios: 71 en materia registral donde los sujetos son los ejidos y comunidades; 2 sobre expedición de documentos de derechos agrarios y consulta documental; 4 sobre dictámenes técnicos y de catastro relativos a trámites administrativos o complementarios, principalmente. Formalmente sus clientes y usuarios son: Ejidatarios, Uniones de ejidos, Uniones de comunidades, Asociaciones rurales de interés colectivo, Sociedades de producción rural, Sociedades de solidaridad social, Federaciones de sociedades de solidaridad social, Confederaciones de sociedades de solidaridad social y sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Presupuesto, que lo incorpora a un formato del SII que es transmitido mensualmente por el DEII.

XV. *Elaborar diversos informes suplementarios y desarrollar actividades adicionales que en consideración a sus atribuciones formales, sean solicitados al Departamento de Evaluación e Integración de Informes por las distintas instancias gubernamentales.*

De manera suplementaria a las actividades permanentes que por atribución desarrolla el DEII y que ya han sido enunciadas y descritas, existen otras labores que son requeribles en función de las necesidades de información de otras unidades administrativas y/o de instancias gubernamentales. Sin entrar en detalle, a continuación se mencionan algunas de las acciones adicionales que se efectúan al interior del Departamento y que no están explícitas en alguna normatividad o sujetas a una periodicidad determinada:

- Asistir y participar a distintas reuniones formales para tratar temas de relevancia que involucren el quehacer del Departamento.
- Actualizar permanentemente la base estadística de las metas alcanzadas por el órgano registral.
- Elaborar todas las notas informativas que se le soliciten en relación a las funciones que en el Departamento se desempeñan.
- Contribuir a la revisión y actualización de los manuales de procedimientos que involucren su marco de acción.

- Facilitar la información que se le requiera para su incorporación a la documentación que se presenta de forma trimestral en el Comité de Control y Auditoría.⁴⁶
- Elaborar formatos cuantitativos que apoyen las presentaciones ejecutivas y que faciliten el análisis para la toma de decisiones.
- Analizar y revisar las modificaciones o actualizaciones de los lineamientos que normen su ámbito de acción y emitir al respecto opiniones verbales o escritas.

3.4 CONSIDERACIONES SOBRE LA COMPLEMENTACION DEL PERFIL ADMINISTRATIVO Y PROFESIONAL EN LA PRACTICA LABORAL.

La experiencia laboral desplegada durante 8 años en el RAN, adicionada al ejercicio de 7 más en la SHCP, me permitió percibir que la práctica administrativa y la profesional son complementarias. La permanencia académica en las aulas nos posibilita la apropiación de conocimientos y el desarrollo de aptitudes, destrezas y habilidades susceptibles de aplicación conforme a una rama específica del saber. Sin embargo, la práctica en el empleo nos hace conscientes que son requeribles otras herramientas que la formación escolar no nos otorga. En el caso específico del que escribe, la carencia de conocimientos en aspectos normativos y/o legislativos dificultaron en un inicio el desarrollo óptimo de los quehaceres laborales requeridos en la SHCP (seguimiento, control y evaluación de entidades gubernamentales en aspectos programáticos, presupuestales y financieros), lo que me obligó a asumir una responsabilidad en el aprendizaje de

⁴⁶ El Comité de Control y Auditoría (COCOA) representa un foro de alta dirección propio del órgano desconcentrado, en el cual se efectúa el análisis, seguimiento y evaluación de la gestión institucional con la participación de representantes de este órgano registral (Director en Jefe y Directores Generales de todas las unidades administrativas); de la Secretaría de la Reforma Agraria como coordinadora de Sector; de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de instancia normativa, y; de la Secretaría de la Función Pública como dependencia encargada de la revisión y fiscalización de la gestión.

dichos temas y a tomar una posición autodidacta (en los casos en los que no se ofreció una capacitación institucional para el desempeño de funciones muy específicas).

No obstante lo señalado, en el RAN la práctica administrativa ha resultado mucho más sencilla producto de dos factores esenciales: a) La orientación socio-rural de la institución que se corresponde con uno de los ámbitos del conocimiento del sociólogo, y; b) El conjunto de experiencias y de adiestramiento técnico-normativo en aspectos programáticos-presupuestales que adquirí en la SHCP que, como se pudo observar a lo largo de este tercer capítulo, son de primordial relevancia para el desempeño de funciones al interior del Departamento de Evaluación e Integración de Informes.

