

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.

**ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CAMPO
MEXICANO. LAS MODIFICACIONES AL ART. 27
CONSTITUCIONAL Y EL PROCEDE. EL CASO DEL
ESTADO DE MORELOS**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

FERMÍN ALÍ CRUZ CERVANTES.

**DIRECTOR DE TESIS
DR. GERARDO TORRES SALCIDO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

***EL AGRADECIMIENTO ES LA PARTE PRINCIPAL DE UN
HOMBRE DE BIEN. (QUEVEDO)***

***Al pueblo de México, por haber financiado mi formación
profesional, Muchas Gracias.***

***A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi
agradecimiento profundo, por haberme albergado durante estos años de
estudio***

***A mis profesores de la División de Posgrado, a todos ellos mi más
sincero agradecimiento por haber compartido sus conocimientos,
Muchas Gracias***

***Al Dr. Gerardo Torres Salcido, por su atinada dirección y sabios
consejos para el desarrollo de esta investigación, Muchas Gracias.***

***A mis sinodales, Mtra. Elena Jeannetti Dávila; Dr. Ricardo Uvalle
Berrones, Dr. Hubert Carton de Grammont, Dr. Felipe Torres Torres,
Dr. Claudio Vadillo López, Dr. Marcel Morales Ibarra, mi
agradecimiento a todos ellos por sus oportunas y atinadas observaciones
al presente documento, Muchas Gracias.***

***A la Bióloga Eliut García Román, Visitador Agrario de la
Delegación Estatal en el estado de Morelos de la Procuraduría Agraria,
mi gratitud por sus comentarios, Muchas Gracias***

***A la Lic. Lourdes Ocampo Lara, Abogada Agraria de la
Delegación Estatal en el estado de Morelos de la Procuraduría Agraria,
por sus observaciones y su apoyo, Muchas Gracias.***

A la memoria de mis padres, Doña Guadalupe Cervantes Juárez y Don Elías Cruz Sánchez (q.p.d.) que me dieron la vida y me inculcaron el deseo de ser mejor ser humano todos los días, gracias por su amor eterno.

A la memoria de Don Juan Muñoz Barrera (q.p.d.) por su cariño, sabios consejos y apoyo para que siguiera estudiando, estará siempre en mi pensamiento, Muchas Gracias.

A Estelita para ella mi cariño y mi admiración, por siempre la llevaré en mi corazón, Muchas Gracias

Para el Mtro. en Arquitectura Fermín Alí Cruz Muñoz y Lic. Alejandro Alí Cruz Muñoz, mis hijos, por quienes he tratado ser mejor cada día, mi inmenso amor y mi respeto.

A mis hermanas y hermanos por su cariño y comprensión, Muchas Gracias.

ÍNDICE

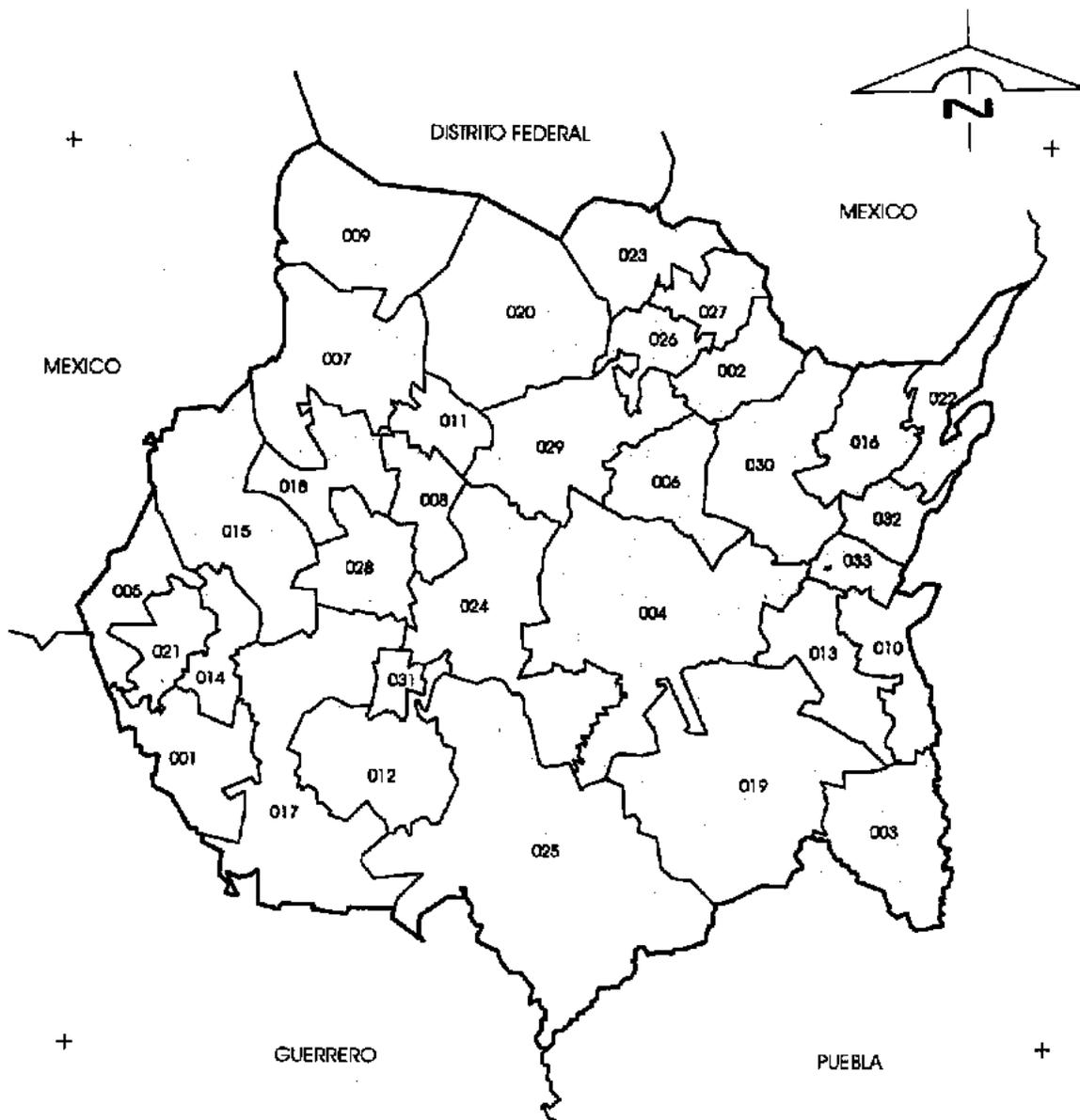
Introducción	8
1. La Administración pública y la problemática agraria	26
1.1. Estado, gobierno y administración pública	26
1.1.1. La reforma del Estado, una perspectiva histórica	42
1.2. Las políticas agrarias del Estado mexicano	49
1.3. Las modificaciones constitucionales al artículo 27 entre 1917-1991	78
1.4. Conclusiones	83
2. Las reformas constitucionales al artículo de 1992	86
2.1. Propósitos de las reformas constitucionales	86
2.2. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)	93
2.3. Las modificaciones de la estructura gubernamental, la creación de nuevas instituciones	101
2.3.1. La Procuraduría Agraria	104
2.3.2. El Registro Agrario Nacional	110
2.3.3. Los Tribunales Agrarios	113
2.4. Conclusiones	117
3. El impacto de las modificaciones constitucionales en el estado de Morelos	120
3.1. Diagnóstico de la situación agraria en Morelos	120
3.2. La aplicación del PROCEDE y el impacto en la vida del campo de Morelos	132
3.2.1. El PROCEDE en el estado de Morelos	132
3.2.2. Las nuevas figuras de organización campesina	137
3.2.3. Fortalecimiento de la democracia en el interior de los núcleos agrarios	149

3.2.4. El desarrollo económico, social y político de los núcleos agrarios	159
3.3. Conclusiones	170
4. Evaluación de la gestión gubernamental	174
4.1. La evaluación del PROCEDE y el desempeño de las instituciones	174
4.1.1. La evaluación y el PROCEDE	174
4.1.1.1. Descripción general del programa	179
4.1.1.2. Ámbito de acción y población objetivo	184
4.1.1.3. Beneficios económico-sociales del programa y cumplimiento de objetivos	186
4.1.2. Procuraduría Agraria	197
4.1.2.1. Antecedentes y Situación Actual	197
4.1.3. Registro Agrario Nacional	207
4.1.4. Tribunales Agrarios	211
4.2. Las políticas de Estado para el campo, una visión prospectiva	214
4.3. Conclusiones	216
5. Conclusiones finales y recomendaciones	219
Bibliografía	235

Anexos

- Cuadro núm. 1 Reformas Constitucionales anteriores a 1992
- Cuadro núm. 2 Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 constitucional
- Cuadro núm. 3 Procedimiento general de operación del PROCEDE para ejidos
- Cuadro núm. 4 Procedimiento general de operación del PROCEDE para comunidades
- Anexo núm. 5 Cuestionario Ejidal
- Anexo núm. 6 Cuestionario Comunal

DIVISION GEOPOLITICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS



SIMBOLOGIA	
—	LIMITE ESTATAL
—	LIMITE MUNICIPAL
000	CLAVE DE MUNICIPIO

MORELOS

RELACIÓN DE MUNICIPIOS, 1991

CLAVE	NOMBRE
001	AMACUZAC
002	ATLATLAHUCAN
003	AXOCHIAPAN
004	AYALA
005	COATLÁN DEL RÍO
006	CUAUTLA
007	CUERNAVACA
008	EMILIANO ZAPATA
009	HUITZILAC
010	JANTETELCO
011	JIUTEPEC
012	JOJUTLA
013	JONACATEPEC
014	MAZATEPEC
015	MIACATLAN
016	OCUITUCO
017	PUENTE DE IXTLA
018	TEMIXCO
019	TEPALCINGO
020	TEPOZTLÁN
021	TETECALA
022	TETELA DEL VOLCAN
023	TLANEPANTLA
024	TLALTIZAPAN
025	TLAQUILTENANGO
026	TLAYACAPAN
027	TOTOLAPAN
028	XOCHITEPEC
029	YAUTEPEC
030	YECAPIXTLA
031	ZACATEPEC
032	ZACUALPAN
033	TEMOAC

INTRODUCCIÓN

Objetivo de la investigación. La presente investigación tiene como objetivo fundamental el análisis¹ y la evaluación de la gestión de la Administración Pública en la instrumentación² de las modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en el estado de Morelos, desde 1992 (año en que se instauraron las modificaciones) hasta la fecha. Asimismo, analizar las repercusiones en el interior del ámbito rural debido a la aplicación de las reformas y, sobre todo, la puesta en marcha del proyecto gubernamental llamado Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuyo propósito fundamental es dar certidumbre a la tenencia de la tierra y libertad para decidir sobre el uso y destino de la misma. Se privilegian los siguientes puntos: el proceso de modernización que pretende contribuir con la justicia y la libertad en el campo morelense; los mecanismos de participación de los campesinos, con el propósito de crear nuevas figuras de organización productivas; el fortalecimiento de la democracia en el interior de los núcleos agrarios; el análisis de los mecanismos gubernamentales que pretenden promover la capitalización del campo; analizar los programas y políticas públicas orientados a mejorar los niveles de ingreso y la calidad de vida de los grupos afectados por la pobreza del campo; la creación de las instituciones públicas para el funcionamiento del programa y, en general, el conocimiento del desarrollo económico, social y político de los núcleos de población rural. Es imprescindible analizar estos propósitos del Estado desde la perspectiva de la apertura comercial, la globalización de la economía, con la finalidad de conocer sus alcances y su incidencia en la economía morelense, en particular del sector agrícola.

Esta investigación aborda tópicos en torno a las modificaciones de 1992 al artículo 27 constitucional, como son: las repercusiones en el interior de los núcleos agrarios, el papel de la Administración Pública en la dinámica de la instrumentación del PROCEDE y la evaluación de la gestión de sus instituciones.

En la investigación que nos ocupa se analiza también el impacto social, económico y político en el campo morelense, debido a las modificaciones al artículo 27 constitucional, tanto en el ámbito rural —por la aplicación de las propias reformas y sobre todo por la puesta en marcha del PROCEDE—, como de las acciones del Estado, las políticas

¹ Entendido como la distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos, estudio minucioso o examen de una obra.

² Conjunto de acciones para lograr un fin.

públicas de gobierno que se generaron, así como el papel de la Administración Pública, actor principal en la instrumentación de las propias modificaciones. Estos temas se abordan desde tres perspectivas: la primera privilegia las modificaciones estructurales entendidas como condición necesaria para la acción del Estado: su objeto de estudio es el Estado, el gobierno, la Administración Pública y las políticas públicas; la segunda explora los impactos en el interior de los pueblos rurales en el desarrollo económico, social y político, la vida asociativa y de las relaciones políticas para el fortalecimiento de la democracia, así como la constitución de nuevas mediaciones entre las sociedad rural y las autoridades públicas; finalmente, la tercera aborda la evaluación del éxito o fracaso del accionar tanto del PROCEDE como de las instituciones creadas para la puesta en marcha de las modificaciones, así como de las políticas públicas aplicadas en el campo rural morelense.

Estado del Arte. Durante los últimos años del siglo XX se desarrollaron diversos estudios sobre campo mexicano. Entre éstos podemos mencionar a los más relevantes, el realizado por Sergio Sarmiento Silva (en su libro Morelos, 1997) el cual se ha dedicado, principalmente, a los movimientos sociales en el estado de Morelos, “Paraíso de América”. En él hace referencia a los diversos ensayos de política económica y social del gobierno central y afirma que éste debe dejar de considerar a la tierra de Zapata como laboratorio, sobre todo, sin consultar al pueblo morelense, ya que los modelos económicos y programas de desarrollo que hasta la fecha se han instaurado no se han traducido en un mejoramiento de la calidad de vida para la mayoría de la población. El autor considera que la modernización de “la ciudad de la eterna primavera” ha sido a costa, fundamentalmente, de las sociedades rurales.

Por su parte, el sociólogo Marcel Morales Ibarra, quien se ha dedicado principalmente al estudio del Morelos agrario, es decir, sobre desarrollo rural (*Morelos Agrario, la construcción de una alternativa*, 1994), considera que las perspectivas del sector agropecuario en el estado de Morelos implican enfrentarse con enormes retos y la búsqueda de alternativas, en el contexto regional y en atención a sus necesidades específicas, sustentadas en sus potencialidades y experiencias concretas. Opina que la modernización del campo se debe generar desde adentro hacia fuera y construirse en el ámbito regional con base en sus proyectos productivos locales, antes de conformar el proyecto nacional de modernización del campo. Para esta modernización, además de la tipología de productores y regionalización, se deben tomar en cuenta tres factores: la globalización de las economías, las transformaciones estructurales y la continuidad para

la transformación. Con base en estos elementos propone líneas de acción bien definidas, por ejemplo, organización en el campo, reconversión productiva, reforma jurídica, una nueva relación Estado-productores y mayores subsidios. Morales plantea que para asegurar y consolidar lo avanzado, para que la reforma del Estado profundice en los cambios hacia un nuevo papel de las instituciones y para que la reforma jurídica no se revierta en injusticia y mayor pobreza para los campesinos, se requiere un auténtico liderazgo en el campo capaz de mantener la representatividad del mayor número de productores, canalizar demandas de apoyo con el Estado y mantener la autonomía en sus decisiones para negociar sin subordinación.

La aportación de Arturo Warman Gryj ha sido fundamental para conocer la realidad del campesino, ya que se dedicó a estudiar, principalmente, el ejido, sobre todo el ejido colectivo, la estructura social y económica de México y el campesino como ente sobre el que influye de manera directa las políticas públicas. Analizó el fenómeno de la pobreza en el campo desde dos vertientes: la formación de capital humano y el desarrollo productivo, elementos esenciales de la política social del Estado mexicano. Dedicó especial atención al problema de la tenencia de la tierra, los conflictos sociales en el campo, la tecnología agrícola y un aspecto que, a mi parecer, es el más importante: las organizaciones y movimientos campesinos. Es un investigador que dedicó su vida al estudio del campesino como protagonista.

No debemos pasar por alto las aportaciones de John Womack en su obra *Zapata y la revolución mexicana*, para entender la lógica de la lucha armada de Zapata y sus causas principales: inspiración de la filosofía del zapatismo revolucionario, que hasta la fecha se respira en el estado de Morelos.

Hubert Carton de Grammont, especialista en el estudio de las organizaciones de agricultores en México, en uno de sus últimos aportes sobre los nuevos actores y las formas de representación social en el campo, considera que como producto de las transformaciones globales se puede identificar un reacomodo en la vida asociativa y política del campo mexicano. En este marco surgen nuevas formas de organización campesina para la producción, que se distinguen por dos demandas propias de los campesinos: la autogestión —cuyo principal factor de la empresa es la gestión de su propia fuerza de trabajo, en contraposición a la gestión empresarial que administra el trabajo ajeno— y la democracia social, entendida como la posibilidad de crear organizaciones autónomas que respondan a los intereses locales de los productores, sin ser supeditadas a las dinámicas políticas del centro. En ese mismo sentido, Felipe Torres

Torres, especialista en el estudio de la industria alimentaria y consumo en México, considera también que existe un reacomodo en la industria alimentaria, la cual está incidiendo en la reposición de varios patrones alimentarios por regiones y estratos sociales, con una clara tendencia hacia la homogeneización en cuanto a la presencia de un mayor componente industrializado en la dieta, independientemente de la crisis económica interna y de las asimetrías en la distribución del ingreso.

A partir de estas transformaciones globales, considera que se modifica profundamente la relación entre los actores y el propio Estado, donde el corporativismo estatal se agotó y se buscan nuevas formas de representación social, además, en esta dinámica no sólo las organizaciones cambian sino el propio Estado, puesto que busca un nuevo corporativismo capaz de integrar los también nuevos actores sociales que se expresan fuera de los canales institucionales. Así, se crea un neocorporativismo.

El problema de la tenencia de la tierra en México está presente en todos los momentos de la historia; particularmente, se agudizó a principios del siglo XX. El conflicto de la tenencia (latifundios) se manifestó con el movimiento armado de 1910, el cual expresa un profundo contenido social, puesto que uno de los postulados más importantes fue la ejecución de la reforma agraria, consecuencia directa del movimiento campesino.

Los antecedentes de la Revolución Mexicana fueron expresiones que giraron en torno a la reforma agraria, y representan el sustento de los planteamientos en materia agraria, ya que sintetizan las aspiraciones de la población rural en distintos momentos de la historia.

Tanto el movimiento armado de Independencia como la Revolución Mexicana de 1910 constituyeron las bases para la definición de las políticas agrarias plasmadas en los programas y planes políticos de los gobiernos antecesores. La Revolución no sólo marcó el final de la dictadura del general Porfirio Díaz sino que dio inicio a una estabilidad política y a una serie de reivindicaciones sociales generadas por las clases campesinas. Es también el sustento de los principios plasmados en la Constitución de 1917 y principalmente en el artículo 27 de la misma. Los años de 1914 a 1916 fueron cruciales para el destino de las luchas sociales en México, ya que en este periodo se registraron acontecimientos que dieron origen a la escisión de los grupos revolucionarios y que a su vez propiciaron la aplicación de un fenómeno jurídico esencial: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Constitución de 1917 sirvió de base para pactar la nueva hegemonía y restablecer la paz en la década de 1920. En el centro del pacto revolucionario estaba la

cuestión agraria, la concentración latifundista, sustento también del poder de la oligarquía que debía fragmentarse para que los campesinos tuvieran acceso directo a la tierra trabajada; la concepción simplemente restitutiva de los despojos por las haciendas, se complementó con una política redistributiva de la tierra.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 depositó en el Poder Ejecutivo la responsabilidad y la facultad de realizar el reparto de la tierra, al otorgarle poderes extraordinarios. Se inició la larga trayectoria de la Reforma Agraria con oscilaciones y variantes regionales, con su gran aliento y sus minucias burocráticas. Con empujones y frenos, el reparto de la tierra fue la acción pública más trascendente en la primera mitad del siglo XX; representó el principal instrumento para la justicia social. Asimismo, fue herramienta eficaz del progreso económico y, sobre todo, el soporte más firme y poderoso del Estado y del gobierno, emanados de la alianza revolucionaria. Alrededor del reparto agrario y las políticas o acciones públicas asociadas con él, se logró la legitimidad y el consenso para avanzar hacia una nueva etapa para la nación.

Una vez concluida la Revolución y promulgada la Constitución de 1917, se definieron las bases para la etapa de reconstrucción del país y, como consecuencia, la inmediata aplicación de los objetivos de la propia Revolución. Con la programación y la planeación nacional inició esta reconstrucción nacional, que históricamente podemos ubicar entre 1934 y 1944, desde el primer programa de gobierno del general Lázaro Cárdenas hasta la primera mitad de la gestión del general Manuel Ávila Camacho, en el segundo Plan Sexenal.

Desde el primer programa de gobierno, es decir, el primer Plan Sexenal, hubo un intervencionismo estatal, característica toral de la vida económica, política y social del país y que se ha mantenido con mayor o menor presencia a lo largo de los años, con el fin de asumir y mantener una política intervencionista y reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. Esto, debido a que el Estado es un agente efectivo de gestión y ordenamiento de los fenómenos vitales del país, y no un mero custodio de la integridad nacional de la paz y el orden público.

El intervencionismo estatal estuvo presente en los diferentes programas de gobierno del país, desde el primer Plan Sexenal (1934-1940); el segundo Plan Sexenal (1941-1946), el Proyecto de Inversión del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952); el Programa de Inversiones (1953-1958); el Plan de Acción Inmediata (1962-1964); el Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970) y los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social

(1974-1980), además de los planes Básicos de Gobierno de 1976 a 1980 y el de 1982 a 1988; los planes Nacionales de Desarrollo de 1983 a 1988, de 1989 a 1994 y el de 1995 a 2000.

Al Estado interventor le corresponde definir políticas públicas y estrategias necesarias para lograr los objetivos de cada uno de los diferentes programas de gobierno, con el fin de garantizar el cumplimiento y el logro de los propósitos superiores de la nación. Existe un aspecto importante que se presenta en cada uno de los diferentes programas gubernamentales, es decir, el tema agrario. Mientras que el primer Plan Sexenal incorporó acciones definidas para lograr uno de los propósitos más importantes, la Reforma Agraria, que frenó la polarización del reparto de tierras en numerosos estados de la república, y estaba encaminada a satisfacer las necesidades de los campesinos. Se estableció en definitiva una situación de confianza en las explotaciones agrícolas libres de afectaciones posteriores. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 también se encuentran presentes las políticas agrarias, cuyo propósito central es el impulso del desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales, por conducto de la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre las tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar la productividad mediante políticas regionales de apoyo al sector agrícola.

Era de esperarse que a lo largo de los años las políticas públicas agrarias gubernamentales y las estrategias para llevarlas a cabo no serían suficientes para lograr el desarrollo del campo mexicano y llegar a las metas planeadas, sobre todo porque la urbanización y la industrialización serían los nuevos ejes y objetivos del nuevo desarrollo nacional; el progreso se localizó en las ciudades y las industrias, que se convertirían en los nuevos polos de desarrollo.

En la década de 1960, la mitad de los mexicanos vivían en localidades rurales y cerca de 55% de la población económicamente activa se dedicaba a labores agropecuarias. La población rural todavía era mayoría pero ya no estaba en el centro de la sociedad, había sido desplazada a sus márgenes para que el centro lo ocuparan las ciudades y las industrias, el progreso y la modernidad.

Desde mediados de la década de los sesenta la producción agropecuaria entró en una profunda crisis; una de sus principales expresiones fue un crecimiento irregular e insuficiente, en promedio inferior al incremento demográfico y muy por debajo de los demás sectores de la economía nacional. La caída de la productividad, la baja formación de capital y el paulatino crecimiento del déficit de la balanza comercial fueron otros

indicadores que configuraron la crisis estructural del campo mexicano en los años setenta y ochenta [Robledo Rincón, 2000].

A principio de la década de los noventa, la exigencia de una transformación profunda del campo era compartida por todos los actores del sector, aunque no se coincidiera en las propuestas para llevarlas a cabo. Se estableció un consenso respecto a la inviabilidad de sostener el modelo de desarrollo rural fincado en una creciente intervención del Estado, y se cuestionó su sustento jurídico e institucional. Se llegó al límite de las capacidades institucionales del Estado para promover soluciones profundas a los problemas de corto y largo plazo en el desarrollo rural, desde muchos puntos de partida distantes u opuestos, así como con propuestas distintas o encontradas; se fueron generando las condiciones para promover el cambio estructural del campo.