En este sentido, una revisión superficial de las actividades que describí de manera pormenorizada y que son inherentes al departamento del cual soy titular, pudiera sugerir que para su desarrollo basta aplicar la legislación agraria y las normas y lineamientos en materia de planeación, programación y presupuestación. Sin embargo, sin dejar de reconocer lo prioritario que representa para la unidad administrativa el conocimiento de dichos instrumentos, cabe dejar constancia que por los numerosos requerimientos escritos de carácter evaluatorio, el responsable está obligado a conocer el contexto sociorural en el que se inscriben las actividades del RAN y emplear mecanismos de reflexión y análisis para explicar a determinado periodo los avances alcanzados y los resultados obtenidos, retomando los elementos cuantitativos y cualitativos que le permitan presentar los factores justificatorios más adecuados, conservando siempre una obvia línea institucional.

En ausencia de posibilidades de realizar en el RAN trabajos propios de investigación o diagnóstico de condiciones sociorurales específicas, considero que las características profesionales y el bagaje cultural que fomenta la licenciatura en

Sociología, me han servido para elaborar productos y documentos de evaluación de gestión con un mayor grado de especialidad que el que pudieran desarrollar otros profesionistas cuya orientación es diferente o ajeno al conocimiento de la realidad social y con aptitudes menos agudas en cuanto al análisis, la reflexión, la redacción y el hábito a la lectura, cualidades que posibilitarían en coyunturas favorables, la participación del sociólogo en la determinación de políticas públicas y programas sectoriales e institucionales, en la definición de estrategias y líneas de acción y en la instrumentación de programas de capacitación, entre otras actividades afines.

CONSIDERACIONES FINALES.

La conjunción de los elementos conceptuales que sustentó en este trabajo con la actual coyuntura económica, política y social que caracteriza al ámbito nacional e internacional, me permiten considerar que en el horizonte mediano e inmediato no se visualizan condiciones mínimas favorables para el reforzamiento de la condición campesina de los sujetos agrarios. Al contrario, la tendencia parece ser irreversible.

Por la propia lógica del desarrollo capitalista que ayudó a forjar, el modelo de reforma agraria burguesa implementado en el país desde principios del siglo pasado -tendiente a privilegiar a los propietarios privados de la tierra a costa de un sector social (el ejido y la comunidad) que fue formalizado sólo para "satisfacer" las aspiraciones pequeño burguesas de un segmento mayoritario de la población rural, mantener la paz social en el campo y fungir como uno de los firmes soportes del régimen postrevolucionario-, nunca respondió en la práctica al espíritu de libertad y justicia social que continuamente se maneja en el discurso político. La tendencia propia del capitalismo a exacerbar la competencia entre los agentes económicos en la búsqueda de mayor acumulación, lucro y ganancias, generó una bipolarización productiva que dejó fuera de combate a los sectores más desprotegidos: éste fue el destino del esquema agrario ejidal que, salvo algunos ejidos colectivos que por su conformación lograron capitalizar el apoyo gubernamental otorgado durante el cardenismo, nunca tuvieron la suficiente fortaleza productiva y la viabilidad económica para convertirse en el pilar del desarrollo de la agricultura comercial de la nación.

El campesino puro (concebido en sentido conceptual estricto), resulta difícil de identificar en el plano empírico actual en virtud de los profundos cambios estructurales que se han sucedido en el ámbito rural nacional producto del desarrollo histórico del capitalismo contemporáneo que ha alterado la esencia de

las relaciones entre los sujetos agrarios al transformar el entorno por la influencia de factores tales como el desarrollo urbano y su deterioro ambiental, la industrialización y sus nuevas formas de organización para la producción, los avances tecnológicos y de comunicación, entre otros. En este sentido, por las extensivas condiciones capitalistas imperantes en la agricultura, el trabajador rural forzosamente ha tenido que elegir entre dos destinos diferentes: efectuar la migración con destino nacional o internacional con la finalidad de ofrecer su fuerza de trabajo en empresas urbanas o rurales de manera definitiva o temporal, convirtiéndose en proletario o semiproletario, o mantener su condición de agricultor ejidatario o comunero, con riesgos de pauperización permanente por la incapacidad para competir equitativamente, de manera individual o colectiva, con las unidades capitalistas pujantes.

La propia lógica de desarrollo del sistema de producción dominante y la jerarquización de los apoyos gubernamentales agropecuarios, profundizaron en la diferenciación en el ritmo de acumulación entre las unidades productivas representadas por el sector privado progresista y el social personificado por el ejido parcelado y la comunidad agraria. La operación de los mecanismos de transferencia de valor entre sectores y ramas productivas (renta absoluta y diferencial), la extensión territorial de las explotaciones, la inversión en fuerza de trabajo y capital técnico, la política crediticia y de fomento agropecuario (apoyos financieros y establecimiento de precios de garantía), han desfavorecido a los pequeños propietarios (sobre todo a los minifundistas) que observan con desencanto el ensanchamiento progresivo de los márgenes en sus niveles de productividad y competitividad en relación a los grandes capitales.

Las modificaciones al artículo 27 constitucional y el establecimiento del RAN en la estructura gubernamental como un órgano desconcentrado de la SRA dotado de atribuciones específicas para efectuar la regularización de la tenencia de la tierra (identificación y definición del ámbito territorial de las unidades productivas), su

certificación (expedición de certificados y títulos que avalan la asignación de los derechos individuales y de uso común de los sujetos agrarios), el acto de inscripción de las designaciones que los titulares realicen para determinar a sus legítimos sucesores, el registro de las tierras que por voluntad de sus poseedores modifican el régimen de propiedad (del usufructo original al dominio pleno) y las figuras asociativas que formen los productores rurales entre sí y con terceros con el fin de desarrollar actividades productivas o económicas en general, más que responder al discursivo espíritu de capitalización de las unidades de producción para promover condiciones de justicia social y equidad en el campo, tuvieron como marco general de referencia los postulados de la vigente doctrina económica neoliberal que tiende a profundizar la expansión capitalista privada mediante la apertura de mercados y el acceso libre de poderosos capitales en las estructuras productivas de elevada rentabilidad o acentuado valor estratégico que resguardaron los gobiernos desde la época del capitalismo de Estado.

La generalizada política de desmantelamiento de las empresas nacionales que - por imposición de los organismos financieros internacionales- ha implementado el gobierno federal en los cuatro últimos sexenios para transferir las empresas públicas a poder de los particulares, ha alcanzado a los núcleos agrarios ejidales y comunales. El usufructo sobre la tierra al que estaba sujeto el agricultor fue permutado por la propiedad individual sobre la misma ⁴⁷, situación que a simple vista pareciera favorecerlo al cumplirle cabalmente su tradicional aspiración pequeño-burguesa. Sin embargo, en las condiciones actuales de aguda competencia por los mercados, atraso tecnológico e insuficiencia de financiamientos que caracterizan al sector social, las limitaciones productivas reales del ejidatario común y corriente como consecuencia de la tendencia

⁴⁷ "Con la reforma constitucional de 1992 se crearon nuevas bases jurídicas para dejar atrás los conflictos entre hermanos por la tierra. Con esa reforma los ejidatarios y comuneros han dejado de ser usufructuarios para convertirse en propietarios de su tierra" Discurso del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León en Boca del Río, Veracruz el 6 de enero del 2000. Secretaría de la Reforma Agraria, "*Reforma agraria urbana. La plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros*", México, Sector Agrario, 2000, p. 12.

histórica de destrucción de las bases materiales del campesinado (descampesinización), lo obligarán para garantizar su supervivencia, a transferirle en el corto o mediano plazo la propiedad al sector capitalista para invertir en actividades primarias, secundarias o terciarias, proceso actualmente avalado por un novedoso marco legislativo que liberaliza la tenencia social de la tierra a las fuerzas del mercado.

En el fondo del aparente y simulado propósito de ordenar el régimen de propiedad social para otorgar certeza y certidumbre jurídica a los sujetos de derecho tendiente a fomentar la reorganización y la capitalización de las unidades productivas, el gobierno mexicano está generando las condiciones legales propicias en el campo para que la iniciativa privada acceda de forma paulatina a la apropiación particular de los predios que en un pasado reciente formaban el esquema geográfico-estructural perteneciente a la propiedad social. Dicho de otra manera, suprimida la tutela que por decenios ejerció el Estado sobre los núcleos agrarios, actualmente destina esfuerzos y recursos públicos cuantiosos para garantizarle al sector privado de que contará con predios rústicos debidamente delimitados y legalmente regularizados para la expansión capitalista, mismos que de otra manera la iniciativa privada no estaría dispuesta a ofertar por ellos. Lo anterior congruente con la práctica política comúnmente aplicada por el Estado de erogar los recursos de la Nación a favor de los intereses particulares y de grupo: sanear las finanzas de las empresas estatales con la finalidad última de transferirlas a la iniciativa privada en el momento mismo en que cuentan con certidumbre financiera y viabilidad económica (colectivización o nacionalización de los pasivos y privatización de los beneficios).