Con el fin de superar los obstáculos referidos y responder a las nuevas condiciones que se habían configurado al final del siglo XX, las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos introdujeron cambios sustanciales a la legislación agraria, con ellas se encomendó al Estado mexicano y en particular al Poder Ejecutivo Federal nuevas responsabilidades en la materia.

La presente investigación es una modesta aportación al estudio del campo mexicano, principalmente en el estado de Morelos, espero sea de utilidad. La investigación aborda también tópicos en torno a los impactos económicos, políticos y sobre todo en las relaciones sociales en los núcleos agrarios, motivados por las modificaciones constitucionales de 1992 al Art. 27, el estudio de éstos se realizan desde un enfoque multidisciplinario, desde un punto de vista político, como de la Administración Pública, de las relaciones de la sociedad civil con el gobierno, las nuevas formas de organización campesina y un nuevo corporativismo social, permeado por la globalización de la economía mundial, y en el marco de la reforma del Estado.

Es conveniente aclarar que no se tuvo acceso a la información suficiente que genera la Procuraduría Agraria y que tiene la obligación de proporcionar debido a que existe un verdadero desorden o no existe la información en sus archivos sobre todo en la delegación del estado de Morelos, así también, se recurrió a las oficinas centrales de la misma institución en donde tampoco se tuvo acceso a la misma.

Hipótesis: en el marco de las consideraciones anteriores, se estableció el propósito fundamental de la investigación y, por consiguiente, estará orientada a evaluar la hipótesis implícita que se desprende de las modificaciones constitucionales en estudio.

Entonces, pueden establecerse las siguientes hipótesis de trabajo con el fin de contrastarlas con los resultados de la investigación:

Las condiciones internacionales han obligado al Estado mexicano a realizar reformas encaminadas a que las instituciones y las relaciones internas entre la sociedad y el Estado se encuentren en una mejora permanente, caracterizada por una mayor libertad y más amplias posibilidades de realización para los hombres del campo y, sobre todo, brindar una mayor seguridad de disfrute de sus derechos de propiedad. Estas reformas del Estado se realizarán sustentadas en nuevos consensos en el ámbito legal, lo que significa modificar el marco legal y normativo; en el ámbito institucional, correspondiente a los valores y los significados que la sociedad o la misma institución se atribuyen, se retoma el espíritu de la Constitución de 1917 con el fin de rescatar el sentido humanista de sus preceptos, en donde la política social deba ser el hilo conductor de la vida del país. En tercer lugar, la adecuación administrativa, encaminada al cambio en la organización, los procedimientos, las rutinas y, en general, una nueva forma de quehacer administrativo.

Se mantendrá el esquema del modo de producción dominante con un Estado fortalecido, presente e influyente en las actividades productivas importantes del campo mexicano, cuyo objetivo principal es mantener las condiciones necesarias para la reproducción del sistema capitalista, y así garantizar el control necesario sobre los diferentes actores de la vida rural.

Con las reformas constitucionales en estudio se abren nuevas expectativas para el campo. La nueva Ley Agraria generará cambios que necesariamente modificarán la estructura social del sector campesino actual, respecto a la tenencia de la tierra; imprimirá una gran movilidad en las formas de propiedad y una redefinición de los actores sociales del campo. Con la reforma constitucional, la tierra ejidal y comunal pasa a formar parte de los componentes del mercado.

En el marco de estas modificaciones el Estado y la Administración Pública mantendrán en todo momento la vigencia del interés general para no desterrar los privilegios de clase sino proteger con todo su poder el predominio de la clase dominante. En este sentido, la participación del Estado mexicano tiene dos propósitos bien definidos y dirigidos hacia los campesinos: mantener y promover las relaciones sociales de producción en el campo y legitimar su participación como el único conductor de la definición socio-económica y productiva del agro mexicano.

Para cumplir tales propósitos el Estado reformó y adecuó el artículo 27 constitucional y así promover la inversión privada nacional y extranjera, lograr la

capitalización del campo mexicano, incentivar la asociación entre campesinos y empresarios y promover nuevas figuras asociativas. Estas modificaciones generarán una nueva relación social, caracterizada por una mayor autonomía de los actores rurales respecto al Estado, principalmente, con la organización del campo lo que provocará una redefinición de límites. Sobre todo, el conjunto del campesinado exigirá una mayor participación en la planeación, conducción y evaluación de políticas, programas y distribución de los recursos, dejando al margen el tradicional autoritarismo con que se han proyectado y aplicado las políticas públicas rurales.

El papel de la Administración Pública será determinante para el logro de los diferentes programas y proyectos que el Estado pondrá en marcha las modificaciones constitucionales, a fin de alcanzar el desarrollo económico, social y político en el campo mexicano. Estas modificaciones traerán consecuencias, en donde los más afectados serán, como siempre, los más débiles, es decir, los campesinos pobres y depauperados principalmente, se verán afectados de tal manera que un gran porcentaje se incorporará a la actividad industrial para poder subsistir y en los mejores casos mantendrán su tierra como único patrimonio familiar.

En contrapartida a las acciones del Estado mexicano —favorecer al capital nacional y extranjero—, el campesino deberá fortalecer su propio movimiento. Éste deberá estar encaminado a la organización integral en el campo, al margen del corporativismo oficial, donde el campesino tendrá un papel importante para crear nuevas formas de organización campesina para proteger los intereses del núcleo agrario a cual pertenece y sus intereses personales, así como para buscar nuevas opciones productivas y comerciales. Dicha organización en el campo gira en torno a elementos altamente articulados, por ejemplo:

- Reclamo de autonomía para la organización campesina y autogestión de sus procesos productivos;
- Rechazo al paternalismo y al corporativismo agrario respecto a la sujeción al gobierno autoritario y centralista;
- Conversión del ejido en una unidad económica integral que intenta incorporar al resto de los pobladores del núcleo agrario;
- Gestión de las demandas mediante la negociación-concertación y contra el enfrentamiento.

Todas estas demandas de los campesinos provocarán que el requerimiento de tierras pase a segundo término y formarán el eje de la movilización social campesina;

estas demandas y necesidades relacionadas con la organización, producción y comercialización constituirán la nueva vertiente del movimiento social campesino.

La reforma de 1992 dio certeza a la propiedad legal de la tierra en todas sus formas. Suspendió el reparto de ésta al considerar que ya había culminado y cumplido con sus propósitos; otorgó a los ejidos y las comunidades la propiedad sobre la tierra que les fue dotada o reconocida —hasta entonces eran usufructuarios de tierras propiedad de la nación—; reconoció a los ejidos y las comunidades como sociedades propietarias de tierra y estableció las normas para que las porciones de los socios pudieran circular. Antes, la libre circulación de la propiedad social era ilegal, la titularidad como ejidatario o como comunero sólo podía derivarse de la herencia o por decisiones de la autoridad ejecutiva; la reforma mantuvo los límites de extensión para la propiedad privada pero permitió que ésta pudiera ejercerse a través de sociedades mercantiles, lo que antes estaba expresamente prohibido por la ley; suspendió las facultades jurisdiccionales extraordinarias otorgadas al Poder Ejecutivo en materia agraria y las reintegró a la justicia ordinaria. Las modificaciones y la nueva Ley Agraria no sólo transformaron el entorno y la convivencia social de los núcleos agrarios sino la sociedad rural en su conjunto, además, fortalecería la seguridad de la propiedad rural, el total ejercicio de los derechos sobre la tierra que permitieran al campesino la exclusividad, ejecutabilidad de la transferencia de sus derechos agrarios; legalizaría la aparcería, la renta, el traspaso de derechos y la venta de tierras, también provocaría la existencia de un mercado de tierras legal en el marco de la ley.

Asimismo, se abrió la posibilidad de la privatización de la tierra ejidal y se permitió a las sociedades mercantiles ser dueñas de tierras. Estos dos aspectos fueron piedra angular de la reorganización productiva en el campo, pero también existe un aspecto político que no debemos olvidar y que explicó, también, la decisión de haber finalizado el reparto de tierras y abierto la posibilidad de la privatización del ejido, es decir, la necesidad de terminar con la ideología agrarista vinculada con los postulados de un Estado populista benefactor y de crear un Estado de derecho apegado al nuevo marco ideológico neoliberal, sin romper con el sistema político corporativista heredado de la Revolución Mexicana.

De manera implícita pero nítida, la reforma de 1992 replanteó la relación entre la propiedad social, sus sujetos, el gobierno y el mercado, transformó disposiciones de Estado y las incorporó a las fuerzas del mercado.

Para lograr los propósitos de las reformas del artículo 27 constitucional en 1992, inició el PROCEDE, instrumento administrativo para llevar a cabo las modificaciones constitucionales. Este programa consiste en la decisión de las asambleas ejidales, la expedición de certificados y planos parcelarios que establezcan la localización y colindancia de la superficie asignada dentro del ejido para el uso particular de cada ejidatario, el certificado de uso común que localiza la extensión reservada al aprovechamiento colectivo del ejido, el establecimiento de la proporción que corresponde a cada titular en su disfrute y los títulos de propiedad sobre el solar en la zona urbana del ejido. La certificación se apoya en un expediente individual para cada ejidatario o comunero, de ese proceso se genera la certeza en el núcleo agrario y sus integrantes y se otorga transparencia democrática a la gestión colectiva del ejido. Se ha desprendido una información novedosa y precisa sobre los titulares de la propiedad social.

En este proceso, el PROCEDE tendrá un papel trascendental en la política gubernamental, ya que facilitará el paso de la tierra ejidal al dominio pleno y, por consiguiente, la venta de la parcela con uso de suelo totalmente diferente a la actividad productiva.

Se instrumentarán políticas públicas encaminadas, sobre todo, a atacar el problema de la pobreza en el campo, no sólo políticas y económicas sino más integrales, con una mayor visión humana que atienda las exigencias, necesidades y demandas genuinas de la gente pobre y marginada del medio rural, mediante el desarrollo de proyectos en educación y capacitación que posibilitarán detectar las potencialidades, capacidades y necesidades más apremiantes de la gente del campo, sobre todo con su participación en los proyectos productivos.

Metodología. Con el propósito de realizar el análisis y la comprobación de las hipótesis citadas anteriormente, se decidió, en primer lugar, la necesidad de ubicar el tema en el contexto de los grandes cambios en el mundo, en la globalización de las economías, la concentración del capital financiero, la internacionalización de la producción y de los mercados y el papel del Estado como elemento fundamental en la vida de las naciones, donde éste se vio obligado a realizar reformas encaminadas a adecuar las instituciones y a mejorar las relaciones internas de la sociedad civil y el Estado.

Estas reformas implicaron mantener el modo de producción dominante, donde el propio Estado conservaría y promovería las relaciones sociales de producción en el campo y, sobre todo, dirigiría las definiciones y políticas productivas del campo mexicano. Para ello se evalúan las diferentes políticas agrarias desde el inicio de la vida

posrevolucionaria hasta nuestros días. También se consideró necesario analizar las diferentes modificaciones constitucionales al artículo 27 y conocer el interés de los diferentes gobiernos en turnos sobre el desarrollo rural. Posteriormente, y con el objetivo de analizar las otras hipótesis, se examinarán los propósitos de la reforma al citado artículo, las principales acciones y la creación de nuevas instituciones para llevar a cabo las tareas generadas por las propias modificaciones. Este estudio implicó el análisis de los impactos en la vida del campo de Morelos, la instauración y operación del programa prioritario del gobierno federal y sus implicaciones y consecuencias de la vida de los núcleos agrarios en lo económico, social y político.

Para seguir con el análisis de los impactos en el interior de los núcleos agrarios, se consideró preciso definir la unidad relevante para el estudio, es decir, el Estado nacional, el estado de Morelos, o bien, determinar el nivel más desagregado de ejidos, comunidades e individuos (ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o de comuneros, pequeños propietarios, avocados, jornaleros agrícolas, etcétera), el impacto y cambio de actitudes y acciones políticas que acompañaron al programa prioritario del gobierno federal entre los propios individuos y en sus núcleos agrarios. Una vez determinada la unidad relevante para el análisis, se consideró que un método óptimo para probar las hipótesis consistía en entrevistas personales en los núcleos agrarios, información histórica de archivo y, en general, la bibliografía especializada sobre el tema, que permitiera detectar las dimensiones de las consecuencias en el interior de los ejidos y comunidades; la investigación propone un orden de exposición de acuerdo con los siguientes puntos:

Introducción. Ofrece un panorama general sobre el rol del Estado, sus funciones básicas y sus responsabilidades con la sociedad civil; y la necesidad de una reforma del Estado, producto de las condiciones económicas, políticas y financieras en el mundo. Se comentan de manera general las políticas públicas agrarias llevadas a cabo por el Estado mexicano en la vida del país, desde la etapa posrevolucionaria hasta nuestros días, necesarias para lograr el desarrollo económico y elevar el nivel de vida de la sociedad en su conjunto. De manera general, se tratan las reformas del artículo 27 constitucional anteriores a las de 1992; se abordan las modificaciones constitucionales al mismo artículo hechas el 6 de enero de 1992, su propósito y sobre todo el PROCEDE —instrumento administrativo para la regularización de la tierra—, su esquema de operación, así como la creación de las instituciones del gobierno federal para su funcionamiento. Se estudiarán los impactos en el estado de Morelos desde el punto de vista del desarrollo económico,

social y político; se evalúa la gestión de las instituciones responsables de la operación y éxito del PROCEDE.

Capítulo 1. La Administración Pública y la problemática agraria. En este apartado se incluye el papel del Estado, el gobierno y la Administración Pública en la problemática del campo mexicano durante la vida posrevolucionaria del país y hasta nuestros días, realizando un análisis de la evolución de las reformas del Estado de la primera generación y estudiando las diferentes posturas sobre nuevo papel del Estado en México. Se analizarán los diferentes programas de gobierno, así como la adecuación del marco constitucional por conducto de las modificaciones constitucionales en el periodo 1917-1991.

A la luz de los impresionantes cambios mundiales proclamados por el imperio como el de un nuevo orden mundial y la subsecuente imposición de una ideología liberal que se proclama sin alternativa y decreta de manera unilateral el fin de la historia y el triunfo del pensamiento único, radical y vigoroso, con características bien definidas como la globalización de la economía mundial capitalista, los cambios tecnológicos, la gran concentración del capital y la internacionalización de la producción y de los mercados, se conforma la tendencia a configurar bloques interestatales para enfrentar la competencia, se genera la dinámica de la globalización que suele conformar una estructura económica mundial altamente jerarquizada y excluyente donde predominan de manera creciente los intereses privados de las grandes corporaciones transnacionales productivas, financieras y de servicios, de los países centrales capitalistas y de instituciones supranacionales como el Grupo de los 7 (G-7) el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC): todo ello son las características internacionales que los países subdesarrollados y en vías de desarrollo tienen que enfrentar con gran inteligencia. La globalización es sinónimo de supeditación creciente de las economías nacionales de los países subdesarrollados a los intereses de la economía mundial, dirigida por las grandes corporaciones transnacionales; ello ha provocado, entre otros aspectos, cambios profundos en la división internacional del trabajo y ha agudizado la pobreza y una mayor concentración de la riqueza. Todos estos cambios han obligado a hacer transformaciones encaminadas a definir el nuevo papel del Estado en la vida de las naciones, con un gobierno que tome decisiones más acordes con la realidad de las sociedades en el marco del proyecto de nación y con una Administración Pública modernizada y fortalecida, con el objetivo de llevar a cabo las políticas públicas que el gobierno decida. En este conjunto de ideas y definiciones es necesario conformar nuevos

paradigmas y teorías de Estado que ofrezcan respuestas satisfactorias a varios cuestionamientos sobre el significado y los alcances del intervencionismo estatal en la actualidad. Los temas son abordados desde enfoques básicos; el primero, por la importancia del Estado como una organización o institución con un papel decisivo en la vida económica, política y social.

Para hacer frente a tales retos y alcanzar el Estado necesario o Estado inteligente, concentrado en funciones estratégicas, con una política estatal para la sociedad, con un diseño institucional y un desarrollo de grandes capacidades gerenciales, que le permita llevar a cabo una Administración Pública con alto grado de eficiencia, efectividad y legitimidad de sus instituciones, el Estado deberá apoyarse en las tecnologías de gobierno como las políticas públicas, la gerencia pública y la gestión pública moderna, la reingeniería de los procesos administrativo-públicos, entre otros, que suponen nuevas formas de organización y funcionamiento de la Administración Pública para lograr la pretendida modernización, readecuación y reforzamiento del gobierno y la Administración Pública, en términos de mayor gobernabilidad.

Se hace mayor énfasis en las políticas públicas, como instrumento para solventar la problemática generada por la carga excesiva de demandas sociales, para aproximarnos a un ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación. Para ello se requerirán nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, con ideas o nuevos conceptos, pero sobre todo una cadena de relaciones afines no verticales que generen comunicación rápida y clara, con reciprocidad entre las partes.

Con el propósito de obtener éxito en este cambio y en la conformación de un nuevo paradigma, es necesario que se opere en el comportamiento gerencial un nuevo modo de razonar. Este nuevo paradigma implica construir una nueva cultura de la gestión pública: la gerencia pública supone una evolución en el campo de la propia teoría de la Administración Pública y un salto de ésta (tradicional) al *management*, con una nueva visión de la política, más amplia y distinto a lo estrictamente gubernamental, donde la modernización y la gerencia pública no sean conceptos disociados sino que se corresponden e influyen, puesto que la gerencia es el medio que hace posible que las capacidades y potencialidades de la Administración Pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común. No debemos olvidar que en los tiempos actuales, el Estado requiere una Administración Pública poderosa, encargada de unir el Estado y la sociedad, ya que es el enlace que posibilita que la sociedad reciba el poder del Estado.

Frente a la nueva realidad es necesaria una redefinición de la función del Estado, para lo cual se estudia la reforma del Estado en México, iniciada desde 1983 hasta la fecha. Podemos destacar que en la primera etapa de este periodo (1983-1988) se redefinió el papel del Estado, pasando de una economía regulada y protegida a una abierta y orientada al mercado, con diferentes acciones de gobierno en ese sentido. La segunda etapa (1989 a la fecha) es caracterizada por la creación de nuevas instituciones, modificaciones al marco jurídico y legal, modificación institucional y el cambio administrativo, con el objetivo de adecuarlos a los requerimientos mundiales de modernización, en primer lugar, y a los requerimientos del país, en segundo.

Se analizará también el intervencionismo estatal del México posrevolucionario, es decir, lo establecido en la Constitución de 1917, en el ámbito del desarrollo nacional del país como obligación del gobierno para dirigir el crecimiento económico con alto grado de justicia social. Esta intervención en la economía se refleja en la Carta Magna a partir de principios programáticos, dentro de los cuales encontramos lo correspondiente a la cuestión agraria. En ellos, la doble política del Estado en relación con el campesino está presente, por un lado, como condición necesaria para facilitar el proceso de desarrollo y de concentración capitalista y, por otro, para hacer concesiones a la clase campesina. En principio, se entiende que las políticas agrícolas y agrarias que se han establecido para promover el mejoramiento del sector agropecuario y forestal o el desarrollo rural han pasado por diferentes orientaciones, de acuerdo con los grupos que han detentado el poder político y económico. De tal manera que podríamos caracterizar, a grandes rasgos, diversas etapas de la política agropecuaria en México después de la Revolución Mexicana y hasta la época actual. Así, tendríamos lo siguiente:

Parte primera: conflictos y concertación entre los líderes de los grupos revolucionarios, del periodo de 1917 a 1934.

Parte segunda: el proyecto cardenista desde 1934 hasta 1940.

Parte tercera: el despertar y la orientación capitalista, que incluye el amparo agrario, la revolución verde y el milagro agrícola mexicano del periodo de 1940 a 1965.

Cuarta parte: expresión y profundización de la crisis agraria, agrícola y alimentaria en el periodo de 1965 a 1982.

Quinta parte: ajustes estructurales y desarrollo rural excluyente, impuesto por la política globalizadora y neoliberal; destacan la apertura comercial, las reformas al artículo 27 constitucional y la inclusión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1982 a 1991, anterior a las últimas modificaciones del artículo 27 de la Constitución.

Este análisis incluye las políticas públicas sobre la cuestión agraria en los diferentes programas de gobierno desde el primer Plan Sexenal hasta el programa de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León; las políticas de Estado sobre el tema. Asimismo, se hace referencia a lo que consistieron las modificaciones constitucionales al artículo 27 constitucional entre 1917 y 1991.

Capítulo 2. Las reformas constitucionales al artículo 27 de 1992. En este apartado se analizan los propósitos fundamentales de las reformas constitucionales de 1992 como medio para lograr los objetivos de desarrollo del campo mexicano. Se presentan los objetivos de las modificaciones constitucionales al artículo 27, planteados por el Ejecutivo Federal en sus párrafos tercero las fracciones IV, VI (primer párrafo), VII, XV y XVII fracción XIX. Se adicionaron los párrafos segundo y tercero, se derogaron las fracciones X a XIV y XVI, se incluyeron las fracciones II y III. También aquí se comenta la Estrategia de Desarrollo Rural, dada a conocer por el Ejecutivo Federal el 1 de noviembre de 1991, con motivo del tercer Informe de Gobierno, el cual trata el sustento de las modificaciones al artículo 27 constitucional, justificando el fin del reparto agrario: obligación constitucional de dotar de tierra a los pueblos para atender a los grupos que carecen de ella; asimismo, la creación de instituciones públicas para garantizar la impartición de justicia y la definitividad en materia agraria. Todo ello tenía el propósito de capitalizar el campo mexicano y reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento. Es necesario aclarar que estas modificaciones preservan y ratifican la pequeña propiedad, permiten las diferentes formas de organización para la producción agropecuaria que provoquen cambios, promuevan la capitalización del campo y, sobre todo, reafirmen las formas de tenencia de la tierra, el ejido y la comunidad. Además, se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Estos conceptos expuestos son las consideraciones previas a la modificación del artículo 27, a fin de analizarlas en el seno de organizaciones campesinas y en general por la sociedad civil. En ese mismo sentido se da a conocer en el Congreso Agrario Permanente (CAP): los 10 puntos para reactivar integralmente el campo, fundamentados para dar mayor certidumbre a la tenencia de la tierra, dotar de autonomía a las decisiones ejidales y devolver la capacidad de decidir a los ejidatarios, sobre todo, el régimen de tenencia que más les convenga, la reversión del minifundio y evitar el latifundio. También contempla la libre asociación que promueva la capitalización, la creación de Tribunales Agrarios para solucionar los conflictos por la vía jurídica, reactivar la economía y la productividad del campo, entre otras acciones.

Las modificaciones propuestas fueron las más radicales y profundas que se habían hecho desde el inicio de la Reforma Agraria. Asimismo, con el fin de lograr los objetivos de las modificaciones constitucionales multicitadas, se activa el PROCEDE. Se analiza el Procedimiento General de Operación para tierras ejidales y comunidades, a las instituciones públicas responsables de cada una de las acciones básicas, que son las instituciones encargadas para su operación: la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios, de los cuales se analizan sus atribuciones y su estructura.

Capítulo 3. El impacto de las modificaciones constitucionales en el estado de Morelos. A partir del diagnóstico de la situación agraria del estado de Morelos, anteriores a las modificaciones de 1992, se analizan las consecuencias en el interior de la vida de los núcleos agrarios por la aplicación del programa PROCEDE. Esto con el fin de conocer los diferentes impactos en la situación agraria en el estado, ya sea en las libertades para definir y disponer la tierra a conveniencia del propietario. También se analiza la autonomía del núcleo agrario para elegir a sus autoridades, asociarse y adoptar nuevas figuras de organización campesinas, como uno de los propósitos de las modificaciones al artículo 27 a fin de incrementar la producción de las tierras y ser medio de la planeación para el desarrollo regional. Éstas serán instancias ordenadoras, reguladoras, recopiladoras, de asistencia técnica y de capacitación, entre otras organizaciones, como parte de un proceso económico-social que desarrollen los núcleos de población, conjuntando esfuerzos. Se analizan las diferentes acepciones del desarrollo económico, sus ventajas y desventajas, las diferentes etapas del crecimiento y sus tendencias y principales expresiones en el mundo. Se comenta el desarrollo económico en México desde la etapa del porfiriato hasta nuestros días; sus principales características en cada uno de los periodos; las principales acciones que se realizan en el estado de Morelos y en sus diferentes momentos del desarrollo, además de la participación social y política de los sujetos agrarios.

Capítulo 4. Evaluación de la gestión gubernamental. Aquí se evalúan los resultados de la gestión de la Administración Pública en el desarrollo y puesta en marcha de las modificaciones al artículo 27 Constitucional en Morelos. El objetivo es conocer el grado de racionalidad de las políticas estatales con el propósito de medir los resultados de las acciones realizadas en el periodo de estudio. Se analizan los beneficios económicos-sociales del programa y, por consiguiente, el cumplimiento de sus objetivos; algunas consideraciones metodológicas en el ámbito de las políticas públicas, las aportaciones de

los principales expertos en la evaluación de las políticas. Sobre todo, se puede considerar que en la metodología de la evaluación de los programas se deben vincular los aspectos administrativos con la argumentación política para lograr un mayor efecto de los recursos en la población objetivo, donde la finalidad del programa es, entre otras, incidir en el desarrollo social, en el sentido de contribuir a la generación del capital social, sin descuidar el fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión de este programa.

Se estudian los beneficios y el grado de cumplimiento de los objetivos del PROCEDE, así como sus efectos, entre los que destaca el fortalecimiento del ejido; la legitimidad de la asamblea general como órgano superior en la toma de decisiones y como un elemento del propio y generado por la voluntad de los campesinos; un marco normativo y de procedimientos generado por el mismo Procedimiento General Operativo; la coadyuvancia en el fomento de organización de los núcleos agrarios para incrementar la producción; la autonomía de los núcleos agrarios en las decisiones para hacer una gran aportación a la democracia en el interior de los núcleos agrarios, entre otros aspectos.

Se analiza el papel de la Procuraduría Agraria en la instrumentación del PROCEDE y su cumplimiento como institución encargada de operar el programa. Inicia con una breve reseña de los antecedentes de la procuración de justicia desde la época colonial hasta 1992, cuando se creó la institución que actualmente conocemos. Se analiza el avance del PROCEDE desde su instauración como medio para evaluar a la Procuraduría Agraria, puesto que hasta ahora se ha dedicado fundamentalmente a operar el programa como prioritario para la regularización de la tierra. Asimismo, se analizan las principales razones por las que algunos núcleos agrarios no han aceptado o no han concluido el programa. En este mismo marco de referencia se analiza el cumplimiento del Registro Agrario Nacional como institución y factor importante en el éxito del programa; se comentan las principales funciones generadas en el ámbito del programa, su papel en el avance del programa como soporte técnico, respaldando la medición de núcleos, parcelas, tierras de uso común y solares urbanos, expidiendo los certificados individuales de derechos agrarios, entre otros aspectos también importantes en su ámbito de acción. Por consiguiente, se estudian las funciones de los Tribunales Agrarios y su papel importante para lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas sobre la titulación de derechos que se presentan en el campo, entre otros aspectos, y su evaluación en el marco del avance del programa.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones. Se exponen los resultados de la investigación.

1. La Administración Pública y la problemática agraria

1.1. Estado, gobierno y Administración Pública

Los cambios vertiginosos y turbulentos azoran al hombre y a las sociedades y los incitan a no sucumbir en un planeta cada vez más incierto, riesgoso y, a la vez promisorio y lleno de esperanza. Estos cambios derrumban paradigmas como el mundo de la racionalidad prometido por la modernidad; caen ideas-mundo (Wellerstein); los paradigmas político-estatales funcionan; se desmoronan una a una las verdades absolutas por el racionalismo y los filósofos de la modernidad y la Ilustración: una época esencialmente de transición donde todo cambia con una rapidez asombrosa y cuyas transformaciones ocurren en periodos más cortos. El cambio es tal que las sociedades y los hombres deben vivirlo dramáticamente, con incertidumbre, y ajustarse a ellos como un proceso habitual [Germani, 1999].

Estos grandes cambios se aprecian como transiciones en sentido amplio y ocurren tanto en sociedades desarrolladas como en las subdesarrolladas. Tales transiciones obligan a que coexistan formas sociales que pertenecen a diferentes épocas, lo que imprime un carácter particularmente conflictivo al proceso que es vivido inevitablemente como crisis y que implica una continua ruptura con el pasado, un desgarramiento que divide a personas y grupos, también en la conciencia individual. La crisis provocada por la ruptura con el pasado es característica del mundo actual, es un estado de disrupción de un orden establecido, tras el cual se recuperará el mismo, aun cuando sea otro nivel de desarrollo, por ejemplo, de crisis: del Estado, económicas, políticas, de valores, de cultura, sociales, etcétera.

Las crisis han provocado cambios sin fin: fenómenos de mundialización-regionalización-localización; tendencia a la configuración de bloques interestatales, frente a la secesión-erosión de los pactos nacionales; término de la Guerra Fría y del mundo bipolar; destrucción ecológica, el consiguiente desarrollo autosustentable y las enormes carencias de alimento, vivienda, vestido, educación y salud. Esto significa una agenda de retos gigantes para la política, el gobierno y para la Administración Pública de nuestro tiempo.

Es evidente que en las dos últimas décadas del siglo XX el mundo ha vivido grandes transformaciones y cambios que han puesto en la palestra de la discusión el papel del Estado, del gobierno y de la Administración Pública en la economía y su relación con la sociedad civil. Ésta, debido a que las fuerzas emanadas del avance tecnológico, el

neoliberalismo, los cambios acelerados al interior de la sociedad civil, la complejidad de las relaciones en el ámbito político, económico y social, acompañado de una amplia dosis de incertidumbre bajo la máscara de la globalización, se presenta como un hecho consumado:

esta globalización omnipresente que abarca todo y desafía a las democracias representativas así como a los líderes políticos y afectando significativamente la organización tradicional de los estados nacionales, esta globalización es producto de una política deliberada y ejercida a escala mundial, pero a pesar de su poder no es predestinada sino, por el contrario coyuntural perfectamente analizable y discutible [Forrester, 2000].

El actual proceso de globalización de la economía mundial capitalista se apoya en los altos niveles alcanzados por la concentración del capital y la internacionalización de la producción y de los mercados. La dinámica de la globalización tiende a conformar una estructura económica mundial altamente jerarquizada y excluyente, donde cada vez predominan más los intereses privados de las grandes corporaciones transnacionales productivas, financieras y de servicios. Mediante el concurso de los Estados nacionales los países capitalistas centrales y de instituciones supranacionales como el G-7, el FMI, el BM o la OMC, las grandes empresas transnacionales están reorganizando el conjunto de la economía internacional en función de sus intereses y se disputan entre sí la supremacía hegemónica del mercado mundial [Dieterich, Heinz y Noam Chomsky, 1995].

El proceso de expansión de los países capitalistas más desarrollados ha requerido una integración cada vez mayor de los países subdesarrollados a la economía mundial, con el fin de continuar un proceso creciente de acumulación internacional, donde los flujos internacionales de capital, el mercado mundial y la política económica de los países capitalistas desarrollados han sido elementos fundamentales para lograrlo. De esta forma, las economías de los países subdesarrollados se han integrado de manera subordinada a la economía mundial, lo que ha provocado su internacionalización y su transnacionalización y también ha contribuido a reforzar y reproducir el subdesarrollo. De igual forma, este proceso ha contribuido a reforzar, reafirmar y reproducir el subdesarrollo de los países periféricos, ha agravado las desigualdades mundiales y en el interior de sus economías. Se ha tratado, entonces, de los efectos de un modelo de acumulación centralizador mundial.

En los países subdesarrollados se ha insistido, sobre todo después de los años cuarenta y sesenta, en un proceso de creciente internacionalización y

transnacionalización de su agricultura y su sistema agroalimentario. Esto significa que también se ha desarrollado un proceso diferente de inserción de la economía agrícola y alimentaria regional a un sistema mundial. Igualmente, se ha traducido en crecientes y cada vez más complejos niveles de dependencia. Tal proceso ha sido diseñado y alentado por los gobiernos de los países más desarrollados con apoyo de los organismos internacionales de financiamiento y de comercio, así como de los flujos internacionales de capital y las empresas transnacionales. Ello ha contribuido a agravar la crisis de los sectores agrarios y agrícolas de los países periféricos, así como a modificar los esquemas y patrones de consumo y producción locales. También ha sido un factor en la pérdida de capacidad de estos países para producir sus alimentos básicos, alejándolos cada día más de la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia y la soberanía alimentaria [Olmedo C., 1996].

De esta manera, la globalización es sinónimo de la creciente supeditación de las economías nacionales ante los intereses de la economía mundial dirigida por las grandes corporaciones transnacionales. Éstas han provocado cambios profundos en la división internacional del trabajo, también, han experimentado la agudización de la pobreza y la concentración de la riqueza como no se había visto antes, resultado de la aplicación de un modelo económico caracterizado por la apertura de los mercados nacionales a una competencia comercial globalizada, en el marco de una intervención restringida y favorecedora de tal apertura.

Todos estos cambios han obligado a hacer las transformaciones necesarias y encaminadas a redefinir el papel del Estado en la vida de los países, con un gobierno que tome decisiones más afines a la realidad de las sociedades, en el marco del proyecto de nación y con una Administración Pública modernizada y fortalecida. El objetivo es llevar a cabo todas las acciones que el gobierno decida, utilizando todas las tecnologías de poder y todos los medios y mecanismos que se encuentren a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como responder a la demanda ampliada de peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones de gobierno.

Las transformaciones y los cambios estructurales provocados por el neoliberalismo han obligado a que diversos gobiernos, fuertemente presionados por las organizaciones multilaterales (FMI, BM), emprendan programas de reestructuración radicales de las actividades del Estado. Han recortado y reestructurado instituciones oficiales, han despedido a muchos funcionarios y la intervención estatal se redujo

considerablemente en favor de la operación de las fuerzas del mercado. También se impuso un cambio de rumbo que hizo necesaria la reforma del Estado. La reconstrucción de la estructura institucional del mismo y de su capacidad de definir y ejecutar políticas públicas en áreas imposibles de transferir al sector privado, y que deben ser consideradas responsabilidades centrales del Estado, han pasado al primer plano de la agenda política [Menno Vellinga, 1997].

En el marco de estos cambios se han desarrollado nuevas teorías sobre el tamaño y el nuevo rol del Estado, que hasta la fecha no han ofrecido respuestas totalmente satisfactorias a varios cuestionamientos sobre el significado y los alcances de su intervención en la economía. La tarea básica de estas teorías es tratar de explicar aspectos concretos relacionados con las funciones y el comportamiento de los Estados contemporáneos.

Independientemente del nivel de desarrollo del país y de la tendencia filosófica del gobierno en turno, el denominador común es la transformación del papel del Estado y la redefinición de sus tareas esenciales, considerando los siguientes cuestionamientos: ¿Qué debe hacer? ¿Qué no debe hacer? ¿Qué puede hacer? ¿Cómo se debería gerenciar al sector público? En concreto, la mayoría de las naciones se enfrentan con fuertes cuestionamientos de qué debería hacer el Estado y como podría hacerlo mejor, manteniendo esa racionalidad desde el punto de vista económico de orden, progreso y seguridad, tanto interior como exterior, considerado ello como valores políticos del Estado y la burocracia y, sobre todo, “sin alterar el status político del Estado” [Schmitt, 1999].

En las últimas décadas se han desarrollado teorías encaminadas a comprender y explicar el comportamiento económico del Estado, en ámbitos de la economía y de la sociedad moderna. Estos temas son abordados desde dos enfoques principales y básicos: la propia importancia del Estado y como una organización e institución con un papel decisivo en la vida económica, política y social. Es conveniente aclarar que el Estado en la teoría económica es una variable relevante. Estas teorías ofrecen una visión de los elementos útil para comprender temas como el diseño, la aplicación y la evaluación de políticas públicas; problemas decisionales, organizacionales e institucionales del Estado y teorías sobre su crecimiento.

Entre las teorías más importantes para este entendimiento del Estado podemos citar las siguientes: las convencionales, por ejemplo, teorías microeconómicas y microsociales; teorías de las fallas de mercado; teorías macroeconómicas no keynesianas; las teorías no convencionales, como las macroeconómicas y macrosociales;

las macroeconómicas keynesianas; las teorías Neoinstitucionales; del crecimiento del Estado, etcétera [Ayala Espino, 2000].

Estas teorías han provocado que en el mundo —independientemente del nivel de desarrollo y la forma de gobierno—, transformar el papel del Estado, donde todos los gobiernos, en diferentes grados, confrontan interrogantes fundamentales acerca de sus tareas esenciales, por tanto, en concreto, la mayoría de las naciones se enfrentan con cuestiones relativas a lo que debería hacer el Estado y cómo podría hacerlo mejor. Debemos recordar que en el ámbito económico el gobierno, por definición, se ejerce mediante intervenciones, que pueden asumir tres formas: primero, como *propietario*, el Estado puede poseer una gama de entidades comerciales y agencias de suministro de servicios, es decir, en lo esencial, el Estado es un productor de bienes y servicios. Segundo, como *comprador*, el Estado es un gran comprador de bienes y servicios en nombre de los ciudadanos, por ejemplo, servicios de educación, salud y servicios sociales; estas compras son financiadas por impuestos y préstamos, principalmente. Tercero, como *regulador*, el Estado no es sólo un actor (propietario o comprador) sino un árbitro, establece las reglas del juego a lo largo de una amplia gama de actividades públicas y privadas.

Tradicionalmente, se ha aceptado que las intervenciones activas del Estado en las tareas constituyen la mejor forma de avanzar en favor del interés público para ordenar la producción de bienes públicos y promover la optimización de los resultados sociales y económicos [Richardson, 2000].

Es conveniente recordar que en la redefinición de las funciones del Estado los cambios están condicionados a no violentar los intereses primordiales del mismo, ya que estaríamos contra su razón de ser, es decir, los intereses supremos y primordiales del propio Estado, como organismo político y fuente de poder que alimenta sus movimientos, subordinando a los del gobernante (porque es el único que ejerce el papel de la dominación sobre los demás y mantiene sus valores políticos que son: paz, orden y seguridad). Proclama que las decisiones de Estado son producto de la frialdad que acompaña a los procesos políticos en los cuales está inmerso; no debemos olvidar que los propios funcionarios del gobierno son responsables de salvaguardar los intereses del Estado [Uvalle Berrones, 1992].

En el marco de estas teorías se redefinirán las funciones del Estado, el ámbito del gobierno contemporáneo y las obligaciones de la Administración Pública, ya que una reforma del Estado debe estar encaminada a restablecer la fuerza, la autoridad, la

eficiencia y la capacidad de planeación institucional del Estado en los diversos sectores económicos y sociales, sin olvidar la correspondencia con la expresión democrática de una nueva voluntad de cambio, porque sin democracia no hay reforma del Estado capaz de sostenerse con viabilidad. Así, se mantendrá una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil [Valdez Ugalde, 1999].

Esta nueva relación Estado-Sociedad implica una nueva manera de entender y de hacer política; ha alterado fundamentalmente dos dimensiones de las relaciones tradicionales entre la sociedad y el Estado, se ha modificado la dimensión de lo público y de lo privado y ha cambiado la dimensión de la independencia/dependencia de la sociedad frente al Estado, tanto en el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los políticos generales. Frente a un crecido aparato estatal, con amplias zonas de propiedad, intervención y regulación, se ha reivindicado y contrapuesto el ámbito de lo privado. Se juzga el derecho, la competencia y la responsabilidad de los privados, se ha llevado a cabo una revaloración del mundo privado, de las libertades individuales políticas y civiles; de los intercambios competitivos, cooperativos e individuales, de la propiedad privada y los derechos de propiedad.

En el marco de la reforma del Estado es necesario que se redefinan los ámbitos público y privado, a partir de que el ámbito público se refiere:

al campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y las políticas [...] y concierne a los que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política [Aguilar, 1992].

A la Administración Pública le corresponde el estudio de la actividad del Estado en la sociedad, cuya premisa central es la distinción de la sociedad civil y el Estado, la diferencia de la vida pública y la vida privada, la correlación de sociabilidad entre los individuos, las formas de asociación política, los cometidos sociales de la administración —los cuales se acreditan por el compromiso del Estado para conseguir el bienestar material y social—, es decir, la ciencia de la Administración Pública tiene como punto de partida medular las relaciones civiles y políticas que sostiene con los individuos.

Frente a la envergadura de tales retos y para llegar al Estado necesario o Estado inteligente (abierto plenamente a la participación ciudadana) es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de gestión conjunta de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanente como los referéndums, renovar instituciones, ir hacia sistemas políticos que

hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil. Estaría concentrado en funciones estratégicas, con una política de Estado para la sociedad, con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlas a cabo con alta efectividad. Un Estado inteligente en el ámbito social no es un Estado mínimo (neoliberal) ni ausente de acciones puntuales de base asistencial sino con una política de Estado, no de partidos sino en educación, salud, nutrición y cultura, y orientada a superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinergizante permanente, atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo en materia de desarrollo del capital humano y del capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza y puesto cabalmente al servicio de la sociedad [Kliksberg, 1998:288 y s]. Se deberá contar con la eficacia y legitimidad de la Administración Pública y de sus instituciones, con base en el surgimiento, el desarrollo y la consolidación de nuevas tecnologías de gobierno, por ejemplo; las políticas públicas; la gerencia pública y la gestión pública moderna, la reingeniería de los procesos administrativo-públicos, entre otras.

Dichas tecnologías constituyen las respuestas a los vientos de transformación y cambios que están viviendo los países democráticos, estas tecnologías se maximizan si se utilizan varias a la vez, por ejemplo, las políticas públicas se inscriben en este proceso de modernización y cambio en el marco de un Estado más moderno, menos arrogante y megalómano [Crozier, 1995]; maximizan su resultado si se cuenta conjuntamente con la gerencia pública y con la gestión pública modernas y viceversa.

Las nuevas tecnologías y enfoques pretenden modernizar, readecuar y reforzar el gobierno y la Administración Pública, en términos de una mayor gobernabilidad. Ésta es entendida como la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente en su espacio, en un modo considerado legítimo por la ciudadanía. Así, se permite el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia civil del pueblo, también, con la eficiencia, eficacia y legitimidad esencial de la gobernabilidad a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico mundial [Arbos y Giner, 1993].

Una tecnología crucial para la reforma del Estado y necesaria para el gobierno son las políticas públicas, cuyo fin es solventar la problemática de sobrecarga de demandas sociales, su crisis fiscal, así como los déficit de gobernabilidad y legitimidad de

los gobiernos. Ello posibilita el desarrollo político, económico y democrático, a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico mundial [Jiménez y Bailleres, 1997]. Las políticas públicas son entendidas, entonces, como un conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumidas por el gobierno, frente a problemas concretos; cada instrumento tiene un protocolo lógico interno, pero éste no hace del medio socioeconómico y político en el que se quiere aplicar algo que necesariamente comparta dicho protocolo.

Las *policy sciences* nacieron en los Estados Unidos en 1951 con el propósito de investigar “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” (Harold Laswell). Pretendían con ello articular sistemáticamente ciencias interdisciplinarias y decisiones democráticas de gobierno; otro propósito era rescatar la eficacia y racionalidad de las acciones de gobierno, proponiendo, justamente, gobernar con políticas públicas concebidas como ciencia, aun cuando partieron de un enfoque estructural-funcionalista y acudieron a la lógica positivista. En este análisis se observó que las ciencias sociales confluyen en dos sentidos en su orientación hacia las políticas:

- a) interés manifiesto y creciente por el proceso decisivo de la política como objeto significativo de estudio;
- b) el hecho de poseer una capacidad cada vez mayor para perfeccionar el proceso decisorio de la política.

Desde esta perspectiva, la política, en sentido amplio, está en función de las políticas públicas, y éstas fueron estudiadas sistemáticamente mediante el *policy-making*, es decir, la hechura de las políticas. La principal función del análisis de políticas era reconstruir la naturaleza pública de las políticas de gobierno y atarlas a un marco institucional, delimitar su esfera de acción a problemas que pudieran ser gubernamentalmente tratables, frenar la discrecionalidad intervencionista de los gobiernos reformistas de los Estados sociales y diseñar las políticas de alcance y calidad general. En un primer momento de la disciplina se hacía énfasis en el logro de una mejor gestión de gobierno y se reclamaba la elaboración racional de las políticas. En su segundo momento, la racionalidad político-administrativa consistía en rehacer el carácter público de las políticas. También se buscaba construir conocimientos política y administrativamente relevantes, con el objetivo de superar la racionalidad limitada de los actores gubernamentales [Aguilar, 1999].

Las políticas públicas son aquellas acciones que el gobierno toma para enfrentar problemas específicos; son aquello que el gobierno hace o deja de hacer y que atiende fundamentalmente al conjunto de demandas que se articulan y ascienden para

incorporarse en la agenda de quienes toman las decisiones (los que protagonizan la *decisión-making*), inspirados en proceso de lucha por el ejercicio del poder público.

El enfoque del análisis de las políticas públicas parece estar comprometido con la posibilidad de conciliar intereses y preferencias opuestos y enfrentar abiertamente el conflicto social localizado, así como con la posibilidad de obtener, cooperando con la sociedad, la solución de sus propios problemas. Como telón de fondo, ello presupone la existencia de regímenes liberal-democráticos de corte occidental desarrollado [Jiménez y Bailleres, 1997]. No debemos olvidar que un aspecto importante que puede ofrecer el análisis de las políticas públicas es el rescate del gobierno como tema de estudio central y decisivo para entender y mejorar el funcionamiento del sistema político y administrativo.

Consenso y colaboración serían, así, dos ejes básicos en la elaboración, instrumentación e implementación de las políticas públicas, considerando un protocolo de análisis del conflicto, la ubicación del contexto social e institucional y el contenido y los propósitos de aquéllas. También hacen evidente que la ciudadanía reclama cada vez más ofertas y soluciones a sus necesidades personales, deseando que los gobernantes no solamente rindan cuentas de los macroprocesos en los que inciden y son responsables sino que se atiendan eficientemente los asuntos cotidianos en los que realmente se teje la vida en concreto.

El proceso de *policy-making* se fundamenta, entonces, en una decisión condensada y racional, considerado en la agenda pública de gobierno. Mención aparte merece el *non decisión-making*: aquellos problemas y demandas que no lograron entrar ni capturar la atención, prioritaria o no, del gobierno. Teóricamente, las demandas que no entraron en la agenda de gobierno son aquellas que no lograron generar la suficiente presión política para ser aceptadas como temas [Jiménez y Bailleres, 1997].

Las políticas públicas ponen a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración debe proceder en situaciones normales, de contingencia, pronóstico y prognosis, por tanto, su uso es valioso, ya que como método aporta elementos sustantivos para prevenir y solucionar problemas sociales y políticos. Es un apoyo básico en la integración de la agenda de los gobiernos a partir de su relación con la sociedad y en especial cuando un problema necesita la intervención por parte de las autoridades gubernamentales.

Estas tecnologías y enfoques de gobierno, pretenden modernizar, readecuar y redimensionar a la Administración Pública, en términos de mayor eficiencia, eficacia y legitimidad a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico

internacional. El éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados por las siguientes razones: el crecimiento de todas las actividades administrativo-públicas, semipúblicas y aun privadas está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y éstos ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. La segunda razón es que vivimos una verdadera revolución no solamente en las actividades humanas sino en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder: el sistema burocrático que originó la estructura de nuestro sistema industrial no logra ajustarse a las exigencias de la presente era, que es totalmente nueva y diferente. Ahora estamos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma, que quizá pudiera llamarse “la cultura de gestión pública”, porque el orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

Nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor, pero ésta es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación hará falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida mediante órdenes. Para lograrla con eficiencia y rapidez, no sólo se requerirán ideas brillantes y nuevos conceptos sino toda una cadena de relaciones ágiles no verticales, mediante las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y claridad, con base en la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y, por ende, restringe la innovación.

La clave para que el cambio tenga éxito está en una revolución que debe operar en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. El nuevo paradigma implica construir una nueva cultura de gestión pública, un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, para ayudar a las personas a cambiar, en vez de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Los gerentes públicos (administradores públicos) tienen la necesidad de enfrentar relaciones intergubernamentales cada vez más complejas, asociadas simultáneamente con la descentralización, la regionalización y la globalización porque, mientras más se fragmentan la toma de decisiones y la autoridad de ejecución —debido a estos cambios—, más esfuerzos y más recursos deberán dedicarse a la coordinación horizontal de políticas en el gobierno. A su vez, se deberá prestar más atención a los pactos inter-

organizacionales para satisfacer las necesidades simultáneas de apoyo mutuo y evitar la competencia destructiva. El cambio así inducido se podría denominar “governancia” (*governance*) o “gobernanza” [Christensen y Laegreid, 2001] por medio de memorando de entendimiento (ME). En esta situación los ministerios y los departamentos operan mediante una serie de acuerdos entre partes potencialmente antagónicas, en lugar de operar mediante los canales formales de autoridad [Cooper Phillips, 1997].