En este sentido, las acciones de regularización que se efectúan en los predios rústicos, forman parte de un proceso más general tendiente a liberalizar la propiedad social mediante la apropiación comercial de aquellas tierras con mayor vocación productiva, atentando abiertamente contra la tradicional e histórica

costumbre nacional de explotación colectiva y/o comunal de las superficies cultivables (calpulli, comunidad y ejido como símbolos principales de organización social para la producción agraria).

No obstante las pretensiones privatizadoras del universo rural, la superficie en hectáreas que ha pasado del régimen ejidal al dominio pleno representa solo el 1% en relación a la superficie regularizada,⁴⁸ lo cual aparentemente es indicativo de que los sujetos agrarios ejidatarios continúan relativamente arraigados a la posesión de la tierra, a su condición pequeño-burguesa o bien el periodo de tiempo aún es reducido para observar en el terreno empírico las verdaderas repercusiones de las reformas legislativas. Asimismo, el paulatino incremento en la participación de las mujeres en la sucesión de la titularidad de los predios ejidales es una muestra del arraigo relativo señalado al mantenerse familiarmente el derecho sobre las tierras mientras que los varones emigran a las ciudades o al vecino país del norte en busca de oportunidades económicas.⁴⁹

Esta permanente y sostenida tendencia a la liberalización del sector social agrario, que en términos muy generales se ha intentado delinear, excede los propósitos del presente trabajo. Sin embargo, se considera una temática de suma relevancia susceptible de ser retomada en otra oportunidad como materia de una profunda reflexión y de un minucioso análisis que permita detectar con precisión la dinámica, perspectivas y consecuencias económicas, sociales y políticas del proceso señalado, estudio que en sí mismo requiere contar con un bagaje superior de datos reales y fidedignos que faciliten el soporte para el arribo a conclusiones de mayor peso específico. Asimismo, se considera imprescindible por otra parte, el

⁴⁸ Según información existente en el DEII, durante el periodo transcurrido de operación del PROCEDE (de abril de 1993 a septiembre del 2005), sólo 1'029,050 hectáreas de 77'525,713 regularizadas han accedido al dominio pleno sobre sus parcelas, situación jurídica que les abre la posibilidad de enajenar legalmente las tierras de las cuales son poseedores.

⁴⁹ En las listas de sucesión de derechos depositadas en el RAN, la participación femenina en relación a la masculina se incrementa del 20% al 24% en relación al total entre enero del 2001 y septiembre del 2005.

contar con un riguroso y nuevo paradigma que explique a profundidad las repercusiones sociales del modelo neoliberal actual de desarrollo del capitalismo; que considere el nuevo papel del Estado en el funcionamiento de la economía y de la sociedad y se señalen alternativas viables y sustentables de desarrollo, enfocadas particularmente al bienestar social. Lamentablemente, en las circunstancias actuales el mundo intelectual parece no contar aún con las herramientas metodológicas para efectuar dicho análisis, dada la expectación y sorpresa que han provocado los cambios vertiginosos con que se desenvuelve el nuevo capitalismo apoyado por el advenimiento de las nuevas tecnologías y su aplicación a los procesos productivos, comerciales e informáticos que han expandido las posibilidades de colocación de productos y capitales en nuevos mercados y provocado un desvanecimiento de las soberanías de los estados-nación al globalizarse sobre todo, las consecuencias negativas de los procesos económicos mundiales.

Por otro lado y como parte segunda de este apartado, a continuación presento algunas líneas generales de reflexión en relación a las posibilidades reales y potenciales de desarrollo profesional que el RAN ofrece al egresado de la licenciatura en Sociología con base en la trayectoria y experiencia laboral desarrollada durante aproximadamente 8 años en dicha institución, muchas de las cuales pudieran hacerse extensivas a todo el Sector Público por la homogeneidad de prácticas y políticas laborales. Lo anterior con la humilde pretensión de otorgar a los estudiantes en activo y egresados recientes de la carrera de Sociología, una muestra empírica y tangible de mi experiencia laboral que les otorgue una visión global del ejercicio profesional que el sociólogo puede desarrollar en el marco de una institución gubernamental.