La gerencia pública (que supone una revolución en el campo de la propia teoría de la Administración Pública y un salto de la tradicional al *management*), con una nueva visión de lo público, más amplio y distinto a lo estrictamente gubernamental. Debe adaptar sus objetivos de cada contexto nacional y regional donde se desarrolle para lograr maximizar la flexibilidad, la descentralización, facilitar la innovación, el desarrollo de la participación, revalorar el papel estratégico del personal y del gerente público, con una nueva ética y filosofía del servicio público orientado al cliente con calidad y eficiencia.

Modernización y gerencia pública no son conceptos disociados, se corresponden e influyen, pero la primera es un proceso más complejo cuyos objetivos envuelven las prácticas de la gerencia pública. La gerencia implica que, con base en modelos organizacionales y tecnológicos, se ejecuten las funciones adjetivas de la Administración Pública, entre la cuales tenemos la planeación, la programación, la evaluación y el control. Son, desde luego, funciones vinculadas con los objetivos del Estado. Tanto la gerencia pública como la administración pública corresponden al mundo moderno; la modernización las sitúa, diferencia y articula con base en el Estado y su rol en la sociedad. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública, la determinación y orientación de los mismos es la responsabilidad de la Administración Pública. Los objetivos de la gerencia pública son nutrir con eficiencia los procesos de toma de decisiones; coadyuvar en la formulación de planes y programas cuyo objetivo es conseguir el desarrollo económico social; fungir como medio para desenvolver las potencias y capacidades de la sociedad; traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales; desarrollar con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado, entre otros.

La trascendencia de la gerencia pública debe tener como punto de partida su distinción respecto de la Administración Pública, ya que no es concepto sustitutivo ni aproximado a éste, por el contrario, la gerencia hace posible que las capacidades y potencialidades de la Administración Pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común, atendiendo al principio de que el Estado es el universo del interés

general. La cobertura de la gerencia pública es la superficie interna del Estado, lo cual no implica que sea neutral, desideologizada ni ecléctica [Uvalle Berrones, 1991].

La gestión en el campo de las políticas sociales o, si se quiere, la gerencia social, puede ser entendida en términos genéricos como el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas que posibilitan, mediante la observación y aplicación, la realización de cambios significativos, en al menos una condición de bienestar en la población meta u objetivo, a la cual se encuentran referidos los principios de la gerencia social que resultan incuestionables y que durante el tiempo han gozado de amplio consenso. Éstas son la equidad (atender las necesidades más urgentes de la población), la focalización (concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales) y el impacto (medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población-objetivo), sin embargo, estos principios no son siempre observados en la gestión de los programas y proyectos sociales. En numerosas ocasiones se atiende a los que llegan primero o a los de necesidades menos urgentes, y los beneficios se otorgan a grupos de población no contemplados, además, no es frecuente el análisis de sus resultados finales.

El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas; éstas solo surgirán si se plantea una política radical de profesionalización de la gestión social, con el establecimiento de una carrera orgánica en esta materia, además, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo administrativo.

En relación con el compromiso con la comunidad, el frente social conduce programas de la mayor sensibilidad que pueden afectar a la vida cotidiana de millares de personas, las actitudes tecnocráticas puras deben ser reemplazadas en este campo por la aplicación decidida con las metas fijadas y el servicio a la comunidad. Ante las continuas variaciones en el entorno y las infinitas contingencias del programa, se deberán tomar decisiones eficientes socialmente sólo si su último marco de referencia son valores de identificación activa con los grandes problemas del país y la comunidad.

En el marco de estas ideas, no debemos olvidar que el Estado, como ente superior, requiere una Administración Pública poderosa, centro de poder que, como ente real, cobra vida en la esfera del Ejecutivo. Éste, supremo depositario de la Administración Pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el gobierno en acción y el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado.

Hablar de la Administración Pública es destacar la acción del ejecutivo en la sociedad civil, subrayar el supremo poder del Estado, destacar que el gobierno y la Administración Pública no son entes divorciados sino que configuran una unidad dialéctica que cobra realidad política en el ejecutivo. De esta manera, cuando el Ejecutivo concentra el poder del Estado, refuerza la autonomía del mismo frente a la sociedad y, por tanto, amplía su espacio político para que las fuerzas privadas de la sociedad queden subordinadas al imperativo del poder estatal [Uvalle, 1984].

En el ámbito latinoamericano, en la historia de la posguerra se evidencia un crecimiento del papel del Estado en las estructuras económicas y sociales de la región. Este crecimiento del rol histórico del Estado, impulsado sobre todo por las presiones para su intervención surgidas del tipo de problemáticas estructurales que caracteriza a las economías de la zona, ha producido en el campo de la gestión de organizaciones una verdadera explosión de complejidad. El Estado ha ampliado y diversificado continuamente sus metas, en consecuencia, ha multiplicado sus medios de acción y en ese marco ha creado organismos públicos para subsanar la demanda por capacidad administrativa en el aparato público [Kliksberg, 1989]. Por otro lado, implica una modernización de la capacidad administrativa general del Estado, incluyendo su capacidad de definir y ejecutar políticas en áreas que influyen en el desarrollo económico y social de la nación. Eso conlleva una reorganización tanto del aparato de la Administración Pública como de las instituciones de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, asimismo, de aquello que garantiza la participación de los gobiernos locales y regionales en la toma de decisiones por medio de programas efectivos de descentralización [Vellinga, 1997].

Estas reformas deberán establecer la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación del Estado, con instituciones fuertes en los diversos sectores económicos y sociales, estableciendo prioridades tanto en las áreas que por tradición dependen de la acción normativa del Estado, como en aquellas donde existe la necesidad de reducir desigualdades socioeconómicas y corregir los patrones de asignación de recursos tradicionalmente dirigidos hacia los enclaves de poder con mecanismos clientelares y redes coyunturales. Se pretende crear instituciones, normas y procedimientos que reduzcan la posibilidad de prácticas corruptas y establezcan la transparencia y la responsabilidad en la Administración Pública, acompañadas por una profundización en el proceso de democratización y una extensión de las reglas básicas de la democracia a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

En el caso mexicano el intervencionismo estatal tiene su origen en la etapa posrevolucionaria, cuando fue plasmado en la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Se caracterizó por romper con los postulados del liberalismo clásico. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Estado mexicano para intervenir y dirigir el desarrollo nacional, un proceso de cambio que combina el crecimiento económico con la justicia social. La Constitución Política es de reivindicaciones sociales.

De acuerdo con el mandato constitucional, la intervención del Estado en la economía funciona, se organiza y se realiza en México a partir de varios principios programáticos, de los cuales hay que destacar los siguientes:

1. Se abandona la tesis liberal que presupone la igualdad entre las personas como punto de partida y se sustituye por la tesis —más avanzada socialmente— que indica que la igualdad es la meta por alcanzar. Así, al incorporar en la Constitución los derechos sociales, el Estado se responsabiliza de las condiciones necesarias que permitan el ejercicio efectivo de las garantías individuales.
2. Además de establecer la división de latifundios y la restitución de tierras a las comunidades rurales, definir el régimen de tenencia de la tierra y sentar las bases de la Reforma Agraria, en la constitución se establecen tesis y se precisan conceptos en torno a la propiedad privada. Se le imprimen las modalidades que dicte el interés público y en relación con el aprovechamiento de los recursos del territorio nacional, con la prohibición de su uso en beneficio de un interés antinacional.
3. Para afirmar y dar contenido a la rectoría del Estado en el proceso de producción y distribución de mercancías y servicios —conforme lo establece la Constitución— el Estado se reserva la explotación y el desarrollo de una serie de actividades productivas, estratégicas para la marcha económica del país, y para algunas de ellas establece el régimen de concesión.
4. En la Constitución se establecen tesis, se asientan principios y se definen derechos de la clase trabajadora como tal y en su relación con el capital; el Estado es responsable de velar por su cumplimiento.
5. El Estado asume la tarea de integrar a la nación desde el punto de vista físico y cultural y, en ese proceso, buscar cierto equilibrio regional. Al adaptarse el sistema federal en la Constitución, el proceso de integración nacional tiene que asumirlo casi por completo el gobierno central; a partir de las decisiones y las acciones tomadas desde el centro se fortalece el peculiar federalismo existente en México. Con base en

estos mandatos, se establecen instituciones y se promueven programas para cumplir lo ordenado por la Constitución. Así, se configura un Estado, con responsabilidades diferentes a las tradicionales del Estado liberal.

Por otro lado, si bien es cierto que la intervención del Estado en los países capitalistas centrales es —sobre todo después de la Gran Depresión de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial— una respuesta a los problemas y las contradicciones provocadas por el manejo privado de la economía, en el caso de México esta intervención se explica, en parte, por la incapacidad del capital privado para impulsar y sostener el crecimiento económico. De esta manera, se interviene directamente en actividades necesarias para la expansión económica del país, donde el capital de lucro se inhibe por el riesgo considerable, lo cuantioso del monto de la inversión y/o lo prolongado del plazo de gestión de proyectos.

En el caso mexicano —el asunto que nos interesa más es el ámbito rural y todo lo relacionado con su actividad—, el Estado descansa sobre relaciones de producción capitalistas, por ello tiene el compromiso fundamental de brindar todo el soporte a la industrialización y la comercialización de los productos empresariales, es decir, de perpetuar las formas capitalistas de producción, mismas que de alguna manera atentan contra el sector campesino. Por otro lado, debido a su génesis política, el Estado mexicano es pro-campesino, porque las conquistas de Emiliano Zapata y Francisco Villa lo obligan a que, por medio de los núcleos agrarios, asegure algunas condiciones materiales para la supervivencia campesina.

El Estado mexicano maneja una doble política en el campesinado; su acción es un proceso de atracción-repulsión, ya que trata de disolver la comunidad campesina y al mismo tiempo la fortalece y consolida. Un resultado de ello es el ejido: enlace entre los campesinos y el accionar del Estado.

En este sentido, la política del Estado intenta facilitar el proceso de desarrollo y concentración capitalista y, al mismo tiempo, hacer concesiones indispensables a la clase campesina. Esta contradicción se manifiesta de varias maneras, ya sea que se trate de enrolar al campesino en estructuras políticas y sindicales que tienden a integrarlo ideológica y orgánicamente al sistema capitalista o de organizar el crédito, determinar los precios y salarios, establecer la política de riego, etcétera.

La participación del Estado mexicano en los planes de desarrollo rural data de 1934, en el primer Plan Sexenal hasta nuestros días, y ha respondido a las estrategias

adoptadas que le sirvieron como directrices y que, en términos generales, se concretan en los siguientes aspectos:

- A) Las relaciones sociales de producción capitalista en el campo mantendrán modificaciones que, en apariencia, atentan contra el sistema pero que en realidad son necesarias para adecuar las funciones que debe desempeñar la agricultura en el conjunto de la economía nacional.
- B) Legitimidad de la participación del Estado como único responsable de la conducción y definición socio-económica y productiva del agro. Esta última función genera una ideología optimista entre los grupos campesinos, ya que ante la instauración de un nuevo plan surge la posibilidad de resolver sus dificultades de producción. Pero como el Estado es el responsable de la ejecución de los planes de desarrollo rural, los campesinos permanecen pasivos y ajenos, lo cual fortalece su inmovilidad ante la incapacidad de crear alternativas viables de desarrollo en favor de su propia condición de clase [Reyes, Parceroy Brunt, 1995].

En este orden de ideas, la Administración Pública, como uno de los ejes del Estado, se manifiesta y organiza mediante cuerpos burocráticos, por funcionarios y agencias del poder gubernamental, para que la sociedad civil pueda conducirse en los marcos de la estabilidad política. Así, la función mediadora y mediatizadora de la Administración Pública testimonia la autonomía del Estado frente a la sociedad; esta Administración Pública es la delegación material del Estado en la sociedad, ya que con sus acciones particulares hace respetar el interés público.

Independientemente de la intervención del Estado en la vida económica del país, las transformaciones y reformas que ha experimentado el Estado-nación en el periodo reciente y que datan desde 1970 con las reformas de la primera generación, hasta la reforma del Estado del gobierno salinista, han constituido un vasto escenario de reformulación de las reglas del juego que articulan al Estado con los actores sociales. No sólo en la reforma de las políticas de bienestar sino, en concreto, los mecanismos y la distribución de responsabilidades en la producción de los bienes públicos, lo que ha implicado la creación de amplios escenarios de renegociación y conflicto político y social que no han encontrado estructuras de articulación definitivos sino flujo de actores y procesos cuya finalidad de su acción es forzada continuamente a incorporar la alteración de las estructuras institucionales sobre las cuales la propia acción se lleva a cabo.

1.1.1. La reforma del Estado, una perspectiva histórica

La internacionalización de las economías, los avances tecnológicos y, en general, los cambios en el mundo han provocado la necesidad de replantear el papel del Estado. En México, indudablemente, el Estado es importante para todos; es imposible pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional alcanzada por las economías del mundo contemporáneo sin la participación activa del Estado. Éste es más grande que nunca. Los países demócratas liberales desarrollaron un Estado más simple y menos penetrante. Hoy, en cambio, los tiempos exigen un Estado que comprenda una extensa e intrincada red de instituciones y organizaciones, sus operaciones y funciones son más amplias y, en ocasiones, se extienden más allá de las fronteras nacionales. La división de tareas y la especialización de conocimientos de sus distintas áreas son también más vastas.

El Estado nos importa a todos por igual, ya que por un lado los ciudadanos se interesan en él porque tienen derechos y obligaciones, votan por sus representantes y eligen los programas de gobierno. Los políticos, tiene responsabilidades y poder para diseñar y aplicar políticas públicas que afectan de distinta manera a la sociedad. Los analistas en general se preocupan por el Estado porque buscan la formulación de teorías y modelos para mejorar el entendimiento de problemas prácticos y, eventualmente, recomendar la formulación de políticas que prevengan o corrijan efectos negativos del desarrollo económico y potencien los positivos, con la esperanza de que sus modelos y políticas sirvan a los ciudadanos y a los políticos para mejorar los programas de gobierno y perfeccionar los procedimientos de elección pública [Ayala Espino, 2000].

Es imposible encontrar un concepto de Estado en el que todo el mundo esté de acuerdo; el Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Desde la perspectiva de los clásicos, para Maquiavelo:

El Estado como fuerza organizada, suprema en su propio territorio y que persigue una política consciente de engrandecimiento en sus relaciones con otros estados, se convirtió no sólo en la típica institución moderna, sino en la institución cada vez más poderosa de la sociedad moderna [Sabine, 1982].

Maquiavelo, más que ningún otro pensador político, fue el creador del significado atribuido al Estado en el pensamiento político moderno, y se advierte que la visión sobre éste apuntaba al lugar central que ocuparía en las sociedades modernas.

Para Hobbes, hablar de Estado es hablar del fundamento de la sociedad, el elemento que une lo interno, lo subordina, representa su voluntad y dispone de él, para los objetivos necesarios para preservar la convivencia social, incluyendo el llamado a la guerra. Hobbes nos remite a la figura mítica del Leviatán: hombre artificial cuya fuerza y cuerpo son superiores y más poderosos que los de los hombres reales, creado mediante una multiplicidad de pactos interhumanos con el fin de superar el estado de conflicto permanente del estado de naturaleza y garantizar la protección y la seguridad de todos los individuos [González Ayerdi, 1988].

Para John Locke, la teoría del surgimiento del Estado como producto de un pacto o contrato celebrado entre los hombres es un elemento indispensable en la construcción de las teorías políticas de la Ilustración y cercanas al advenimiento de un Estado legítimo por la aceptación del cuerpo social. Locke parte del estado de naturaleza pero, a diferencia de Hobbes, no ve en él únicamente una situación de conflicto y desgarramiento permanentes, por el contrario, considera al estado de naturaleza a través de la sociedad. En este sentido el Estado surge para mejorar y asegurar los derechos naturales, en especial de la propiedad [Locke, 1981]; así el Estado garantiza y perfecciona los derechos naturales, los cuales, a su vez, son una limitación al poder soberano porque evita que éste sea absoluto.

Juan Jacobo Rousseau es considerado el pensador democrático por excelencia, en su obra *El contrato social* aborda desde diversos aspectos las relaciones sociales y políticas, con base en el supuesto de una comunidad natural previa a la integración de la sociedad; mantiene la idea de un pacto que funda la sociedad y dota de organización política. También resalta claramente la nueva figura central de las relaciones políticas modernas: el individuo concebido como ciudadano. Entonces, para Rousseau el Estado se equipara a la búsqueda del bien colectivo, de la voluntad general que brota al momento del pacto social, es el verdadero y único detentador de la soberanía el cuerpo social de ciudadanos [González Ayerdi, 1988].

Una concepción distinta del Estado es la de Carlos Marx, quien para la formación de su teoría económica, social y política partió de una crítica radical de la filosofía hegeliana, no obstante, retuvo de ella la separación entre el Estado y la sociedad civil. En *El Estado en la sociedad capitalista*, Marx reflexiona sobre la dominación encarnada en

éste y en la autonomía del mismo; lo ve como órgano de dominación de clase y al aparato político como la mejor forma de asegurar los intereses generales de la burguesía. En ésta la sociedad se sometía al Estado, el cual cobraba una gran autonomía. Concebía al Estado como la forma más acabada y desarrollada de la dominación política y, por otra, contemplar en particular su Poder Ejecutivo, como una inmensa maquinaria que controla y mantiene en tutela a la sociedad civil [González Ayerdi, 1988].

Una de las concepciones más actuales de Estado es la de los neoinstitucionalistas contemporáneos, uno de sus más importantes representantes es, sin duda, Douglas North, quien considera que “el Estado es una organización con ventajas comparativas en la violencia, extendida sobre áreas geográficas cuyos límites son determinados por su poder para obtener impuestos” [Ayala Espino, 2000].

Se han desarrollado nuevas teorías para entender, conocer y proponer cuál debe ser actualmente el nuevo papel del Estado en las economías de los países, y a partir de ello proponer cuáles serán los nuevos papeles del Estado, analizar, discutir y consensar el régimen político, la gobernabilidad del cambio democrático; la vertiente de la reforma de la Constitución Política; la vertiente de la reforma administrativa; la refundación de las instituciones, entre otros temas de gran importancia para la vida política, económica y social de los países.

La reforma del Estado es una tarea relativamente nueva. Es hoy uno de los temas clave de la agenda de la llamada “segunda generación de políticas” o “políticas de nueva generación” para el desarrollo de principios; debemos precisar en qué consiste esta tarea para evitar fracasos en las reformas. La reforma no sólo consiste en mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones y organizaciones estatales sino en un Estado necesario para lograr nuestro desarrollo, en el cual lo fundamental no sólo es la eficiencia interna de las organizaciones e instituciones sino la capacidad de éstas de generar las condiciones adecuadas para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social. Es necesario aclarar y hacer una distinción entre la eficiencia interna de las administraciones, es decir, minimizar los costos, y la eficiencia institucional consistente, esto es, en disponer de las estructuras capaces de promover la eficiencia social.

La crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la economía mexicana, puesto que se interrumpió el crecimiento sostenido a lo largo de décadas y la inflación alcanzó niveles no previstos. Así, la nueva estrategia se dirigió a redefinir el papel del Estado y transformar la economía —hasta entonces regulada y protegida— en

una economía abierta y orientada hacia el mercado. Con el inicio del periodo presidencial de Miguel de la Madrid, en la agenda de gobierno cambió la concepción de la política económica. La reforma fiscal, la reforma administrativa, la desconcentración, la privatización de las empresas públicas, la eliminación o el relajamiento al control de precios y la liberalización comercial se volvieron ingredientes fundamentales de la reforma del Estado. Los cambios experimentados en el sector público y la reorientación de su papel en la economía marcarían el rumbo a seguir en los años venideros, iniciando así la primera etapa de la reforma del Estado o reformas de la primera generación.

Podemos ubicar esta primera etapa entre los años de 1983 a 1988 y su objetivo fue la redefinición del papel del Estado: pasar de una economía regulada y protegida a una abierta y orientada al mercado. Para ello fue necesario llevar a cabo la reforma fiscal, reforma administrativa, un proceso de desconcentración, privatización de las empresas públicas, eliminación o relajamiento al control de precios, liberalización de precios — donde ocurrió el surgimiento de los pactos económicos (gasto e inversión) y se reduce de manera importante el gasto público programable—, ingreso y deuda —caracterizado por déficits fiscales permanentes—, ajuste fiscal mediante el aumento de la recaudación de impuestos, incremento de los bienes y servicios públicos, ajuste a los precios del petróleo y sus derivados, aumento al IVA de 10 a 15% y una reducción del número de exenciones. Los resultados fueron la interrupción del crecimiento sostenido que se había experimentado durante décadas, el disparo de la inflación y el sector exportador dependiente del petróleo. Durante este periodo el PIB prácticamente no creció. Se redujo el poder adquisitivo de los salarios y se agudizaron las desigualdades sociales.

En la segunda etapa de la reforma del Estado —que abarca el periodo de 1989 a 1994— el objetivo de la política económica fue restablecer el balance macroeconómico, reducir el tamaño del sector público, mejorar la infraestructura, la provisión de salud y educación, el combate a la pobreza y profundizar la liberalización comercial. La política económica se orientó cada vez más hacia una economía de mercado. Respecto al gasto e inversión, para 1991 el gasto social había recuperado su nivel de 1980; cayó el gasto de capital. En el rubro de ingreso y deuda, las finanzas públicas se han mantenido en equilibrio. Los resultados fueron: reducción en la inflación y otra vez tasas de crecimiento positivo, aunque éstas no alcanzaron a compensar la pérdida de poder adquisitivo presentada en la década de 1980.

De 1992 a la fecha han operado cambios institucionales recientes, entre los cuales resaltan los siguientes:

Institucionales: se modifican la Ley Agraria (artículo 27 constitucional), la Ley de Competencia Económica, la Ley del Seguro Social y la Ley del SAR.

Leyes en materia financiera y crediticia: Ley Reglamentaria del Servicio de la Banca y Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley del Mercado de Valores (reforma), Ley Orgánica del Banco de México; se reformó el artículo 28 constitucional, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de Mercado de Valores (reforma), Ley de Inversión Extranjera, Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley de Puertos, Ley de la Administración Tributaria.

Organización: creación del Tribunal Superior Agrario, Tribunales Unitarios, Procuraduría Agraria y los programas PROCEDE, Procampo y Acerca; Comisión Federal de Competencia y Unidad de Desregulación de SECOFI, Sistema de Ahorro para el retiro (SAR), Administración de Fondos para el Retiro (AFORES) y Colisión Nacional del Sistema para el Retiro (CONSAR), Régimen Prudencial de la Banca, Comisión Nacional de Valores y de la Banca, Banco de México, Comisión de Inversión Extranjeras, Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), Coalición Consultiva de Puertos, Servicio de la Administración Tributaria (SAT).

Los objetivos de estas modificaciones son, entre otros, cambiar las normas del régimen de propiedad agrícola y del régimen ejidal, modernizar el campo, propiciar el establecimiento de prácticas competitivas en los mercados, fortalecer el ahorro interno, salvar la crisis financiera del IMSS, regular al SAR, reconocer la figura legal de las cajas de ahorros, mantener autonomía del banco central, sustituir el encaje legal por el coeficiente de liquidez y por el índice de capitalización, permitir y promover la inversión extranjera, modernizar las telecomunicaciones, promover la competencia, y mejorar el régimen de concesiones, privatizar los puertos, modernizar y abrir la inversión extranjera y modernizar el sistema tributario, entre los más relevantes del periodo.

La primera etapa de la reforma y ajuste fue, sobre todo, un proceso impuesto por la crisis y, en menor medida, por una convicción interna del gobierno o del sector privado. Tampoco obedeció a un programa económico sustentado en algún mandato electoral; en este sentido, los grados de libertad del gobierno fueron relativamente amplios. En la segunda etapa, la crisis volvió a ser detonador, aunque hubo más consenso acerca de la necesidad de una reforma que fuera más allá del ajuste macroeconómico y se orientara hacia un cambio institucional más profundo [Ayala Espino, 2001].