1.- En consideración a ciertas características —que conforme a su formación particular- es deseable que reúna el profesional en Sociología (conocimiento profundo y sistemático de la realidad social, amplio bajage cultural para interpretar

y analizar adecuadamente el contexto social nacional y profunda capacidad para aportar alternativas viables para solucionar la problemática diversa de los conglomerados humanos) y en atención a la orientación social que rige las competencias, facultades y atribuciones del RAN, este órgano desconcentrado podría representar un campo fértil y de vasta amplitud para el desempeño profesional y laboral del licenciado en Sociología. Sin embargo, en esta institución no existen de facto las condiciones que propicien y alienten el desenvolvimiento pleno del sociólogo (y de muchos otros profesionales tampoco) al carecer de un programa para el fomento de la investigación social, cuyos resultados le otorgarían mayor capacidad para proporcionar a la sociedad productos y servicios de mayor calidad conforme a sus expectativas y necesidades y a identificar más claramente el universo de influencia y las repercusiones en el campo de su labor institucional. Lamentablemente, aunado a la insuficiente disponibilidad de recursos presupuestales (derivado de la aplicación rigurosa de una profunda política gubernamental de austeridad y racionalidad de recursos financieros, de la cual los organismos financieros internacionales también son responsables) y la ausencia de decisiones políticas reales que orienten el quehacer institucional a la búsqueda del bienestar social, en el RAN hay una carencia total de proyectos firmes para el permanente diseño y ejecución de propuestas de investigación aplicada e interdisciplinaria.

2.- La estructura piramidal y jerarquizada de puestos en el Gobierno Federal (de la cual el RAN no es ajeno), representa otro factor de relevancia tendiente a limitar sobremedida las posibilidades de desarrollo potencial del profesional en Sociología en virtud de que el organigrama funcional de la institución define con precisión las responsabilidades individuales y circunscribe las actividades de los empleados al cumplimiento cabal y estricto de las acciones específicas definidas para cada uno de los cargos de desempeño, lo cual tiende a inhibir y reducir al mínimo la creatividad y las aportaciones personales. Asimismo, el desarrollo de labores se realiza con estricto apego a los lineamientos emitidos por las

dependencias normativas y/o coordinadoras de sector, mismas que establecen los criterios y directrices para la elaboración y determinación de proyectos o propuestas institucionales, lo cual es un elemento adicional que acota la gestación de contribuciones individuales o de equipo.⁵⁰ Otro factor suplementario restrictivo lo representan los manuales de organización o de procedimientos, los cuales describen a detalle las acciones concatenadas que –conforme a la competencia de cada una de las unidades responsables- deberán efectuarse para la obtención de un determinado producto o servicio administrativo.

3.- La profunda correspondencia entre las políticas, propósitos, estrategias y líneas de acción establecidas por el sector gubernamental con los objetivos e intereses propios de los grupos de poder dominantes, entra en completa contradicción con el perfil crítico y analítico de la realidad económica, política y social nacional que los planes de estudios tienden a forjar en el estudiante de Sociología. La propensión al autoritarismo, la inflexibilidad y la imposición unilateral de decisiones (que al interior de las instituciones continúa siendo más patente y menos simulada) tiene una incidencia directa en el ambiente laboral del personal de confianza (sobre todo) al condicionar la permanencia en los puestos a la disciplina e inmovilismo político, la lealtad irrestricta y la aceptación pasiva e irreflexiva de las determinaciones institucionales que se impongan.

4.- La existencia de grupos de poder o "equipos de trabajo" en el seno de las instancias gubernamentales (como puntos de extensión de la dominancia de otros grupos externos), provocan la absorción y el acaparamiento de la totalidad –o de la mayor parte- de los puestos de mando (los que lógicamente son los mejor remunerados) para la colocación de sus elementos incondicionales, lo cual

⁵⁰ En el plano práctico, la elaboración del Programa Operativo Anual para cada uno de los ejercicios fiscales, es un ejemplo contundente de elaboración de una propuesta institucional con severas restricciones en los aspectos operativo (compactación de estructuras orgánicas o de recursos humanos) y presupuestal (limitación de recursos financieros para el desarrollo de la operatividad anual) impuestas por la SHCP.

acentúa y fortalece el esquema autoritario y antidemocrático descrito en el punto anterior. Por lo anterior, las limitaciones que en el renglón profesional y ocupacional propicia esta situación son muy evidentes: inexistencia de reconocimiento al mérito y desenvolvimiento laboral en base a factores objetivos de desempeño (antigüedad, experiencia, conocimiento del puesto, nivel y formación académica, etc.).⁵¹ Como resultado de la situación anterior, la permanencia y estabilidad en el trabajo no está sujeta a los factores señalados, sino condicionada a los reacomodos y necesidades de colocación de los grupos de poder, lo que genera incertidumbre e inestabilidad en el personal que no forma parte de estos agrupamientos. En este sentido y probablemente como consecuencia de lo comentado, actualmente los criterios dominantes que rigen la contratación de personal son completamente ajenos a las necesidades funcionales de la institución, por lo que reiteradamente se soslaya el perfil profesional de los candidatos.