En este periodo, México, al igual que otros estados-nacionales, se enfrentó a la tarea de adecuar sus instituciones políticas para que respondieran a las transformaciones

económicas y sociales. Por ello, la reforma institucional (de los poderes constituidos y sus instituciones estatales), es pieza angular del éxito o fracaso del Estado mexicano, porque las instituciones estatales suministran medios para la representación, negociación y solución de diversos intereses, a veces encontrados, así como las instancias donde pueden crearse los valores y aspiraciones colectivas que permitan la cohesión social [García Vázquez, 2001].

Las reformas emprendidas se realizaron sin la correspondencia con la expresión democrática de una nueva voluntad de cambio, en México, la reforma careció de ese consenso político nacional y no fue posible producirlo después de la decisión autoritaria de iniciar reformas liberales, al menos lo suficiente para garantizar el horizonte de estabilidad requerido para dar consistencia a dicha decisión. Sin democracia no hay reforma del Estado capaz de sostener con viabilidad; la contradicción entre el contenido de las decisiones de reforma y los métodos no democráticos utilizados para implementarla conduce a un replanteamiento de la naturaleza del Estado, del carácter y amplitud de sus acciones y de la división del trabajo que debe acordar con otros actores sociales. Este contexto del debate político actual es constituyente de un nuevo Estado y de una nueva relación entre éste y la sociedad y entre los actores sociales del mismo.

De la negación inicial de un Leviatán para afirmar un acuerdo social basado puramente en la afirmación del individuo, se transita hoy hacia la discusión de un nuevo orden en el que no puede haber acuerdo sin agregación democrática de estos individuos en voluntades colectivas discretas.

Las reformas del Estado han llegado a un límite en el cual empiezan a reconocer que las sociedades contemporáneas son complejas, en las cuales la gestación del consenso y el orden requiere un método de agregación política que rebasa la idea de un Estado mínimo y que reclama estructuras institucionales más amplias en las cuales sea posible procesar la decisión social.

Después de la primera reforma del Estado, las sociedades contemporáneas se enfrentan a la exigencia de reconstruir los valores liberales, en el proceso de respuestas a las necesidades sociales y políticas que han quedado insatisfechas e incluso marginadas. Éstas demandan hoy una respuesta en el contexto de la esfera pública y de su intersección con la vida privada. Esta exigencia política e intelectual no podrá llevarse a cabo si se pasa por alto la reconstrucción y valoración adecuada del liberalismo, sin la cual no sería posible el pensamiento ni la construcción de alternativas. Por esta razón, es indispensable reconocer y reconstruir los componentes y raciocinios ineludibles en el

proceso de remodelar las formas de la organización social, si no se quiere caer en una simple vuelta al pasado disfrazado de salto al futuro [Lechner, Millán, Valdés, 1999].

La incorporación de México a economía internacional es irreversible, además, es un proceso de globalización importante que influye directamente en la redefinición de las funciones del Estado, encaminadas al fortalecimiento de la economía y de la democracia para enfrentar los retos. La problemática para reactivar el desarrollo económico y rehacer la gobernabilidad no sólo tiene que ver con determinaciones de la globalidad sino que en mucho se debe a la descomposición del sistema político, provocado por vacíos en el régimen, y la disgregación en las bases sociales del Estado. Las reglas de operación del régimen y del gobierno dependen de acuerdos básicos. Éstos, a su vez, resultan de un entramado de intereses que consiguen establecer consensos de largo plazo, históricos. Para actualizar tales acuerdos se requiere, precisamente, la reforma del Estado, si se trata de evitar que las fracturas conduzcan al conflicto abierto. En este marco, el acuerdo social, en consecuencia, es crucial para la reforma del Estado.

Ante el escenario de la globalización y la necesaria recomposición de la economía, la política y la sociedad, resulta conveniente actualizar el concepto y las funciones del Estado contemporáneo, por lo que sigue siendo válida la concepción formal del Estado por encima de la sociedad para regularla, encauzarla y dirigirla, como organización política de la sociedad. No obstante, en un mundo global, se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de los sectores donde no tiene por qué estar y que promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil [Kilksberg, 1996].

El Estado nacional deberá ser fortalecido para que continúe siendo la forma predominante de organización política en el contexto internacional, donde se generan factores exógenos como la mundialización, la cooperación multinacional, la transnacionalización del derecho y las normas de calidad de producción y prestación de ciertos servicios, así como los elementos endógenos que reclaman autonomía e identidades culturales locales y regionales.

La reforma del Estado consistirá en la redefinición de nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas, con mayor libertad y con más

posibilidades de realización individual en el marco de mayor democracia y seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable para la nación.

Reformar al Estado es una operación compleja que requiere algo más que el ajuste estructural, la reforma económica y las políticas de adelgazamiento y austeridad, donde la pacificación social y la justicia social son de vital importancia en este proceso de reforma, y donde el sector rural desempeña una función central en el proyecto de nación.

1.2. Las políticas agrarias del Estado mexicano

El problema de la tierra en México se localiza en todos los momentos de su historia, pero particularmente fue agudizado a principios del siglo XX. El movimiento revolucionario que inició en 1910 expresó un profundo contenido social. Uno de los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana fue la ejecución de la Reforma Agraria y ésta fue consecuencia directa del movimiento campesino. Por tanto, la propia estructura de sus postulados fue el resultado de la situación que imperaba en el país en la primera década del presente siglo.

Los antecedentes de la revolución fueron expresiones de doctrina, teoría y práctica vinculadas con la Reforma Agraria, y representaron el cimiento de los planteamientos agrarios, ya que sintetizan las aspiraciones de la población rural en distintos momentos de la historia.

La estructura agraria actual de México es, en parte, resultado de la Reforma Agraria iniciada a partir del movimiento armado de 1910. Otra parte es resultado de toda la historia de México, desde épocas prehispánicas. Las tres formas de tenencia de la tierra existente: propiedad privada, sistema ejidal y propiedades comunales, tienen sus raíces en la época colonial y se pueden rastrear desde la época azteca. Los rumbos que ha tomado la Reforma Agraria a partir de 1915 sólo pueden ser comprendidos desde esta perspectiva histórica. La distribución de la tierra en México tiene también sus raíces desde la época prehispánica, así, encontramos formas de organización de la propiedad agraria en los aztecas, que reflejan directamente la marcada división de clases: rey, sacerdotes, guerreros, nobles y pueblo. La regulación jurídica de la tenencia de la tierra tenía como principal objetivo consolidar la organización social de estos pueblos.

A partir del descubrimiento de América inició la disputa entre España y Portugal por la propiedad de las tierras encontradas. Los españoles se apoderaron del territorio dominado por los indios y, para darle apariencia de legalidad, emitieron una serie de

disposiciones para la apropiación de la tierra y la enseñanza de la religión. Al llegar los conquistadores se llevaron a cabo los primeros despojos de tierras, se desintegraron los sistemas de distribución y tenencia de los naturales y se generaron las primeras concentraciones; los repartos eran confirmados por disposiciones reales. La más antigua de éstas es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, que data de junio de 1513.

La legislación agraria de la época colonial sufrió continuas variaciones; en la recopilación de las leyes de Indias se fijaron medidas para el reparto de tierras. Asimismo, se observaron un gran número de ordenanzas que tuvieron modificaciones en 1536, 1567, 1574, 1580 y, por último, en 1589, cuando el virrey don Álvaro Manrique integró las consideraciones de las anteriores. En un principio, los repartos de tierras eran hechos por capitanes, después, por virreyes, presidentes de audiencias, gobernadores o subdelegados [SRA, 1978].

La complicación de la tramitación agraria era tal que la Corona española intervino para legalizar jurídicamente la distribución de las tierras. Así, nacieron las mercedes reales y más tarde la encomienda; con ellas surgió el problema de la tierra en México, ya que establecían una gran desigualdad en el reparto entre indígenas y españoles.

La situación agraria después de la Conquista se caracterizaba por:

1. Una discriminación y defectuosa distribución de las tierras;
2. La propiedad indígena y comunal había casi desaparecido para ceder su lugar a la propiedad privada de los españoles y a la propiedad creciente del clero, de esta manera el latifundio civil y el eclesiástico tuvieron gran desarrollo.

A principios del siglo XIX el problema agrario consistía en latifundios, tierras baldías y propiedad eclesiástica. Esta trilogía problemática era reflejo de las clases sociales que actuaban en el escenario mexicano: españoles, indígenas y clero.

Las desigualdades en la distribución de tierras entre indígenas y españoles eran tan grandes que impulsaron a las clases indígenas a iniciar la guerra de Independencia. De esta manera, el problema agrario en México nació y se desarrolló durante la época colonial, cuando México logró su independencia ya tenía este problema como herencia del pasado.

Tanto la guerra de Independencia como la Revolución Mexicana de 1910 fueron hechos históricos que marcaron las bases para definir las políticas agrarias plasmadas en los programas y los planes políticos de los gobiernos que lo antecedieron. La Revolución no sólo marcó el final de la dictadura del general Porfirio Díaz sino que inició una

estabilidad política y una serie de reivindicaciones sociales generadas por las clases campesinas, principalmente. También fue el sustento de los principios plasmados en la Constitución de 1917 y principalmente en el artículo 27. Los años de 1914 a 1916 son considerados cruciales para el destino de las luchas sociales en México, ya que en ese periodo se registraron acontecimientos que originaron la escisión de los grupos revolucionarios y que propiciaron, a su vez, la aplicación de un fenómeno jurídico esencial: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La división de los grupos revolucionarios fue provocada principalmente por aspectos políticos, el surgimiento del caudillismo revolucionario y la imperiosa necesidad de solucionar el problema de la tierra, como una actitud de unificar y realizar un primer intento programático. Un evento toral fue la reunión de los revolucionarios en la Convención de Aguascalientes, donde cuestionaron las ideologías y las personas que las proponían. En ella se mostraron tendencias liberales y las más radicales, que se condensaron, en general, en el programa de la revolución social.

En el seno de la convención se generaron importantes documentos ideológicos como el Programa de Reformas, que daría una connotación ideológica radical y clasista, y la desconocida Ley Agraria. Éstos representan las posiciones más avanzadas en el transcurso de la Revolución Mexicana, sustentaron que la tierra es de todos, consideraron todos los terrenos que forman el territorio nacional como propiedad del Estado y libre del comercio de los hombres [Medellín, 1986].

Otro aspecto importante fue la inclinación a las reformas sociales, que decidieron el rumbo del movimiento social, con una tendencia radical y de protección a las clases populares

En el seno de la Convención de Aguascalientes se presentaron dos facciones importantes que representaban dos ideologías distintas: el zapatismo y el villismo, a pesar de ser distintas, convergieron en lo esencial y, sobre todo, por el origen de su rebelión y su posición en la lucha de clases.

El zapatismo formó una corriente de reivindicaciones sociales bien definidas, intransigentes y vigorosas, ya que representó una lucha ideológica, legítima y poseedora de la bandera del agrarismo mexicano. La Convención de Aguascalientes permitió la difusión de las ideas agrarias al legitimar el Plan de Ayala de 1911, cuyos principios fueron la expropiación de tierras por causa de utilidad pública, la confiscación de bienes a los enemigos del pueblo y la restitución de terrenos a las comunidades e individuos despojados [Medellín, 1986].

Una vez concluida la Revolución Mexicana y promulgada la Constitución Política de 1917, se presentó la etapa de reconstrucción del país y la consecución inmediata de los objetivos de la propia Revolución. La planeación nacional inició esta reconstrucción nacional, que la podemos ubicar en la historia entre 1934 y 1944, incluyendo el primer Plan Sexenal del general Lázaro Cárdenas hasta la primera mitad de la gestión del general Manuel Ávila Camacho, con el segundo Plan Sexenal.

Después de la gesta armada de 1910 se puso en marcha la Reforma Agraria, donde a partir de ese momento y hasta los años treinta su desarrollo fue poco activo. Durante los años veinte y una parte del decenio siguiente (1933-1934), el mayor interés de la política agraria y agrícola era la modernización de la agricultura, no la distribución de la tierra. Esa prioridad oficial fue determinada sobre todo por la urgente necesidad interna de productos alimentarios para la población y para crear las condiciones materiales a favor de la existencia y la reproducción de la fuerza de trabajo, la reconstrucción de la economía nacional y el posterior desarrollo de México.

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) —etapa de la Reforma Agraria en gran escala—, el ejido ocupó una singular posición jerárquica en la intervención del Estado y se convirtió en uno de los pilares del desarrollo agrícola a diferencia de las concepciones al respecto de las administraciones precedentes, ya que reconocía como un deber del Estado su interés en el ejido, particularmente el colectivo.

Las políticas agrarias del primer Plan Sexenal se caracterizaron por su tesis central, el intervencionismo estatal, ya que el Estado mexicano debería asumir y mantener una política de intervencionismo reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, debido a que es un agente efectivo de gestión y ordenamiento de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional de la paz y el orden públicos.

El intervencionismo estatal que propone el Plan Sexenal se expresó en cuatro campos fundamentales: el agrario, el industrial, el sindical y el educativo. En lo agrario existía la necesidad de una verdadera Reforma Agraria que sustituyera la paralización del reparto de tierras en numerosos estados [Medin, 1983] para satisfacer prontamente las necesidades de los campesinos y establecer una situación definitiva de confianza en las explotaciones agrícolas, libres de afectaciones posteriores. Este plan contemplaba el concepto de Reforma Agraria integral, la cual consideraba que después de haber distribuido la tierra se debería proceder a la modernización, capitalización e innovación

técnica de la agricultura, impulsando la organización cooperativa, aun cuando la forma colectiva de producción no pudo difundirse más ampliamente.

En el ámbito estructural de la Administración Pública, la Comisión Nacional Agrícola se convirtió en un departamento autónomo; se suprimieron las Comisiones Locales Agrarias y en cada estado se crearon Comisiones Agrarias Mixtas; asimismo, se reformó la Ley de Dotación de Tierras y Aguas, con el fin de que los peones acasillados se hicieran acreedores a la distribución de las mismas [Medin,1983] mediante la dotación o restitución ejidales y el fraccionamiento de latifundios; inició la redistribución de la población rural y la colonización interior; se mantuvo el estricto respeto a la pequeña propiedad, con la extensión para las diversas clases de tierra que fijaba la Ley de Dotación y Restitución de Tierras; se simplificaron los trámites y las formalidades en los expedientes agrarios y se suprimieron las dificultades legales que incapacitaban a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras y aguas [Contreras y Castellanos, 2000]. Evidentemente, el primer Plan Sexenal conformó la base para una amplia Reforma Agraria que cambiaría toda la fisonomía social de México.

Cabe recordar que las reformas agrarias son esencialmente políticas y económicas, con el propósito de mitigar la grave pobreza del campo mexicano, así como mantener la estabilidad social y aumentar la producción agrícola en general. Es conveniente recordar que en el periodo del general Lázaro Cárdenas se distribuyó una mayor cantidad de hectáreas que en todos los tiempos que existió el reparto agrario, es decir, 20 137 miles de hectáreas y con una calidad necesaria para que 26% fuera cultivable y que representa 5 236 miles de hectáreas [cifras tomadas de Olmedo, 1996]. La agricultura, por su parte, no registró en general un crecimiento rápido y sostenido, lo cual se explica, paradójicamente, por las profundas transformaciones involucradas en la Reforma Agraria, que si bien sentaron las bases del desarrollo agrícola posterior, en el corto plazo desorganizaron los patrones productivos. Esto se expresó en la caída del ritmo de crecimiento del producto agrícola, en particular en los primeros años en que se intensificó la Reforma Agraria.

La política económica estaría basada en un intervencionismo estatal que regulara las relaciones en el proceso económico entre los diferentes factores, respetando la presencia y la acción de los mismos. Fundamentalmente, se postularían en una política nacionalista, sin que ello implicara un aislamiento de México sino sólo una cuidadosa revisión del comercio exterior y del régimen de producción, todo ello con base en el predominio del interés nacional. Esta política económica nacionalista y reformista

intentaba defender a la burguesía nacional frente a los omnipotentes imperialistas, evitando una ruptura tal que planteara un signo de interrogación sobre la economía de México [Medin,1983].

En el campo sindical, el gobierno de Lázaro Cárdenas consideraba que la acción del Estado debería estar encaminada a contribuir con la organización y el robustecimiento de las organizaciones sindicales y, asimismo, lograr la realización de contratos colectivos de trabajo. Se cuidaría que los sindicatos desempeñaran los más eficazmente posible su función social encomendada, sin que pudieran salir de sus propios límites y convertirse en instrumentos de opresión dentro de las clases que representan.

Respecto a la política educativa, el intervencionismo estatal fue fundamental, se propuso continuar con la educación laica a la que se daría una interpretación nacionalista y antirreligiosa, sin intentar fijar una orientación ideológica ni doctrinaria en el campo educativo. Con José Vasconcelos, en México se comenzó a llevar a cabo, en el campo educativo, una verdadera obra de reivindicación social, ya que se intentó extender la educación a todas las clases sociales y realizar un plan educativo que constituyó el plan de educación más acertado y dirigido al caso mexicano que pueda pensarse [Ramos,1941].

El intervencionismo estatal postulado por el Plan Sexenal implicaba, en lo agrario, la posibilidad de una revolución que liquidara los latifundios feudales, librando así a la Revolución Mexicana de su fracaso más vergonzoso; en el campo industrial, un reformismo postulaba el estímulo de las empresas nacionales y la limitación y regulación de las actividades de las compañías extranjeras, todo ello sin llegar a posturas radicales que provocaran el aislamiento nacional. En el ámbito sindical, la organización de los obreros y su sometimiento al gobierno; en lo educativo, la educación socialista, que implicaba más el deseo de una reivindicación social que la verdadera comprensión del concepto mismo, ya fuera pedagógica o ideológicamente [Medin, 1983].

La economía mexicana, luego de un largo periodo de inestabilidad, entró en una fase de crecimiento rápido, con una continua alza de precios sustentada sobre todo en la dinámica del mercado interno; asimismo, se modificó sustancialmente la estructura económica del país sin que las instituciones políticas sufrieran cambios importantes.

En el segundo Plan Sexenal del gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, el desarrollo industrial impuso su dinámica sobre el sector agrario y el desarrollo agrícola en términos de subordinación económica. De esta manera, se impuso el fortalecimiento y la consolidación de una estructura agrícola empresarial en la cual la propiedad privada fue,

abiertamente, la más favorecida, con base en las dinámicas virtudes de la propiedad privada y la necesidad de apoyarse fundamentalmente en ella para desarrollar la producción agrícola comercial; aunque no precisamente la pequeña propiedad familiar que sugirió el presidente Calles. Limitó el ejido, sobre todo sus recursos (crédito, técnico y de infraestructura) y constriñó su capacidad de adaptación a las formas modernas de explotación comercial capitalista.

Las nuevas directrices quedaron plasmadas en el plan, donde se insistía en la necesidad de promover un crecimiento más equilibrado con el fin de reducir la dependencia del exterior para satisfacer la demanda interna. Por ello proponía el fomento a la creación de industrias nuevas y la expansión de las existentes. Adicionalmente, subrayaba la necesidad de continuar con el apoyo al desarrollo y la modernización de la agricultura como base de la industria.

El Plan Nacional de Gobierno, en su primer apartado titulado “Reparto Agrario y Producción Agrícola” —correspondiente a la materia agraria— fijó los siguientes objetivos: realizar el reparto agrario integralmente en el menor tiempo posible; garantizar la posesión y el usufructo de la tierra después de realizado el reparto de acuerdo por la ley; impedir la reconstitución del sistema latifundista y la colonización de los terrenos nacionales y de los no nacionales susceptibles.

Para estos efectos se propuso efectuar la restitución, dotación y ampliación de ejidos con tierras y aguas, cuando menos con igual celeridad que durante el sexenio anterior, asignando un presupuesto no menor; procurar que las nuevas dotaciones se basaran en un cálculo técnico sobre su productividad y la posibilidad de satisfacer a la comunidad; continuar el deslinde de las tierras comunales, su titulación y la organización de sus poseedores, con la misma tendencia que en los demás ejidos respecto al régimen de explotación; concentrar el mayor número posible de elementos destinados a practicar la Reforma Agraria; coordinar la reglamentación de la Ley de Tierras Ociosas en todo el país; colonizar con inmigrantes, así como determinar claramente el estatuto de la pequeña propiedad, dando todas las garantías a que tenga derecho. En esta etapa muchos latifundios comenzaron a reconstituirse con el pretexto de practicar la ganadería; en ese periodo se distribuyeron 5 970 miles de hectáreas de las cuales 19.5% eran cultivables, es decir, 1 164 miles de hectáreas de calidad [cifras tomadas de Olmedo, 1996].

Al licenciado Miguel Alemán Valdez le correspondió gobernar en los años de la posguerra y también del inicio de la llamada Guerra Fría, fue el primer presidente civil

después de la Revolución Mexicana, abogado de profesión, con otra visión y otro enfoque de la vida del país. Una de sus principales preocupaciones fue incrementar aceleradamente la producción agropecuaria e intentó institucionalizar la convivencia entre la propiedad privada, el grupo económicamente más dinámico, y la social, políticamente estratégica. Se institucionalizaron y fortalecieron los instrumentos de la intervención del gobierno en el campo, donde la irrigación fue el rubro que absorbió la mayor proporción de la inversión pública en el campo. En 1946 a la Administración Pública se incorporó y se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, dedicada principalmente a la construcción de grandes obras de irrigación [Warman, 2001].

El Estado mexicano considera de utilidad pública la colonización de la propiedad rural, nacional o privada, susceptible de mejoras que aseguren el establecimiento normal de nuevos centros de población y el incremento de la producción agrícola y ganadera. Esta política, encauzada por el gobierno mediante la aplicación de la ley relativa, permite absorber los excedentes de población agrícola de regiones pobladas densamente y acomodarlas en zonas con disponibilidad de tierras o con espacios poco aprovechados, que por lo mismo no están todavía desarrolladas agrícolamente. Reforzó prioritariamente al sector privado capitalista de la agricultura. En este sentido, las medidas tomadas en detrimento del sector ejidal pueden considerarse una verdadera contrarreforma Agraria, en comparación con la vía campesina, definitivamente abandonada. Para legalizar esta contrarreforma se modificaron los párrafos X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución (12 febrero de 1947). La reforma del párrafo X en apariencia era favorable al sistema ejidal, ya que indicaba que no se distribuyeran a los campesinos de los ejidos parcelas inferiores a 10 hectáreas, naturalmente húmedas o irrigadas, o su equivalente en tierras secas. La reforma del apartado XIV del mismo artículo restablecía el juicio de amparo en la forma siguiente:

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expidan, certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus tierras o aguas.

Las modificaciones al apartado XV precisaron las condiciones de existencia de la pequeña propiedad privada en un sentido muy favorable a los capitalistas privados [Gutelman, 1991].

Los planes en materia agrícola emprendidos durante el periodo de 1948 a 1952, principalmente los que se refieren a obras de riego y promoción de cultivos, favorecieron

la aplicación de la Ley de Colonización y, respecto al material humano, se podría dar acomodo a una parte de la población rural cuya ocupación habitual era la agricultura y que carecían de tierras, especialmente, más de medio millón de campesinos, cuyos derechos de ejidatarios se encontraban a salvo en sus zonas de radicación, de acuerdo con las leyes agrarias del país.

Con el objetivo de impulsar la política de colonización, el 30 de diciembre de 1946 el gobierno introdujo diversas reformas a la ley y expidió otra por medio de la cual se creó un organismo especial denominado Comisión Nacional de Colonización, que tenía a su cargo la promoción, los proyectos y estudios, la ejecución y la vigilancia de todas las colonias, tanto las que se hicieran por cuenta del gobierno federal o por particulares, como las emprendidas mediante la cooperación de ambos.

El programa que dicha comisión ha trazado comprende el establecimiento de 315 colonias agrícolas ganaderas que absorberían a 22 500 colonos. Estas cifras, en relación con las promociones de los 20 años anteriores, representan 157% y 167%, respectivamente. En la superficie total por colonizar, que llega a 3 150 000 hectáreas, tendrá acomodo una población rural de 440 000 personas y cada colonia contará con servicios semiurbanos, escuela, centro médico y central de maquinaria agrícola. Se estima que esta política colonizadora promoverá también la construcción de caminos vecinales, en una red que alcanzo un desarrollo de 24 750 Km.

En el periodo del presidente Miguel Alemán se distribuyeron tierras por una cantidad de 5 440 miles de hectáreas, de las cuales 21.2% eran cultivables, es decir, 1 153 hectáreas [cifras tomadas de Olmedo, 1996].