5.- La confluencia de los factores señalados (estructura organizacional de carácter vertical y jerarquizada, tendencia a la imposición autoritaria de decisiones y el acomodo estratégico de los grupos de poder en puestos clave) genera un ambiente poco apto para la trascendencia laboral y profesional de la burocracia al propiciar desmotivación y displicencia entre la plantilla de personal por el acotamiento y restricción de las oportunidades de ascenso y movilidad escalafonaria, lo cual tiene una incidencia directa en la mínima conformación de un espíritu y vocación de servicio a la sociedad, en la promoción de una menor aptitud y actitud hacia el trabajo, en la baja productividad, la insatisfactoria calidad

⁵¹ Actualmente en el Gobierno Federal se encuentra en proceso de implementación la denominada "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" que en términos generales pretende transparentar, mediante abiertos concursos de selección, el proceso de designación de aspirantes a los puestos vacantes, otorgándole un peso absoluto en el nombramiento a los factores objetivos y restándole valor al aspecto discrecional. Sin embargo, la permanencia de las prácticas de decisión personal unilateral y la vigencia en la conformación estructural de grupos de poder al interior de las instituciones, siembra serias dudas sobre la aplicación plena del espíritu de la referida Ley.

de los servicios y la poca o nula identificación individual y colectiva con la institución y sus objetivos.

No obstante la descrita coyuntura desfavorable en el ámbito gubernamental que retrae, inhibe y dilapida la potencialidad de las capacidades de los profesionistas de las distintas ramas del conocimiento, existen ciertos factores de oportunidad que permiten evidenciar e identificar algunas ventajas prácticas que sobre otros profesionales tiene el Licenciado en Sociología producto de las particularidades y singularidades que la formación académica le otorga:

- 1) La visión general de la situación nacional, de la problemática rural en particular y de su inscripción en un contexto histórico, dota al sociólogo de las herramientas indispensables para participar y contribuir de forma interdisciplinaria, en la determinación precisa de políticas públicas, en el diseño y evaluación de programas gubernamentales y en la definición correcta de estrategias y líneas de acción específicas para su instrumentación práctica.
- 2) La panorámica global y la aptitud para contextualizar en una perspectiva histórico-nacional el quehacer institucional, posibilitan al sociólogo a participar activamente en programas internos de actualización al aportar elementos novedosos y suficientes de la realidad concreta tendientes a contemporanizar, fortalecer, reforzar y apuntalar las políticas y actividades operativas propias del organismo gubernamental.
- 3) La capacidad para la contextualización general de las labores institucionales, permitirían al profesional en Sociología fungir como facilitador en la implementación de cursos permanentes de inducción que le otorguen al personal de reciente ingreso elementos cognoscitivos indispensables respecto a las facultades, competencias y ámbitos de acción del organismo en el cual desarrollarán sus actividades laborables. La propuesta señalada puede

hacerse extensiva para la instrumentación de cursos de capacitación que permitan afinar y enriquecer el desempeño diario de los trabajadores.

- 4) El hábito de la lectura (tan indispensable desde la formación académica) y la mayor propensión a la evaluación crítica de los fenómenos sociales, faculta al sociólogo a desarrollar en su ámbito profesional unos atributos y cualidades que no son tan marcados en el perfil de otros profesionistas, lo cual le otorga ciertas ventajas relativas para realizar actividades con mayor orientación directiva y normativa que operativa: a) Amplia capacidad para efectuar la sistematización de ideas; b) Superior inclinación para analizar y profundizar en la información que se maneja, lo cual le permite discriminar con facilidad lo sustantivo de lo propiamente adjetivo; c) Clara aptitud para el manejo adecuado del lenguaje oral, lo que favorece su participación en reuniones de trabajo y eventos oficiales; d) Redacción concisa y clara que le otorga la habilidad para elaborar diversidad de documentos, y; e) Mayor capacidad de adaptación a las innovaciones y a los cambios en los procedimientos de trabajo.