Esta etapa es conocida también como la consolidación de la contrarreforma, ya que el presidente Ruiz Cortines prosiguió la política iniciada en el gobierno anterior. A partir de los años cincuenta la economía y la sociedad mexicana se encaminaron, no sin dificultades, hacia una nueva fase del desarrollo en la cual destacaban dos propósitos fundamentales. El primero consistía en obtener un crecimiento más rápido de la economía, avanzando en la industrialización del país para alcanzar la modernización, la democracia y la mejor distribución de sus frutos. El segundo propósito consistió en remodelar y actualizar el anterior pacto social con el fin de incorporar a las clases sociales y a los grupos organizados en las nuevas tareas y compromisos para la industrialización y la modernización del país.

Los años cincuenta fueron un momento de tránsito a partir del cual se fue redefiniendo y renovando el pacto social con nuevas relaciones entre el Estado, la

sociedad y la economía, para dar lugar a las condiciones económicas, políticas y sociales que permitieran atender las demandas y expectativas de los grupos sociales. El nuevo pacto social y sus alianzas se inclinaron a favorecer al sector privado, cuestión que efectivamente fortaleció y dio estabilidad al régimen pero, al mismo tiempo, limitó su capacidad para afectar los intereses de su aliado principal. Así, el Estado se convirtió en agente de la acumulación pero sin la fuerza para implantar ampliamente políticas de bienestar social. En cambio, el movimiento de los trabajadores de la ciudad y el campo, aunque ejerció presiones, tuvo menor capacidad de influencia que el sector privado. Todo esto permitió la estabilidad y la aplicación de algunas reformas.

Este pacto gravitó en torno a un Estado capaz de medir y regular la acumulación de capital, sus relaciones con los actores sociales principales y la dinámica global de desarrollo. En una sociedad que, bajo el influjo del crecimiento y la industrialización, se hizo más densa y diversificada, se requirió que el pacto social renovado y dirigido por el Estado permitiera compatibilizar el crecimiento rápido y la estabilidad financiera. Aunque ello no evitó sino que profundizó la inequidad en la distribución de la riqueza.

La expansión de la economía fue condición necesaria para la estabilidad del pacto. Así, el Estado desplegó una amplia batería de estímulos al crecimiento económico y de atención a la demanda de los grupos sociales. La nueva estrategia conformada no ocurrió, sin embargo, sólo como respuesta puntual a las necesidades del crecimiento económico; por el contrario, recogió en toda su complejidad las demandas de una sociedad y una economía que con sus contradicciones y límites buscaba una respuesta a sus expectativas.

La estrategia de desarrollo que se configuró durante el periodo comprende dos fases. La primera, de 1954 a 1958, tuvo como característica una tasa de crecimiento económico rápido pero con inflación y desequilibrio externo. Se instrumentó el Programa Nacional de Inversiones, el cual consideró que 30% correspondería a la inversión pública y 70% a la privada. Los rubros de inversión en la agricultura fueron los siguientes: maquinaria agrícola, riego, pequeñas obras de riego, desmontes, construcciones rurales, fertilizantes, fomento agrícola, conservación de recursos, comisiones autónomas (Comisión Nacional del Maíz y Comisión Nacional del Café), inversiones en la ganadería, construcciones, inversiones en la silvicultura, fomento forestal e inversiones en la pesca [Contreras y Castellanos, 2000].

Durante los primeros años del decenio de 1950 se percibía un panorama de inestabilidad y bajas tasas de crecimiento, dominado por un ciclo de inflación-devaluación-

déficit externo, que podía entenderse como la secuela del fin del auge anterior, caracterizado por el rápido ritmo de crecimiento con inflación. Sin embargo, los signos de inestabilidad habían terminado por ahogar la prosperidad de la década de 1940.

Desde esta perspectiva, una condición para tener acceso al crecimiento rápido y sostenido era terminar con el aumento de los precios y la inestabilidad de los indicadores financieros. Es decir, debía diseñarse una estrategia tal que, al tiempo que terminara con la inestabilidad, permitiera recuperar y, en lo posible, acelerar las tasas de crecimiento de la década anterior.

Esta nueva estrategia tendría como puntales la modificación de las políticas fiscal y monetaria que estarían influidas por la cautela gubernamental en la aplicación de sus medidas. El Estado no asumiría el papel de promotor sino de complemento de la actividad del sector privado, al que correspondería el papel activo en la conducción del desarrollo. No obstante, la desigualdad, el desarrollo desequilibrado —tanto sectorial como regional— y la necesidad de crear infraestructura obligaban al Estado a mantener una importante presencia en la economía. En este periodo se distribuyó tierra por 5 772 miles de hectáreas de las cuales 26.0% corresponderían a tierras cultivables [cifras tomadas de Olmedo, 1996].

La década de los sesenta reunió condiciones internas y externas que evitaron el estallido o la irrupción de tendencias económicas y sociales desorganizadoras del patrón de desarrollo que se estaban conformando desde la segunda posguerra y posponían los desequilibrios estructurales y financieros. Durante esos años el crecimiento del PIB fue continuo y estable. Los sectores económicos crecieron a un nivel ligeramente más alto que en los años de 1954 a 1960 (con una tasa media anual de crecimiento de 7%). Es notable un menor crecimiento de las actividades, 2.7% anual en promedio, en comparación con 4.6% entre 1960 y 1964. La desaceleración de la agricultura contrasta más si se considera que entre 1960 y 1970 la tasa de crecimiento de la población fue de 3.3%. En esta segunda fase, el desarrollo de la economía fue encabezado por el sector industrial en su conjunto, aunque destacaron por su dinamismo algunas ramas manufactureras. Así, el crecimiento del PIB tuvo oscilaciones menores que en la anterior década.

El aumento de la tierra repartida desde 1960 también ayudó a la estabilidad, desde 1959 la superficie otorgada creció a un ritmo anual de 21.7%, elevando en grado significativo la relación hectárea por beneficiario, particularmente, en tierras ejidales. Además, la dotación, ampliación y restitución de tierras ejidales crecieron 25.5%

anualmente. En complemento, la tasa de crecimiento de la superficie beneficiada con obras de riego realizadas por el gobierno federal comenzó a recuperar terreno, de -1.9% entre 1961 y 1964, a un ritmo de casi 15% en promedio anual entre 1964 y 1970. Estos esfuerzos no fueron suficientes para contrarrestar las tendencias depresivas de la agricultura, debidas quizá al destino de las obras de riego y la calidad de las tierras repartidas. Sin embargo, sí fue factor de estabilidad en el campo, pues permitió mantener las expectativas contenidas en la Reforma Agraria.

Las inversiones públicas y privadas tuvieron un desempeño conjunto estabilizador. Así, el crecimiento del porcentaje anual de la inversión total revela que cuando la inversión privada decrecía, el repunte de la inversión pública era notable y, al contrario, cuando la inversión privada se elevaba considerablemente, la inversión pública decrecía en grado significativo. Esta combinación de algún modo mostraba la complementariedad entre los sectores públicos y privado [Ayala Espino, 2001].

Muchos factores influyen en la baja productividad del sector agrícola y en el debilitamiento anotado en el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria. Pueden señalarse, entre otros, las limitaciones de la investigación y la asistencia técnica, la escasez y el alto costo del crédito, la degradación de los suelos y la insuficiencia de agua. Sin embargo, no hay duda de que el minifundio es uno de los factores de mayor peso en el bajo ingreso campesino.

El grueso de la población rural se concentra en minifundios, con preferencia en aquellos que constituyen la propiedad ejidal.

La falta de un adecuado equilibrio entre población y tierras que permita a la familia campesina la utilización plena de todas sus energías dificulta los esfuerzos para mejorar la productividad. Esta situación crea en algunas áreas una situación de estancamiento que afecta negativamente a importantes sectores de la población rural, que quedan así al margen del mercado.

Al registrar estos hechos, no se trata de restar mérito a una Reforma Agraria que tiene, como se ha expresado, gran valor social, económico y político en el desarrollo de México. El propio minifundio, en los primeros años de la reforma, con población relativamente escasa, mejoró la productividad, en comparación con el trabajo rural anterior. El problema de hoy, debido al aumento de la población, radica en que la reducida dimensión de la empresa agrícola hace muy difícil que en ciertas regiones se supere una economía rural de subsistencia y se incorpore la población campesina a una economía más dinámica que le permita aumentar sus ingresos [Contreras y Castellanos, 2000].

Con el Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), proyectado por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se pretendió promover un equilibrio dinámico de los sectores público y privado en la prosecución de los objetivos básicos que deberían alcanzarse durante el programa. Entre ellos tenemos los siguientes: lograr que el producto interno real crezca, en promedio, por lo menos 6% al año; dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando fortalecer el mercado interno; mejorar las condiciones de vida de la población rural y asegurar el abastecimiento de alimentos, de materias primas para la industria y la producción de bienes de exportación; impulsar aún más la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, a fin de que la industria y los servicios estén en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana; atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre las diversas regiones como en las distintas ramas de actividad; distribuir más equitativamente el ingreso nacional para que los trabajadores y campesinos se beneficien con los incrementos de productividad por hombre y el desarrollo brinde mayores oportunidades y beneficios sociales [Contreras y Castellanos,2000].

En este periodo la política de recuperación de las tierras disponibles se afirmó, entre 1964 y 1969, que fueron declaradas tierras nacionales más de 9 millones de hectáreas que no sólo podían utilizarse para fundar ejidos y no podían constituir pequeña propiedad privada. La importancia de las distribuciones de tierras afectadas durante los mandatos de López Mateos y Díaz Ordaz puede compararse con la de la época de Lázaro Cárdenas, ya que entre el periodo de 1958 a 1970 se habían distribuido más 23 232 miles de hectáreas, superior a las distribuidas por Cárdenas, que ascendían a 20 137 miles de hectáreas. Sin embargo, la calidad de la tierra dejó mucho que desear porque la tierra cultivable y distribuida en ese periodo ascendió a 2 962 miles de hectáreas, lo cual representó únicamente 12.8% del total, mientras que Cárdenas repartió 26% de tierras cultivables. Entre 1958 y 1969 solamente se concedieron 838 certificados de inafectabilidad, pero también se habían negado 144 resoluciones por la falta de tierra para distribuir; inició con ello el fin de la distribución de tierras. El 5 de agosto de 1969, Norberto Aguirre Palancares, entonces jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dio la alarma al revelar que en adelante esto sería imposible por falta de tierras disponibles, lo cual evidenció que la vía campesina de la Reforma Agraria ya no era la solución [cifras tomadas de Olmedo, 1996].

El presidente Gustavo Díaz Ordaz, en el discurso de toma de posesión, consideró que:

El problema agrario no es sólo físico sino fundamentalmente humano; la población crece mucho más rápidamente que la extensión de tierras que, por todos los medios materiales y jurídicos, pudiéramos poner a disposición del campesino. Como complemento, tenemos que afrontar la urgencia de dar ocupación a las gentes que, proviniendo del campo, no pueden tener ya acomodo decorosamente remunerado en él. No engañaremos a los campesinos. A quienes sea imposible dotarlos de tierras, hablemos de decírselo claramente y a la brevedad posible.

Con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez la concepción del ejido se colocó nuevamente en un rango elevado, se le otorgó la categoría de instrumento de rehabilitación de una dinámica agrícola orientada preferentemente a satisfacer la demanda alimentaria interna. En el texto de la exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria de 1971 se establecía que el ejido era una empresa social tal que debía satisfacer las necesidades del núcleo de la población mediante la explotación integral y racional de sus recursos, con el objetivo de alcanzar el progreso económico y social de los campesinos y convertirse en una entidad creciente. Esto hizo resurgir el carácter autónomo y de autosostén del ejido, con características que lo ofrecían como una alternativa contra el proceso de empobrecimiento creciente. Como resultado del proyecto surgió una política estatal de impulso al ejido colectivo, retomando así una idea que Cárdenas había puesto en marcha en su época pero que posteriormente fue marginada. Echeverría hizo hincapié en la organización cooperativa de la producción en los ejidos con poco éxito.

En el discurso de toma de posesión, Luis Echeverría dijo que:

La conquista de la tierra fue causa profunda de la Revolución y origen del México actual. Empero, millares de campesinos viven, aún, en duras condiciones.

El ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad son instituciones fundamentales. Respetarlas y hacerlas productivas es fomentar la paz y la prosperidad en el campo.

El reparto agrario no ha concluido. Legal y físicamente existen todavía tierras susceptibles de ser distribuidas. Reitero solemnemente mi compromiso: no

descansaré un solo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural.

Proseguiremos incorporando a la explotación el mayor número posible de hectáreas. Colonizar es poblar racionalmente el territorio, llegaremos a las regiones que sean promisorias superando resistencias atávicas y evitando los errores de épocas pasadas. Cada núcleo de población deberá disponer de los elementos adecuados para convertir su trabajo en bienestar [...].

El minifundismo, como forma de explotación, contradice la naturaleza del sistema ejidal. Fortaleceremos el ejido para convertirlo en célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva. Donde sea posible y los campesinos lo quieran, crearemos, por el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténtica empresa rural [Contreras y Castellanos, 2000].

El Programa Inversión-Financiamiento (1971-1976) y los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social (1974-1980) para el Sector Agropecuario y Reforma Agraria, indican:

Superando cualquier concepción que sólo atienda a las técnicas de producción y descuide a los aspectos de capacitación y organización campesina y de tenencia de la tierra que tiene que integrarse para solucionar los problemas del campo, se indican metas para el sector agropecuario que corresponden a los objetivos de la política de desarrollo económico y social: aumentar el nivel de ocupación productiva, ampliando la capacidad del sector para absorber mano de obra; elevar el nivel general de ingresos y mejorar su distribución; incrementar la oferta de alimentos para lograr el autoabastecimiento interno y aumentar la exportación. El logro de estas metas exige poner atención no sólo a los aspectos de producción, sino en los programas de educación y seguridad social en el campo.

En el periodo correspondiente a Luis Echeverría se distribuyó una cantidad importante de tierra a los campesinos, la segunda más importante de la historia después de Cárdenas, pero de muy baja calidad para el cultivo. El número de hectáreas fue de 16 245 miles, de las cuales únicamente 5.4% era favorable para el cultivo, es decir, 871 miles de hectáreas [cifras tomadas de Olmedo, 1996]. También en este periodo la crisis del sector agrícola se agudizó, específicamente en la primera parte de los años setenta, fue particularmente crítico en 1974. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto agrícola entre 1970 y 1974 fue de sólo 0.2% [Ayala, 2001].

Con el Plan Básico de Gobierno (1976-1980) y el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) instaurado por el gobierno de José López Portillo, se pretendió revolucionar la Reforma Agraria. Consideraba que:

La suma de acciones ordenadas y coordinadas dará contenido actual a la Reforma Agraria y cobertura en su doble responsabilidad de producir con suficiencia y hacer justicia a los trabajadores todos, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y a esa población creciente, la de los jornaleros que prestan sus servicios a sus propios compañeros, factores ambos de la producción. Con todo realismo, con la ley en la mano y sus posibilidades de modificación en la mente, afrontaremos los extremos críticos del problema: limitaciones reales de reparto, latifundismo, minifundismo, inversiones, improductividad, rentismo y simulaciones, vocación de la tierra. Me niego a caer en las trampas de la legalidad o la de los recíprocos aniquilamientos. La Revolución Mexicana tiene suficiente dinamismo para superar dialécticamente los conflictos mediante fórmulas que compatibilicen seguridad y eficiencia con justicia. Está en nuestro imperativo nacional enriquecer al lúcido manantial de nuestro agrarismo. La Reforma Agraria es México y seguirá nutriendo al país y a su hambre de justicia [...].

En una sola Secretaría manejaremos tierra y agua como núcleo del sector. A la Reforma Agraria la reforzaremos con los tribunales agrarios. Reiteramos que íntegra la administración pública, con el Presidente a la cabeza, abocará con ímpetu su acción denotada al ámbito rural [discurso en la toma de posesión de José López Portillo, en Contreras y Castellanos, 2000].

El programa gubernamental denominado Plan Básico de Gobierno 1976-1980 hace referencia a “revolucionar la Reforma Agraria” y consideraba que:

La distribución de la tierra, como alternativa en el medio rural y como factor de progreso para el campesino, logró la primera etapa de los objetivos fundamentales de la Reforma Agraria.

Sin embargo, el nivel de vida de la población rural se encuentra aun muy por debajo de una vida decorosa que cuente con los mínimos satisfactores, por lo que es necesario revisar nuestra política agraria y señalar nuevos caminos, que permitan acelerar el proceso de desarrollo para lograr el mejoramiento del hombre del campo.

La distribución de la tierra, si bien no ha concluido, sí se encuentra en su etapa final; su impacto sobre la problemática del medio rural se ha logrado y lo que resta por repartir es urgente que se termine para resolver los grandes problemas del campo.

Los principales problemas son:

- 1) Falta de ejecución de resoluciones presidenciales.
- 2) Nulo aprovechamiento o aprovechamiento deficiente de parcelas ejidales por falta de recursos económicos, o por dotación de terrenos no aptos para actividades agropecuarias.
- 3) Desarrollo desigual de la agricultura, mismo que ha beneficiado fundamentalmente a un número muy reducido de propietarios localizados en las grandes áreas de riego y ha dejado a grandes sectores de campesinos marginados, cuya producción apenas satisface sus necesidades.
- 4) Pulverización de la tierra, que dificulta la adopción de tecnología para aprovecharla en volúmenes de producción rentables.
- 5) Exceso burocrático en el trámite y expedición de certificados de inafectabilidad para auténticas pequeñas propiedades.
- 6) La estructura actual, si bien ha permitido con altibajos satisfacer las necesidades de producción de alimentos básicos, en cambio, ha fallado en la generación de empleos.
- 7) El empleo en el sector rural se caracteriza por una subutilización de recursos con un alto número de desempleados y subempleados [exposición de motivos del programa de gobierno, en Contreras y Castellanos, 2000].

Lo más importante por destacar del gobierno de López Portillo es que conformó el Sistema Agroalimentario Mexicano (SAM), en 1979. Este programa, elemento clave de la política agrícola de aquel gobierno, funcionó solamente durante tres campañas agrícolas (1980-1982), partía, justamente, de un diagnóstico de las causas internas y externas que habían configurado hasta entonces el desarrollo y la crisis del sector. Para algunos expertos el SAM constituyó uno de los ejemplos más acabados e integrados de estrategia alimentaria puestos en marcha en un país subdesarrollado. Constituía uno de los tres aspectos de la política de Estado para alcanzar una independencia nacional: “el control del desarrollo petrolero, la prioridad a la independencia alimentaria, el rechazo de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y, en consecuencia, a la integración sin protección al mercado mundial”.

Los principales objetivos del SAM eran reducir la dependencia alimentaria y lograr la autosuficiencia; aumentar el nivel de integración de la economía agroalimentaria y apoyar la creación de ramas nacionales; revitalizar la economía campesina para aumentar la oferta de productos agrícolas consumidos localmente; mejorar el estado nutricional y los ingresos de cerca de la mitad de la población del país. Era evidente que el Estado asignó al campo, mediante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un importante presupuesto para los gastos y las inversiones en el campo. Así, de 1979 a 1981 se reflejó el gran esfuerzo que el Estado realizó para impulsar la producción agrícola, situación que en 1982 no se repitió y la caída fue espectacular. Ello dio inicio a la larga crisis económica-financiera en México y, sobre todo, la crisis en la agricultura nacional, con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y con las crecientes importaciones de granos para el consumo humano, como el ganado. En el periodo de López Portillo la distribución de la tierra decayó, fue la tercera más baja de la historia, asignó: 5 600 mil hectáreas,

El plan de gobierno del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado estuvo fundamentado en los principios políticos y el diagnóstico desarrollado, con el que se pretendió:

mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la reconstrucción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingresos entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

Producto de este gran propósito, el gobierno federal determinó cuatro objetivos de gobierno, con el objetivo de alcanzar el propósito fundamental:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Para el logro de los objetivos el Ejecutivo Federal establece las estrategias económicas y sociales encaminadas a lograr los objetivos de la nación.

- Primera estrategia: la reordenación económica, es la respuesta necesaria para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Esta estrategia incorpora tres puntos importantes para el logro de la misma: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.
- Segunda estrategia: el cambio estructural, involucra un proceso que necesariamente toma tiempo en materializar. Se trata de orientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien, crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no recuperados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro y la brecha de nuestras transacciones en el exterior.

En el Plan Nacional de Desarrollo en cuestión es necesario destacar lo correspondiente a la política social, relevante sobre todo debido a la deuda social hacia las clases más desprotegidas y las regiones más pobres del país.

En política social el gobierno de De la Madrid Hurtado definió los objetivos de empleo y distribución del ingreso y estableció los propósitos y las líneas de acción en los renglones de las necesidades básicas fundamentales (derechos sociales) como educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente

La política social distingue, entre otros, dos objetivos fundamentales:

1. Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, para lo cual se actuará de acuerdo con los lineamientos: consolidar en el corto plazo los programas de protección a la planta productiva y el empleo; ampliar y simplificar el acceso a los apoyos que el Estado concede a las actividades económicas; otorgar estímulos específicos a la pequeña y mediana industria; apoyar la organización de unidades sociales de producción, de distribución o de crédito en el sector social; propiciar la participación de los productores en la comercialización y distribución de bienes de consumo masivo, entre otros.
2. Combatir el rezago social y la pobreza con particular avance en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población, con el propósito de mejorar la situación de los campesinos más pobres y de los grupos urbanos desprotegidos; se fortalecerán las condiciones de organización social para aprovechar plenamente los recursos

existentes en las zonas rezagadas y lograr que los productores rurales tengan un mayor control sobre sus procesos de producción y comercialización.

Entre las políticas sectoriales, el apartado de Desarrollo Rural Integral es de vital importancia para el tema que estamos desarrollando. Este programa plantea como objetivo fundamental el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo la integración del resto del país. De este objetivo se desprenden propósitos encaminados a fomentar la participación e incorporación al desarrollo nacional de la población rural a través del fortalecimiento de su organización; mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y, en general, de vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos; ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, prioritariamente en zonas de temporal; propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios; articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial, mediante la agroindustria, y con las actividades comerciales y de servicios; aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural; mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales.

Como una política sectorial, en el Plan Nacional de Desarrollo se incorpora el punto 8.2, Reforma Agraria Integral. La concepción de Reforma Agraria fue restituir y repartir la tierra a los campesinos carentes de este recurso, pero también debe estar enfocada a dar certidumbre a su tenencia y usufructo y a promover la organización campesina como condición necesaria para incrementar la producción y productividad del campo, paralelamente, deben buscar nuevas formas de entrega de la tierra a los campesinos, para que los recursos adicionales requeridos en su inmediata incorporación al proceso productivo estén asegurados.

En los últimos meses del gobierno de Miguel de la Madrid se vislumbra la propuesta del salinismo en 1992 para tratar de abordar la crisis del campo mexicano. Las políticas del Plan de Gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari se basaron en las estrategias de soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; la ampliación de nuestra vida democrática; la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Los objetivos del punto 2.1 del Plan Nacional de Desarrollo en el punto consideran que:

reconociendo las realizaciones históricas y la amplitud y madurez que ha alcanzado la sociedad mexicana en todas las regiones del país, el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos [también afirma que] el Estado moderno es cabal expresión democrática del interés nacional y, por tanto, asume la pluralidad y el juego de partidos como elementos sustantivos que precisen las tareas nacionales y fortalecen la unidad para realizarlas. El Estado mexicano se moderniza democratizándose.

Entre los objetivos y las estrategias del PND 1989-1994 se aceptaba que el tamaño de la Administración Pública era excesivo, por tanto, se hacía necesaria una reducción de las estructuras existentes. El Estado requería:

su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y la calidad de vida.

La rectoría del Estado debía ser acorde con su propia modernización ya que:

El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Ante tales consideraciones en el PND se definen cuatro objetivos nacionales:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- II. La ampliación de la vida democrática.
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios.
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

El apartado 5.3, Modernización económica, afirma que:

la modernización económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar aliente la actividad económica eficiente de los particulares, eliminando inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas; una mayor y mejor educación [...] en suma, productividad y mas competitividad.

En el apartado de líneas de política, especifica las principales:

- Modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y de la sociedad.
- Conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país, renovables y no renovables, en especial en lo referente al agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería.