En suma, como consecuencia de la precedente valoración general de algunos factores adversos y favorables presentes en el RAN para el desarrollo laboral y profesional del personal con carrera universitaria, podemos señalar que las posibilidades de desenvolvimiento están condicionadas particularmente al aprovechamiento coyuntural de pequeños resquicios de oportunidad, propiciados por circunstancias poco ordinarias de flexibilización de las estructuras grupales compactas de poder que neutralicen las actitudes extensivas de displicencia profesional y pasividad laboral y debiliten las inercias negativas desencadenantes del burocratismo, el chambismo, la corrupción y el interés individual sobre el institucional y alienten valores superiores que se traduzcan en la liberalización de las creatividades individuales y colectivas, el fomento al verdadero trabajo interdisciplinario, el aliento a la equidad de oportunidades, la apertura a la crítica

constructiva y la consideración seria de la viabilidad de las propuestas elaboradas por lo empleados para su aplicación empírica, lo cual redundará en una profunda orientación social y el mejoramiento y perfeccionamiento cuantitativo y cualitativo de las funciones, actividades, procesos administrativos, servicios y productos que conforme a sus responsabilidades realizan las instituciones gubernamentales.

En retrospectiva, la conjugación del perfil profesional y la curricula laboral, me permiten no sólo reconocer las fortalezas que el plan de estudios de mi generación (1982-1985) ayudaron a forjar, sino también a detectar, desde mi punto de vista, las debilidades que limitan el ámbito de acción del sociólogo en la práctica de su desempeño, deficiencias que los responsables académicos pudieran considerar en los actuales y futuros planes de estudio, para enriquecer y diversificar las aptitudes formativas:

- ✓ Ahondar en el fomento de la educación teórica y metodológica vinculada con la práctica formal, lo cual permitirá al educando familiarizarse con la aplicación adecuada de los elementos cognoscitivos a casos concretos y específicos tendientes a aportar soluciones hipotéticas que en clase pudieran analizarse y discutirse para determinar su viabilidad y sustentabilidad.
- ✓ En virtud de que la actividad gubernamental se encuentra normada, impulsar el análisis de una problemática nacional en particular con la legislación aplicable a fin de promover desde las aulas la capacidad estudiantil para interpretar la orientación legal de las reglamentaciones y sus repercusiones políticas, económicas y sociales.
- ✓ Fomentar en el educando la participación activa y el verdadero trabajo en equipo con la finalidad de que asuma corresponsabilidades y aptitudes de comunicación y cooperación, en virtud de que la resolución de las problemáticas sociales requiere esfuerzos integrales y multidisciplinarios.

Para culminar, por las restricciones señaladas en la estructura gubernamental para la práctica profesional y considerando la grave contracción ocupacional particularmente en este sector, se considera que la trascendencia del quehacer sociológico se circunscribe mayoritariamente a los ámbitos social, académico y de investigación más proclives a las prácticas democráticas, a la apertura, a la mejora continua, al enriquecimiento intelectual y a la promoción de las capacidades, la imaginación, la creatividad, al análisis constructivo, crítico y científico.

RELACION DE ANEXOS EN DISCO COMPACTO.

- ANEXO 1.** Organigrama del Registro Agrario Nacional (Oficinas Centrales).
- ANEXO 2.** Organigrama del Registro Agrario Nacional (Representaciones en las Entidades Federativas).
- ANEXO 3.** Organigrama de la Dirección General de Finanzas y Administración.
- ANEXO 4.** Concertación de Estructuras Programáticas para el Ejercicio Fiscal 2004. Actividades Institucionales y Actividades Prioritarias (Metas).
- ANEXO 5.** Estructura Programática. Ciclo 2004.
- ANEXO 6.** Concertación de Estructuras Programáticas para el Ejercicio Fiscal 2004. Actividades Institucionales y Actividades Prioritarias (Presupuesto).
- ANEXO 7.** Anteproyecto de Presupuesto 2004.
- ANEXO 8.** Calendarización de Metas 2004.
- ANEXO 9.** Conceptualización de Metas de los Indicadores de Desempeño Estratégico 2004.
- ANEXO 10.** Reporte de Avance Operativo de Metas 2004.
- ANEXO 11.** Reporte de Avance Operativo de Metas 2004 (Productos de las Acciones Asociadas a la Meta del Indicador Estratégico).
- ANEXO 12.** Formato de Registro de Avance de Metas (Cierre de Ejercicio 2003).
- ANEXO 13.** Formato de Metas Intermedias e Información Complementaria A (Cierre de Ejercicio 2003).
- ANEXO 14.** Formato de Metas Intermedias e Información Complementaria B (Cierre de Ejercicio 2003).
- ANEXO 15.** Formato de Avance de Metas por Delegación 2003.
- ANEXO 16.** Formato de Explicación a Variaciones Programáticas (Cierre de Ejercicio 2003).
- ANEXO 17.** Nota Evaluatoria del Ejercicio 2003.
- ANEXO 18.** Informe del Proceso de Certificación de Núcleos Agrarios (Enero 2004).
- ANEXO 19.** Afectación de Indicadores Estratégicos.