En el inciso 5.3.1, Modernización del campo, se comenta que para poder cumplir este objetivo relacionado con el sector agrícola es necesario aumentar la productividad y la producción, lo cual se logrará mediante la modernización y la puesta en marcha ciertas decisiones, por ejemplo:

- La descentralización hacia los estados de la república de facultades y recursos humanos, financieros y físicos.
- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.
- La concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado.
- El ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios, entre otros.

Se pretendía que con la descentralización hacia los estados, la modernización del campo fuera como una prioridad de los gobiernos locales y que, en uso de su soberanía, ejercieran su responsabilidad en la definición del desarrollo agropecuario y, por supuesto, con los recursos financieros necesarios que el gobierno federal le autorizara.

Dentro del PND:

Modernizar al campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar al campo requiere, también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

El propósito fundamental del plan era:

Liberar la energía social acumulada en el campo mexicano, a partir del fortalecimiento de las estructuras y formas de organización que hayan demostrado eficacia para emprender una cruzada nacional que promueva su activación y eficiencia productiva.

En el ámbito de la tenencia de la tierra, un aspecto fundamental del Estado y plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo consideraba que “Es indispensable afirmar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo”. Otro aspecto no menos importante era que:

Las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia [...] garantizar su utilización productiva es la base fundamental del programa de desarrollo rural. Asimismo, evitar el minifundio disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar el empleo de la técnica moderna y la productividad del campo [Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994].

Es posible identificar al gobierno del licenciado Salinas de Gortari con su propuesta encaminada a llevar a cabo la reforma del Estado mexicano, para lo cual realizó una estrategia en el ejercicio de su mandato y la denominó “reforma del Estado”. Derivado de ésta, podemos mencionar tres acuerdos nacionales: modernización de la planta productiva, ampliación de la vida democrática y combate a la extrema pobreza; éstos se convirtieron en los elementos centrales del proyecto de gobierno.

Como respuesta a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 5 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 al Congreso de la Unión. El programa

de gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León giraría en torno a cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social en el marco del derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar hacia un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover el crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En el apartado 4, Desarrollo Social; en el inciso 4.1, Aspiración por la justicia social, el plan considera que la justicia social ha sido aspiración de los mexicanos y que se encuentra plasmada en la Constitución Política y asigna al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. También conjuga el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales y concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo.

Dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales, señalados en la Constitución Política y, la disposición permanente del gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

La constitución postula garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo, se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; el derecho a la justicia y al trabajo; el derechos de las familias mexicanas a una vivienda digna y a la protección de la infancia, así también protegerá y promoverá el desarrollo de los pueblos indígenas.

Para lograr su política social, el gobierno federal define diversas estrategias y acciones. En su punto 4.5, Estrategias y líneas de acción, por ejemplo (en el inciso 4.5.1) llama a “Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos”, como la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda; en el 4.5.2, “Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población”, considerando como elementos fundamentales la población, familia y mujer; y en el punto 4.5.3, “Promover el desarrollo equilibrado de las regiones”, donde se afirma que el nuevo federalismo será factor importante para lograr un desarrollo equilibrado entre las regiones, las ciudades y el campo. En ese mismo sentido, en el marco del federalismo renovado, será fundamental armonizar las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno y fortalecer las funciones jurisdiccionales de los estados.

El objetivo último reside en el establecimiento de las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria se orientarán a reducir las desigualdades entre las ciudades y el campo, aumentar los niveles de competitividad, generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población. Para este propósito se desarrolló el Programa Sectorial Agrario 1995-2000 [PSA, 1995-2000], cuyo objetivo principal es consolidar la nueva política agraria para que la propiedad de la tierra sea base del desarrollo agrario e influya en forma determinante en el incremento sostenido de la producción, productividad y rentabilidad en el medio rural y se traduzca en mayores ingresos, bienestar social y fortalecimiento de la calidad de vida en comunidad

El desarrollo regional tiene un papel primordial en el plan de gobierno, puesto que el desarrollo social ha sido heterogéneo en todo el país, ya que los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos, marcadas desigualdades existentes entre el norte el centro del país y el sur. Asimismo, las costas mexicanas marcan diferencias y, por otro lado, las micro-regiones en cada entidad federativa muestran desventajas muy marcadas.

Acerca de la Reforma Agraria, en ese documento se establece:

Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una Reforma Agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de

apoyo al sector agrícola. La Reforma Agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario sino ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad [PSA, 1995-2000].

En el programa de gobierno del Zedillo Ponce de León se incorporó nuevamente la política de certeza en la tenencia de la tierra y considera que para contribuir adecuadamente a revertir el deterioro económico, productivo y ambiental que ha sufrido el medio rural es necesario llevar a término el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, que el sexenio anterior había iniciado con el PROCEDE, ya que consideraba que éste daría mayor certeza a los esfuerzos encaminados a consolidar la integración social y productiva de lo campesinos, sustentada en una propiedad legalizada que pudiera ser objeto de inversión productiva y punto de partida para impulsar acciones de participación social en programas gubernamentales.

Con el propósito de “incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema”, se definieron tres estrategias:

- Con la participación de campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, para concluir el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas al impulso de la productividad.
- Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según está plasmado en la reforma al artículo 27 constitucional.
- Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

Uno de los propósitos fundamentales de las políticas de gobierno era superar el rezago agrario mediante la terminación de “todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimiento”, para ello se crearon los Tribunales Agrarios, encargados de esta tarea mediante un programa especial para atender los ejidos y comunidades que se encuentren en los distritos nacionales de riego.

Durante el periodo de 1995-2000 se pretendía terminar la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias por medio de mecanismos que promovieran conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados. Con eso se pretendía “disminuir los factores de incertidumbre que han limitado la

capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas”.

Así, también, se pretendía crear reservas territoriales con la participación de los gobiernos estatales, municipales y ejidales, propiciando una planeación adecuada de las actividades productivas en el agro y el aprovechamiento pleno de las tierras cultivables.

Con el propósito de evitar el rezago en las soluciones a conflictos y controversias, así como regularizar la propiedad privada y su registro, se fortalecerían los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, con la participación de los gobiernos de los estados y propietarios, dando resultado la certeza jurídica.

Otro de los aspectos del plan de gobierno en turno era promover la transformación de las organizaciones rurales y campesinas como instrumentos para combatir el minifundio. Para ello se reactivaron los institutos y organismos de capacitación y asesoría especializada en la materia.

La cuarta línea de acción del plan (punto 4.5.4) dice: “Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económico social, dentro de la cual se tiene la política de superación de la pobreza extrema; desarrollo de los pueblos indígenas y atención a grupos vulnerables”.

Una quinta línea de acción era impulsar una política integral de desarrollo social. Es evidente que en este aspecto había mucho por hacer debido a la deuda social existente y la falta de políticas concretas que efectivamente se lleven a cabo, para buscar la equidad y la distribución de los beneficios de desarrollo. Esta política debería tener un carácter integral, es decir, una política social que procurara establecer las condiciones para que la población tuviera acceso al empleo y elevara sus ingresos y, al mismo tiempo, adecuar los servicios encaminados a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Durante la vida en nuestro país posterior a la Revolución Mexicana, la política de desarrollo tuvo un componente diferenciado, ya que la posterior al proceso reformador de Lázaro Cárdenas tuvo un sesgo anti-agrícola compensado mediante políticas sectoriales o específicas. El modelo de sustitución de importaciones se tradujo en una subordinación de la agricultura respecto al resto de la economía. Este crecimiento provino de aumentos en la superficie cosechada y no con un incremento notable en los rendimientos. Aquí es conveniente señalar que el reparto agrario tuvo un papel incentivador de la producción, pero hacia una agricultura predominantemente extensiva. Ésta se vio obligada a expandir la frontera agrícola, lo que provocó un serio desgaste de los ecosistemas.

Las vertientes de este sesgo anti-agrícola del desarrollo estabilizador fueron las políticas cambiaria y comercial, las cuales castigaron a las producciones agrícolas exportables y a las sustitutivas de importación. Los instrumentos de las políticas compensatorias fueron, por una parte, la política crediticia, el gasto público y la política salarial. La agricultura comercial, sobre todo, fue la más favorecida con los efectos productivos de estas políticas. El balance de las políticas indica que si bien se incrementó el ingreso real de los productores grandes y medianos, éste no fue suficiente para resarcir a la agricultura campesina de la extracción de su excedente económico.

El crecimiento polarizado, que fraguó una agricultura bimodal en el interior del sector agropecuario y subordinó a éste al resto de la economía. Fue una de las consecuencias del trato discriminatorio contra el sector agropecuario y, en particular, contra la población rural de menores ingresos.

A partir de 1965, los límites del modelo de desarrollo coincidieron con el inicio de las crisis en la economía campesina, al desencadenar sus efectos negativos sobre el desarrollo agropecuario. La corrección de estos efectos mediante el incremento de intervención pública en los años setenta pudo paliar durante esos años el sesgo anti-agrícola como modelo de desarrollo. Otro aspecto que subrayó la heterogeneidad productiva del campo fue la revolución verde, tecnología incorporada al modelo de desarrollo, que consideró la visión de medio rural homogéneo, lo cual fue un verdadero error. El acceso a paquetes tecnológicos notablemente dependientes de sistemas de irrigación, agroquímicos y la uniformidad genética de las semillas generaron una modalidad de agricultura costosa, muy dependiente de subsidios gubernamentales e irresponsable frente al medio ambiente.

La crisis de la deuda en los ochentas y el ajuste consecuente fueron el punto de arranque de las crisis generalizadas del sector. Así, la que comenzó en la agricultura campesina se extendió a la agricultura comercial y, finalmente, al conjunto del sector agropecuario. Éstas se manifestaron en una producción agrícola que crecía menos que la población, en la importancia cada vez mayor de las importaciones en la oferta nacional, la menor generación de divisas, la descapitalización progresiva y sostenida de las unidades de producción y menor capacidad de generación de empleo. De ser un soporte del crecimiento, el sector agropecuario tendió a parecer, injustificadamente, como un lastre para el resto de la economía.

La estrategia macroeconómica desde el ajuste de 1982-1985 contempló varias acciones que afectaron al sector agropecuario, pero particularmente, modificaron

sustancialmente los instrumentos de la política sectorial. En términos generales, se modificaron las tendencias anti-agrícolas de la política de desarrollo de los años anteriores pero se redujo el papel compensador de las políticas específicas de apoyo a la actividad primaria. Se invirtieron los papeles de ambas políticas para el sector [Gordillo, s/f].

El gobierno federal instauró el Programa de Mediano Plazo para el Desarrollo Rural Integral cuyo propósito fundamental fue el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros, mediante criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, para fortalecer su integración con el resto de la población. A pesar de los intentos gubernamentales, la actividad agropecuaria continuó en una considerable caída del PIB, puesto que su participación de 8% en 1980 disminuyó a 7% en 1992.

En el periodo de 1981 a 1992 existió un descenso de la inversión total en el campo debido a tres razones principales: la inversión pública había decrecido por la propia política de ajuste que redujo el monto del gasto público con un cierto sesgo anti-agrícola, al reducir más que proporcionalmente el gasto público en el campo; al caer la inversión pública se perdió el efecto de arrastre sobre la inversión privada; ésta responde no sólo al estímulo de la inversión pública sino también a la política de precios, la cual, al ser utilizada como un instrumento de la política anti-inflacionaria, se desestimuló a la inversión en el campo. El descenso de la inversión pública agropecuaria entre 1983 y 1987 dificultó la capacidad productiva del agro a mediano y largo plazo. La inversión pública durante los últimos años ha empezado a revertir esta tendencia a la baja.

Es evidente que las reformas agrarias realizadas por el Estado mexicano, han tendido históricamente a fortalecer, de forma cuantitativa aunque no cualitativa, al ejido en relación con otras formas de propiedad, subrayando con esto el importante carácter político que representa este proceso de redistribución: un acto de legitimación del régimen político. Si consideramos que, en general, las grandes propiedades son representación del sector agrícola capitalista empresarial, y que el minifundio —privado y ejidal— es representación del sector agrícola campesino, estaríamos ante algo paradójico pero que no es más que el simple resultado del proceso de centralización. Es decir, económicamente, la política agrícola del Estado ha beneficiado a los grandes propietarios privados y a los agricultores capitalistas, cuya producción está caracterizada enteramente por los imperativos comerciales del mercado; políticamente, el ejido ha sido el beneficiario

de la Reforma Agraria, ya que ha ganado terreno en detrimento de la propiedad no ejidal, aun si las tierras de lo ejidos no son totalmente cultivables [Olmedo, 1996].

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del gobierno de Salinas de Gortari como el del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León coinciden en asegurar que la certeza jurídica en la tierra es fundamental para lograr el desarrollo regional pretendido, así como la modernización del campo, debido a los capitales nacionales y extranjeros que se puedan invertir.

Uno de los propósitos de las modificaciones constitucionales al artículo 27 del 1992 era enfrentar la crisis tan prolongada del sector agrario, en donde entre otras se marcó:

el fin del reparto agrario, preservando los límites de la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación; y se integró el PROCEDE. La representación rural se encuentra en una fase de amplia transformación que será determinante para el futuro del campo mexicano. Es imprescindible que las políticas e instituciones agrarias lleven a cabo un profundo proceso de renovación que ayude a superar la crisis productiva, de representación y de opciones para el campesino mexicano.

1.3. Las modificaciones constitucionales al artículo 27 entre 1917 y 1991

Es indiscutible que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido de vital importancia en la vida política, económica y social del país, ya que desde sus orígenes más remotos la tenencia de la tierra y su explotación han tenido un papel esencial en la vida en sociedad de las grandes civilizaciones del país.

En México, el derecho a la tierra ha sido la mayor conquista social de los campesinos y su reconocimiento quedó consagrado desde 1917, en el artículo citado, cuya aplicación hizo realidad el reparto agrario. La situación actual del campo mexicano es producto de las condiciones sociales y económicas de un momento histórico específico, y que las soluciones que se han propuesto y adoptado corresponden con una época, con un país estructurado de manera diferente a aquél en que se originaron algunas instituciones vigentes, así como con un marco legal y jurídico acorde con las

condiciones sociales, económicas y políticas prevalecientes. Por ello, se ha considerado analizar las diferentes reformas constitucionales del artículo 27, posterior a la promulgación de la Carta Magna en 1917.

Ya se ha comentado que los antecedentes más remotos de tenencia, distribución y explotación de la tierra datan de la época prehispánica y que los rumbos que ha tomado la Reforma Agraria desde esa época se vieron plasmados en la Constitución del 1917, rumbo que sólo puede ser comprendido desde esta perspectiva histórica.

El 14 de septiembre de 1916, el primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un Congreso Constituyente, cumpliendo así el propósito de restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno usurpador de Victoriano Huerta.

Venustiano Carranza envió un proyecto de reforma al Congreso Constituyente, el cual quedó formalmente instalado el 1 de diciembre de 1916. Pero el proyecto de reformas enviado por Carranza no satisfizo plenamente a los diputados constituyentes, quienes aportaron grandes enmiendas al proyecto.

El análisis del contenido del artículo en cuestión fue discutido plenamente tanto en la Primera Comisión de Constitución, como en el pleno del Congreso, y hasta el 24 de enero de 1917 se presentó el proyecto totalmente modificado a la Primera Comisión, la cual, a su vez, emitió el dictamen con la aprobación del citado proyecto.

El dictamen se presentó el 29 de enero al Pleno, el cual sesionó hasta el último día del mes, y fue aprobado por unanimidad de 150 votos, con excepción de la fracción II, referente a la capacidad jurídica de las asociaciones religiosas para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, que fue aceptada por 88 votos en pro y 62 en contra. El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y los diputados rindieron protesta de guardarla. Fue promulgada el 5 de febrero y, con excepción de las disposiciones en materia electoral que entraron en vigor desde luego, el texto constitucional entró en vigor a partir del 1 de mayo del mismo año [Contreras y Castellanos, 2000].

En el cuadro (anexo 1) se citan las reformas constitucionales llevadas a cabo al texto original de la Carta Magna de 1917, hasta antes de la modificación del 6 de enero de 1992. Como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1917, hubo ciertas acciones encaminadas a conformar el marco legal y normativo de la tenencia de la tierra, por ejemplo: la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920; la Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920; el decreto del 22 de noviembre de 1921 que abroga la Ley de Ejidos

y fija las bases para legislar en materia de tenencia de la tierra; el reglamento agrario del 17 de abril de 1922 y la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925; la Ley de Riesgos promulgada el 9 de enero de 1926 y la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 27 de abril de 1917, conocida también como la Ley Bassols, puesto que Narciso Bassols fue su redactor. También se modificó la Ley de Dotación y Restitución de tierras y aguas del 11 de agosto de 1927; la Ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, la cual deroga la anterior del 19 de diciembre de 1925; se modificó la Ley en Materia de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, la cual fue reformada por los decretos de 1930 y 1932.

La primera reforma al artículo 27 constitucional de 1927 se realizó el 10 de enero de 1934, con el presidente Abelardo L. Rodríguez; sus propósitos principales eran proteger y fortalecer el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; derogar la disposición por la que se confirmó la dotación de terrenos efectuada con apego al decreto del 6 de enero de 1915; facultar a las instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos para adquirir bienes raíces indispensables para su objeto; reestructurar la declaratoria de nulidad para la resolución y operación por las que se hubieran privado total o parcialmente los núcleos de población de sus tierras y aguas y la capacidad de los núcleos que guarden estado comunal para tener sus bienes raíces o capitales en propiedad administrativa. Con esto se creó el Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo, la Comisión Mixta, los Comités Particulares Ejecutivos, los Comisariados Ejidales y el primer Código Agrario.

La segunda reforma ocurrió el 6 de diciembre de 1937, cuando era presidente el general Lázaro Cárdenas del Río. Se reformó la fracción VII del artículo, cuyo propósito era declarar la jurisdicción federal de controversias limítrofes entre terrenos comunales, que el Ejecutivo conocería y resolvería definitivamente. Se publicó el Segundo Código Agrario el 23 de septiembre de 1940.

El 9 de noviembre de 1940 se adicionó el párrafo VI del artículo, el cual imposibilita constitucionalmente la expedición de concesiones, tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, el 30 de diciembre de 1942 se modificó el Código Agrario respectivo.

La cuarta reforma, del 21 de abril de 1945 durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, modificó el párrafo V del artículo. Se declaró propiedad de la nación las aguas

de esteros que se comunicaran con el mar; las de afluentes de los ríos y las de los lagos, lagunas o esteros cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades de la república.

La reforma a las fracciones X, XIV y XV del mismo artículo se realizó el 12 de febrero de 1947 y le correspondió al licenciado Miguel Alemán Valdés su expedición. En estas modificaciones se estableció la extensión mínima de la unidad individual de dotación en diez hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras, también se definió la procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios que poseyeran certificados de inafectabilidad y determinó la superficie de pequeña propiedad agrícola y ganadera.

El 2 de diciembre de 1948 se adicionó la fracción I del artículo, donde se autorizaba a los Estados extranjeros adquirir la propiedad privada de inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas. Correspondió al licenciado Miguel Alemán Valdés su publicación.

La séptima modificación, del 20 de enero de 1960, reformó los párrafos IV, V, VI y VII del artículo, donde se definió el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional. Se declaró propiedad de la nación las aguas marinas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores, además, facultó al gobierno federal para establecer o suprimir reservas nacionales, mediante declaratorias del Ejecutivo Federal.

El 29 de diciembre de 1960 se adicionó el párrafo VI del artículo, donde se dio competencia exclusiva a la nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica. El 29 de diciembre de 1960 se creó la Ley Federal de la Reforma Agraria, con 480 artículos y 49 transitorios.

Se reformaron las fracciones VI, párrafo I, XI; c) XII; párrafo I y XVII a) del artículo, cuyo propósito era la supresión de los territorios federales. El 8 de octubre de 1974 le correspondió la publicación al licenciado Luis Echeverría Álvarez También se creó la Secretaría de la Reforma Agraria el 31 de diciembre de 1974.

La décima reforma se realizó el 6 de febrero de 1975, en el periodo de gobierno del licenciado Luis Echeverría Álvarez. Se agregaron los párrafos VI y VII acerca de las restricciones constitucionales para otorgar concesiones o celebrar contratos, tratándose de minerales radioactivos. Asimismo, dispone la insubsistencia de aquellas operaciones al respecto; faculta a la nación para el aprovechamiento de combustibles nucleares en la generación de energía nuclear; dispone el uso de esta energía sólo para fines pacíficos.

La doceava reforma, del 6 de febrero de 1976, modificó el párrafo III. Agregó un párrafo del artículo respecto a la potestad de la nación para afectar los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana. Fue la base constitucional para regular los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques, para ejecutar obras públicas y plantear y regular lo relativo a los centros de población. Reafirmó la soberanía de la Nación sobre una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, medidas de líneas de base desde las cuales se mide el mar territorial; estableció las bases para la solución de conflictos limítrofes con otros estados, en relación con la existencia de la zona económica exclusiva.

El 3 de febrero de 1983, en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se adicionó el artículo con las fracciones XIX y XX. Propone que el Estado disponga de las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, dando asesoría a los campesinos y promoviendo el desarrollo rural integral.

La decimocuarta reforma fue el 10 de agosto de 1987, mediante un decreto que reformó el párrafo III. El propósito fue dictaminar las medidas necesarias para el desarrollo de los asentamientos humanos y establecer adecuadamente el destino de tierras, bosques y aguas para ejecutar obras públicas y planear el crecimiento de los centros de población, preservando el equilibrio ecológico. Por tanto, se incluyen las palabras: “[...] para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...]”, inmediatamente después de “[...] y crecimiento de los centros de población [...]”, en el párrafo tercero.

La decimoquinta reforma modificó el párrafo tercero, las fracciones IV, VI, (primer párrafo), VII, XV y XVII, fracción XIX; se adicionaron los párrafos segundo y tercero, se derogaron las fracciones X a XIV y XVI del artículo. Las modificaciones plantearon el impulso de la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos y el bienestar de sus familias. Asimismo, consideró preciso examinar el marco jurídico y los programas que correspondían al sector rural para que formaran parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar social. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 enero de 1992. El 28 de enero de 1992 se adicionó la fracción II y III, la cual se refiere a sociedades religiosas y a las instituciones de beneficencia pública o privada.

1.4. Conclusiones

Es irreversible la integración de México a la globalización de la economía mundial. Este proceso es trascendental porque repercute, en el corto plazo, en la conformación de la estructura económica, en la transformación de las funciones del Estado y en el aumento de las responsabilidades de la llamada sociedad civil. Estos cambios han obligado a realizar las transformaciones necesarias y encaminadas a redefinir el papel del Estado en la vida del país, con un gobierno que tome decisiones más acordes con la realidad de la sociedad y en el marco de un proyecto de nación. La Administración Pública debe estar modernizada y fortalecida, con las acciones de gobierno apoyadas en las tecnologías de poder, en los medios y mecanismos que se encuentren a su alcance para mantener la gobernabilidad y dar respuesta a las demandas y necesidades de una sociedad más participativa en las decisiones de gobierno.

Es importante resaltar que la conducción de la economía deberá realizarla el Estado, en su papel normativo, de fomento y compensatorio, por tanto, consideramos que las funciones económicas del Estado, entre otras, tendrá que propiciar y mantener las condiciones de estabilidad macroeconómicas, fomentar las cadenas de producción y comercialización, incrementar las inversiones en capital físico y humano, apoyar y fomentar las exportaciones, promover una mayor vinculación entre la ciencia y la tecnología y los grupos industriales y empresas privadas y sociales, defender los intereses nacionales en las negociaciones comerciales regionales, poner en marcha mecanismos que aumenten la competitividad y el ahorro interno, desarrollar la tecnología y la informática de acuerdo con la nueva era y el conocimiento.

El Estado nacional continuará como la forma predominante de organización política en el contexto internacional, enfrentando con fortaleza los factores externos como la mundialización, la cooperación multinacional, la transnacionalización del derecho y de normas de calidad de producción y los internos, por ejemplo, los reclamos de autonomía e identidades culturales locales, provocando su transformación. Por ello, la fortaleza o debilidad del Estado- nación y la consecuente calidad de vida de sus ciudadanos dependerán de la forma con que se afronten estas circunstancias pero siempre prevaleciendo la soberanía nacional: el principio y el método de la libre determinación del Estado-nación

Un elemento toral para conducir la transformación del Estado es el gobierno. El gobierno del Estado moderno debe orientarse a entender, en lo esencial, los principios de

la gobernabilidad. Esta es más que la conducción de las instituciones políticas de manera legal, eficiente, efectiva, competente, económica, imparcial y responsable; se manifiesta en el establecimiento de políticas de Estado, es decir, consensuada, estratégica y de largo plazo que aseguren el bienestar presente y futuro de la colectividad política.