- ANEXO 20.** Reprogramación de Metas 2002 (Justificación).
- ANEXO 21.** Cuarto Informe de Labores del Sector Agrario.
- ANEXO 22.** Tercer Informe de Gobierno.
- ANEXO 23.** Cuadros Adjuntos del Tercer Informe de Gobierno.
- ANEXO 24.** Documento Evaluatorio del Ejercicio Fiscal (Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002).
- ANEXO 25.** Ejercicio Programático del Gasto Programable Devengado de los Indicadores del Gobierno Federal (Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002).
- ANEXO 26.** Indicadores Básicos (Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002).
- ANEXO 27.** Cuadro Adjunto del Formato de Indicadores Básicos (Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002).
- ANEXO 28.** Seguimiento Físico-Financiero de Programas y Metas de los Organos Desconcentrados (Sistema Integral de Información).
- ANEXO 29.** Reporte de Ingresos por Pago de Derechos (Enero 2004).

FUENTES DE INFORMACION.

BIBLIOGRAFIA.

Bartra, Roger, "*Estructura agraria y clases sociales en México*", 57ª ed., México, Ediciones Era, 1980, 182 pp.

Cardoso, Ciro (comp.), "*México en el siglo XIX (1821-1910)*", 3ª ed., México, Editorial Nueva Imagen, 1982, 525 pp.

Cuellar Salinas, Raúl y Colmenares M., Ismael (Comp.), "*Del árbol de la noche triste al cerro de las campanas*", 9ª ed., México, Editorial Pueblo Nuevo, Tomo I, 1982, 329 pp.

Córdova, Arnaldo, "*La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*", 7ª ed., México, Ediciones Era, 1979, 508 pp.

De la Peña, Sergio, "*Capitalismo en cuatro comunidades rurales*", México, Siglo veintiuno editores, 1981, 166 pp.

De la Peña, Sergio, "*El modo de producción capitalista. Teoría y método de investigación*", 2ª ed., México, Siglo veintiuno editores, 1979, 246 pp.

De la Peña, Sergio, "*La formación del capitalismo en México*", 8ª ed., México, Siglo veintiuno editores, 1981, 245 pp.

Estefanía, Joaquín, "*La nueva economía. La globalización*", España, Editorial Debate, 2001, 250 pp.

Gilly, Adolfo et. al., "*Interpretaciones de la Revolución Mexicana*", 6ª ed., México, Editorial Nueva Imagen, 1983, 150 pp.

Gutelman, Michel, "*Capitalismo y reforma agraria en México*", 7ª ed., México, Ediciones Era, 1980, 290 pp.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, "*La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*", México, Siglo veintiuno editores, 1978, 319 pp.

Paré, Luisa, "*La formación del proletariado agrícola en México*", 5ª ed., México, Siglo veintiuno editores, 1982, 255 pp.

Ross Gandy, Jordan, "*Introducción a la sociología histórica marxista*", 2ª ed., México, Ediciones Era, 1981, 319 pp.

Semo, Enrique, "*Historia del capitalismo en México. Los orígenes, 1521/1763*", 10ª ed., México, Ediciones Era, 1981, 281 pp.

Stavenhagen, Rodolfo, "*Las clases sociales en las sociedades agrarias*", 13ª ed., México, Siglo veintiuno editores, 1982, 292 pp.

Warman, Arturo, "*Los campesinos hijos predilectos del régimen*", 11ª ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, 1983, 150 pp.

Wolf, Eric, "*Las luchas campesinas del siglo XX*", 8ª ed., México, Siglo veintiuno editores, 1981, 438 pp.

LEGISLACIONES.

Diario Oficial de la Federación, "*Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional*", Miércoles 9 de abril de 1997.

OTROS DOCUMENTOS (OFICIALES).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "*Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*", 2ª ed., México, SHCP, 1998, 439 pp.

Secretaría de la Reforma Agraria, "*La transformación agraria. Origen, evolución, retos*", México, Vol.I, SRA, 1997, 237 pp.

Secretaría de la Reforma Agraria, "*Programa Sectorial Agrario 2001-2006*", México, 2001, 94 pp.

Secretaría de la Reforma Agraria, "*Reforma agraria urbana. La plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros*", México, Sector Agrario, 2000, 30 pp.