En este ámbito se deberá realizar la reforma del Estado, la cual consiste principalmente en la fundación de nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad civil, más fructíferas, caracterizadas por dar mayor libertad y amplias posibilidades de realización para los hombres y las mujeres, con el fin de brindar mayor seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable de la nación.

En el marco de estas refundaciones se deben adecuar debidamente, con motivo y fundamento, las instituciones que con base en nuevos consensos establezcan aquéllos que lo consideren deseable y factible, es decir, lo que socialmente se requiere de las instituciones. Estas adecuaciones deberán plasmarse en los ámbitos *legal* —reforma del marco legal y normativo—, *institucional* —modificación a los valores y los significados que la sociedad o la misma institución se atribuyen— y, por último, *administrativo* —encaminado al cambio en la organización, los procedimientos, las rutinas, etcétera.

Sin embargo, muchas reformas sobre el Estado propuestas en 1995 y 1997 quedaron inconclusas pero todas ellas son, de alguna manera, trascendentales y necesarias. Por ello, la tarea inmediata es el estudio cauteloso de las reformas institucionales y lograr los consensos que las legitimen y legalicen. Por ejemplo, las modificaciones de 1992 al artículo 27, encaminadas a la regularización de la tenencia de la tierra y a su posesión de los diferentes ejidatarios y comuneros, y su incorporación al mercado como un producto más.

Desde la Constitución de 1917, el artículo 27 siempre ha sido importante dentro del cuerpo de nuestra Carta Magna. Las modificaciones realizadas han sido adecuaciones con el objetivo de modificar la legislación conforme los momentos que vivía el país, específicamente, su realidad económica, política y evidentemente social. Sin embargo, estas modificaciones no cumplieron con las expectativas que los campesinos y las organizaciones campesinas esperaban, puesto que fueron coyunturales y obedecían principalmente a los intereses del Estado. También es cierto que el Estado siempre ha regulado la actividad de la producción agrícola, siempre ha buscado nuevas opciones para estimular su crecimiento, no obstante, ninguno de los planes instaurados ha logrado los resultados esperados para fortalecer y reorientar la actividad agrícola campesina. Si recordamos que la participación del Estado mexicano en los planes de desarrollo rural

estaba encaminada a la producción de alimentos en el corto y mediano plazo, y el requerimiento de estabilidad política para propósitos de producción en el medio rural, éste fue un incentivo para que el Estado introdujera y estimulara programas de desarrollo en este sector. El gasto y la inversión públicos fueron los instrumentos idóneos en los países en vías de desarrollo para atender un doble objetivo: crear la infraestructura necesaria para incrementar la productividad del sector rural y lograr, al mismo tiempo, el apoyo político de los sectores beneficiados por su acción

Durante los años el sector rural vio reducirse, relativamente, la parte de la inversión pública destinada a fomentar la producción agrícola, así como la canalizada para elevar el nivel de vida de la población rural. En los años treinta el aparato político había perdido eficacia para mantener la tranquilidad en el medio rural, por ello, entre 1934 y 1940 el sistema respondió a la inquietud rural con una de las más amplias reformas agrarias hechas en la historia de América Latina. Ya en la década de los cuarenta e inicios de los cincuenta destina elevados montos de inversión al medio rural. Lo anterior permitió mantener la paz social en el campo y elevar notablemente la producción agrícola en este periodo, para acelerar las tasas de crecimiento, México siguió a partir de 1940 un modelo que enfatizaba el desarrollo del sector urbano-industrial, con el descuido relativo del sector rural.

Desde 1934, con el primer Plan Sexenal y hasta nuestros días, el gobierno se ha fijado como objetivo fundamental mantener las relaciones de producción capitalista en el campo y legitimar por otro lado, la participación del Estado como único responsable de la conducción y definición socio-económica y productiva del agro. Sin embargo, las estrategias político-económicas instauradas por el Estado hasta finales de los sesenta demostraron su agotamiento ante la situación de crisis económica-social por la que atravesaba el país y el sector campesino, en consecuencia.

Podemos considerar que la pérdida del dinamismo en la inversión en el sector rural y la falta de programas específicos para incrementar la producción y mejorar la distribución del ingreso entre la mayoría de los campesinos de las áreas de temporal fueron, entre otros, factores que provocaron que hacia finales de los años sesenta el deterioro en la producción agrícola y en la vida rural tuvieran una crisis muy intensa. En 1992, nuevamente, se modificó el artículo 27 constitucional con el propósito de modificar el marco legal y provocar lo que por muchos años el sector campesino ha esperado: elevar su nivel de vida, el desarrollo y la producción en el campo y, sobre todo, la justicia que por años ha esperado.

2. Las modificaciones constitucionales al artículo 27 de 1992

2.1. Propósitos de las modificaciones constitucionales

La vida del campo mexicano ha sido muy alterada en los últimos 20 años por los cambios en el proyecto económico del país, a raíz de la crisis de la deuda en 1982 y, sobre todo, por la crisis del sector agrícola, agrario y alimentario. Las transformaciones más profundas se llevaron a cabo en las instituciones estatales vinculadas con el agro, sobre todo a partir del gobierno salinista, cuando se reformaron prácticamente todas las instituciones heredadas de la Revolución Mexicana y de un proyecto nacionalista basado en el desarrollo hacia el interior. A partir de 1992 se transformó y se definió el nuevo marco institucional para el agro mexicano, el cual está diseñado para que la economía rural se desenvuelva a partir de las señales del mercado nacional e internacional, desmantelando una serie de instrumentos de regulación sobre los mercados rurales. A través de éstos el Estado mexicano había ejercido una importante intervención en las actividades productivas. Finalmente, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá confirmó que México se sitúa definitivamente en un nuevo contexto económico que tendría profundas implicaciones para la población rural. Ante tal escenario se le asigna un nuevo papel a la agricultura mexicana, en un proyecto económico que rebasa las fronteras nacionales e integra a nuestro país en el proceso de globalización, diseñado en los programas de política sectorial, en las reformas institucionales y en las cláusulas negociadas en el tratado comercial.

Las reformas de 1992 han ocurrido dentro de un contexto económico no favorable y en una prolongada crisis del sector rural. Ambos fenómenos dieron como resultado una baja rentabilidad y competitividad de la producción agropecuaria y la concentración de la pobreza. La crisis de la agricultura campesina y de la producción de básicos ha sido permanente desde los años setenta y a partir de entonces se generalizó la opinión, tanto del gobierno federal como de las organizaciones campesinas y los estudiosos, de que la situación del campo era crítica. Evidentemente, el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al PIB, en la dotación de servicios, en los ingresos de la población y en general en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal. El esquema de desarrollo del campo exhibía su total agotamiento; desde 1965 el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria era inferior al de la población, lo cual dio origen a una importación cada vez mayor de alimentos básicos, en especial de maíz. Asimismo, la creciente población rural no poseía tierras de cultivo, no

podía adquirirlas mediante la dotación ejidal y carecía del empleo e ingresos permanentes y razonables. Ello generó la migración temporal masiva y definitiva a las ciudades medias, grandes y a los Estados Unidos. Era ampliamente conocida la necesidad de abrir nuevas opciones productivas y de bienestar a los habitantes del campo, respetando las tres formas de propiedad establecidas en la Constitución: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

Con motivo de su tercer Informe de Gobierno, el presidente de la republica expuso el 1 de noviembre de 1991 una nueva Estrategia de Desarrollo Rural que, a la letra, dice:

Debemos partir del reconocimiento de nuevas realidades: nuestra población está creciendo, pero nuestro territorio es el mismo. Sólo en el campo viven hoy 25 millones de compatriotas, casi el doble de la población que había en todo el país en 1910, y su número va en aumento. Existen 25 millones de hectáreas de labor, cinco millones de riego, mientras que la fuerza de trabajo en la agricultura es ya de seis millones de productores. Ha crecido la producción pero la productividad no es suficiente. El minifundio se extiende tanto entre ejidatarios como entre pequeños propietarios y los campesinos tienen que trabajar más para sacar menos. En nuestro campo todavía hay mucha miseria.

El reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo: pero pretender, en las circunstancias actuales, continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos. No porque haya fallado la Reforma Agraria, sino por la propia dinámica social, demográfica y económica [en] la cual contribuyo. Hoy la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios es de minifundistas; dos terceras partes de los campesinos que siembran maíz en la nación tienen menos de tres hectáreas de tierra de temporal por familia; muchos sólo poseen surcos. Así no pueden satisfacer sus propias necesidades.

El gobierno está obligado por mandato constitucional a seguir repartiendo tierras, pero desde hace años los efectos del reparto son contrarios a su propósito revolucionario y cumplirlo no responde al espíritu de justicia de la propia Constitución. Antes el camino del reparto fue de justicia; hoy es improductivo y empobrecedor. Seguir por esa ruta sería traicionar la memoria de nuestros antepasados revolucionarios, defraudar a los campesinos ya beneficiados por el reparto y burlar a los que esperan nueva tierra, hombres y

mujeres de carne y hueso, de ideas y sueños. Con toda razón se indignarían ante repartos de pura estadística, en el papel. Nos exigen claras opciones productivas con su participación en el trabajo y para el progreso nacional.

Seis días después, el 7 de noviembre del mismo año, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella justifica el fin del reparto agrario y la Reforma Agraria ingresa en una nueva etapa, donde la justicia agraria es el garante de la impartición de justicia y la definitividad en esta materia. Además, considera que la capitalización del campo es condición necesaria para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento, reconociendo la pequeña propiedad, la cual se preserva y se ratifica, con especial referencia a las nuevas formas de asociación como posibilidad para la capitalización y así superar el estancamiento (anexo 2).

El 14 de noviembre el Ejecutivo Federal convocó a los diferentes representantes de las 12 organizaciones integrantes del Congreso Agrario Permanente (CAP), de otras agrupaciones y de los propietarios rurales, para mostrarles un programa de diez puntos tendientes a reactivar integralmente el campo. Son los siguientes:

1. Se reiteró lo señalado en la iniciativa de reformar, dar justicia social efectiva y restituir al campesino su libertad para decidir. Es necesario proporcionar mayor certidumbre en la tenencia, propiciar mayor producción de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y revertir el creciente minifundio.
2. Abordó la manera en que la reforma protegería al ejido, desplazando a la burocracia que se inmiscuía en todas las decisiones ejidales y devolviendo la capacidad de decisión a los ejidatarios.
3. Resaltó la posibilidad de que los campesinos fueran los sujetos y no simples objetos del cambio. Para evitar confusiones, se reiteró que la titulación de las parcelas ejidales no significa promover la privatización sino crear las condiciones para que los campesinos decidan el régimen de tenencia que más les convenga.
4. El tema fue la reversión del minifundio y evitar el regreso del latifundio. Se explicó que la reforma combatía al minifundio promoviendo la constitución de sociedades mercantiles en la producción, las tierras de cada socio no podrían exceder los límites de la pequeña propiedad, los cuales se mantenían vigentes.
5. Se planteó que las asociaciones promovieran la capitalización, pero que la ley reglamentaria determinaría la protección de los derechos de los trabajadores del

campo, presentando opciones públicas transparentes y legalmente definidas. Por ello, se planteaba la necesidad de dar certidumbre a la tenencia de la tierra y, además, asegurar la participación del Estado para promover formas de asociación entre ejidatarios y particulares.

6. La creación de los Tribunales Agrarios tenía el propósito de dar una rápida solución jurídica a las múltiples peticiones campesinas pendientes. Sin embargo, los campesinos no se quedarían solos, pues se crearía una institución encargada de procurarles justicia y representarlos frente a los tribunales. Otra medida propuesta fue la sindicalización de los jornaleros agrícolas para asegurar un trato justo en su relación laboral.

Los cuatro puntos restantes se referían a diversos compromisos para recuperar y reactivar económica y productivamente el campo.

7. Se propuso incrementar en 20% el gasto destinado al sector agrícola en 1992 y 30% al asignado para la infraestructura hidrológica.
8. El subsidio de 30% del costo y ampliación de la cobertura del sector ejidatario.
9. Se anunció la creación del Fondo Nacional para las Empresas de Solidaridad que tendrían el propósito de crear en el campo empresas de y para campesinos, apoyando las actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y microindustriales.
10. Se refirió a la cartera vencida de Banrural, la cual se resolvería al transferirla al Programa de Solidaridad, donde se determinaría la forma de finiquito, con trabajo o colaboración. Asimismo, la cartera de los ejidatarios que necesitaran de plazo largo o pronto pago con descuento, sería transferida a un fideicomiso fuera de Banrural.

Las modificaciones propuestas fueron las más radicales y profundas que se habían hecho desde el inicio de la Reforma Agraria, por lo que las movilizaciones, las opiniones en los medios de comunicación y los debates no se hicieron esperar. A petición de la CNC, el Congreso Agrario Permanente (CAP) convocó a una asamblea extraordinaria, en la que los dirigentes campesinos dieron a conocer sus respectivas posiciones. Asistieron la Unión General Obrero Campesino Popular, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, la Central Campesina Independiente, la Unión General de Obreros y Campesinos de México y el Movimiento Nacional de los Cuatrocientos Pueblos, donde demandaron una coordinación estrecha con las comisiones de Reforma Agraria y Agricultura en las cámaras de Diputados y de Senadores.

El 1 de diciembre de 1991, los representantes de más de 200 organizaciones campesinas, uniones de ejidos, partidos políticos, intelectuales y otros firmaron en Los Pinos un manifiesto campesino. Se coincidió en la necesidad de promover cambios en el campo, distinguir las diferentes áreas del ejido y la comunidad y elevar ambas formas de propiedad al rango constitucional, también superar el rezago agrario y establecer la libertad de asociación. Se propusieron algunos puntos adicionales como consagrar la ilegalidad del latifundio, reducir al menor tiempo posible el plazo para el fraccionamientos de excedentes de tierras y otorgar preferencias a los núcleos agrarios para adquirirlos, establecer límites a las sociedades por acciones, tomar medidas para que el cambio de uso del suelo ganadero sirva para la ampliación de la frontera agrícola, establecer claramente la personalidad jurídica de los ejidos y las comunidades y reconocer a la asamblea como la máxima autoridad de los núcleos.

Antes de iniciar el debate sobre la iniciativa en la Cámara de Diputados, las comisiones encargadas de analizar celebraron diez audiencias públicas de información a las que fueron invitados titulares de las secretarías de Estado involucradas, representantes de uniones de ejidos, académicos, empresarios, miembros de diferentes organizaciones campesinas y jurídicas y los seis partidos políticos representados en la Cámara: PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM y PPS. El 2 de diciembre de 1991 las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria presentaron el dictamen sobre la iniciativa presidencial que coincidió casi totalmente con la propuesta, salvo la fracción IV. La discusión en la Cámara de Diputados se llevó a cabo en dos sesiones, iniciando el 4 y terminando el 5 de diciembre. Se aprobó con 343 votos a favor, 24 en contra y seis abstenciones. La versión final sufrió 20 modificaciones respecto a la propuesta inicial. 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 y se publicó el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

Con la modificación del artículo 27 constitucional inicia una Reforma Agraria que busca guiar su producción eventualmente por el movimiento de precios y criterios de eficiencia, pretendiendo modificar las modalidades de tenencia de la tierra. La modernización del campo así planteada implica realizar un cambio en su producción, al sustituir los cultivos tradicionales por aquéllos de mayor rentabilidad en el mercado. No debemos olvidar que en su última fracción (XX) obliga al Estado a:

promover las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El campo y sus habitantes siempre han desempeñado un papel histórico en el desarrollo político y económico del país. El México moderno tiene sus orígenes en un movimiento fundamentalmente agrarista. Un nuevo marco institucional parecería necesario en la transformación productiva del campo. Con la nueva legislación agraria, en la cual ya no se obstaculiza el acceso al capital privado y los recursos ejidales mediante el control de la tierra, hay menor motivación para realizar asociaciones en participación. No obstante, la agilización de un mercado de tierras rurales también se ha mostrado como un proceso sumamente complejo, empezando por los aspectos jurídicos. Para que cada ejido y ejidatario pueda regularizar sus tierras y parcelas se requiere verificar las delimitaciones territoriales y de los poseedores legítimos. Esta regularización y la resolución de múltiples y complejos problemas jurídicos que surgen en este proceso a lo largo y ancho del país han originado un enorme aparato burocrático —la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios—, un esfuerzo administrativo similar será necesario para ejecutar la entrega de subsidios mediante Procampo.

La modificación al artículo 27 constitucional —que pone fin al reparto agrario— y la nueva Ley agraria —que abre la posibilidad de la privatización de la tierra ejidal y permite a las sociedades mercantiles ser dueñas de tierras— son piedra angular de la reorganización productiva en el campo. Sin embargo, existe un aspecto político fundamental que explicaría, también, la decisión de haber puesto fin al reparto agrario y abierto la posibilidad de la privatización del ejido: la necesidad de terminar con la ideología agrarista vinculada con los postulados de un Estado populista benefactor y de crear un estado de derecho apegado al nuevo marco ideológico neoliberal, sin romper con el sistema político corporativista heredado de la revolución.

Las modificaciones al artículo 27, desde la perspectiva del cambio, para la estructura productiva se entienden en el contexto de la persecución de eficiencia productiva y atracción de inversiones al campo. Se articulan así la apertura comercial y la

modificación de la estructura de la propiedad rural. Es evidente que para ser competitiva en el mercado exterior, la actividad agropecuaria necesita aumentar la productividad en todos los cultivos y actividades pecuarias; para ello se requiere inversión. El tipo de modelo para la agricultura de exportación y de alta competitividad, sin apoyos importantes por parte del Estado, es el de empresas agrícolas y economías de escala. Es claro que la reforma institucional para la modernización del campo mexicano no es una historia terminada.

En el marco de estas modificaciones nace un programa gubernamental encaminado a regularizar la tenencia de la tierra, el cual será un instrumento vital para este propósito denominado PROCEDE, ya que obedece a políticas públicas de gobierno para llevar al campo la ratificación de las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución. De esta manera los campesinos tendrían seguridad mediante un documento que acredita que en lo personal poseen derechos sobre una superficie determinada que puede ser enajenada, arrendada, formar parte de una sociedad mercantil, o bien, continuar trabajando en lo personal.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y su estrategia político-económica general plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y, posteriormente, con los diferentes programas sectoriales —por ejemplo, el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994—, se establecen las estrategias y actividades concretas para seguir en el sector agro rural durante el periodo señalado, que establecía el quehacer público en el sector: mejorar la asignación de recursos; crear condiciones propicias para la inversión; diversificar las actividades y lograr desarrollar todo el potencial productivo del medio rural. Cabe señalar que este gobierno había puesto especial interés en una abierta política neoliberal, que debe ser acompañada de toda una serie de acciones, con base en la concepción de que la economía mexicana debe insertarse ampliamente en el ámbito de la economía mundial como condición para impulsar el desarrollo del país. El replanteamiento del papel del Estado es fundamental para lograr lo que se quiere, con las circunstancias del modelo que el gobierno ha adoptado.

El sector agrícola mexicano debe desarrollarse hoy en este contexto de privatización de la economía mexicana, de formación de bloques económicos (Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá), de apertura (Cuenca del Pacífico, Comunidad Económica Europea), de globalización, modernización, desregulación y, por añadidura, de reformas al artículo 27 constitucional y su marco reglamentario.

La tendencia a la abierta privatización del sector social de la agricultura es ya un hecho que se consumará poco a poco: se han dado ya las reformas al artículo 27 constitucional, al igual que a Ley Agraria, un hecho que para algunos representa una contrarreforma agraria, debido a la magnitud de las modificaciones aprobadas, en las que se vislumbra la intención por privatizar el campo mexicano.

2.2. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)

El PROCEDE es un programa del gobierno federal dirigido a los campesinos, cuyo objetivo central es regularizar la tenencia de la tierra mediante el reconocimiento y la acreditación de la propiedad ejidal y de los derechos individuales correspondientes, así como promover que se expidan y entreguen a sus legítimos beneficiarios los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común y los títulos de los solares del área de asentamiento humano.

La realización del programa demanda la conjunción de esfuerzos de varias dependencias y entidades públicas, en unos casos por mandato de ley y, en otros, por necesidades técnicas del propio programa y, sobre todo, con la participación convencida de los integrantes del núcleo agrario.

La certificación de los derechos de la propiedad rural deberá transformar no sólo el entorno y la convivencia social en los núcleos agrarios sino en la sociedad rural en su conjunto, además de fortalecer la seguridad de la propiedad rural y el pleno ejercicio de los derechos sobre la tierra, a fin de permitir al campesino exclusividad y ejecutabilidad de la transferencia de sus derechos agrarios. Es decir, realizar transacciones como aparcería, renta, traspaso de derechos y venta de su tierra, cuando así lo considere conveniente.

Si bien es cierto que estas acciones propician la existencia de un mercado de tierras más eficiente y otorga la certidumbre necesaria a los productores rurales para que realicen sus actividades, se requieren grandes inversiones en capital financiero y humano para que los productores rurales diversifiquen sus actividades, se especialicen, se capaciten y fortalezcan las figuras existentes de organización en el campo [Robledo, 2000].

Este programa, es coordinado por el secretario de la Reforma Agraria y participan las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Desarrollo Social, el secretario

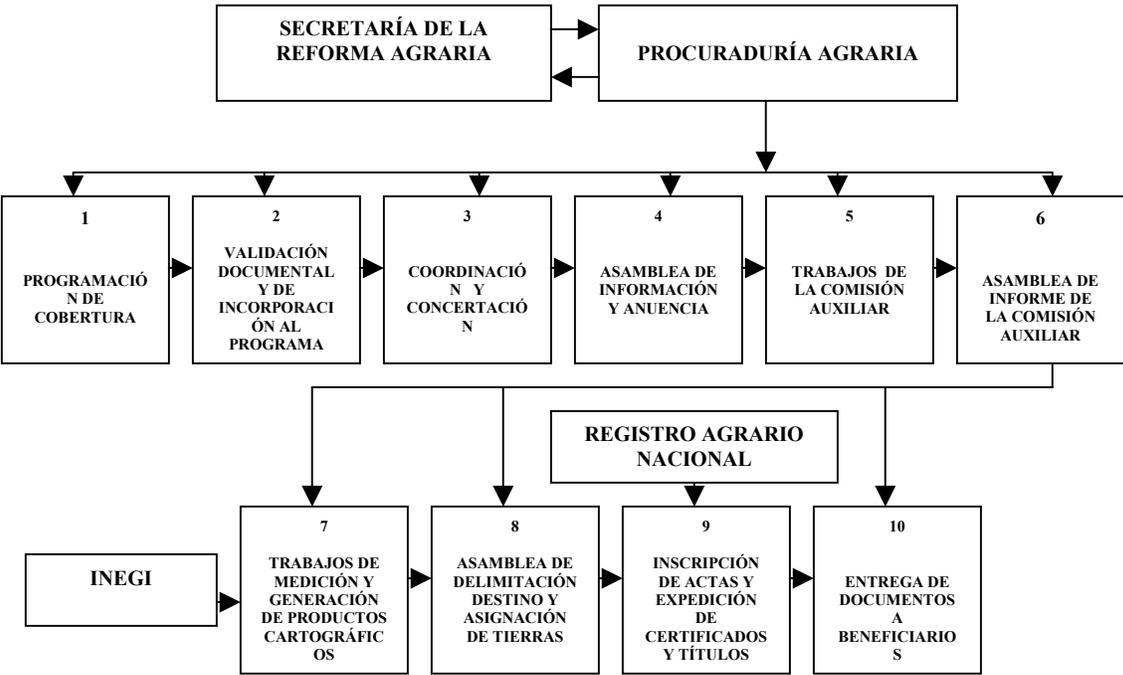
Técnico del Gabinete Agropecuario, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con una actividad sustantiva para la Procuraduría Agraria.

El papel protagónico del programa corresponde a la Asamblea ejidal, pues ella es la única que puede delimitar, destinar y asignar las áreas de uso común, de asentamiento humano y parceladas, mediante el cumplimiento de todas las formalidades y los requisitos que la ley establece. La Asamblea decide cómo regularizar la tenencia de la tierra en la forma que más convenga al ejido.

La participación, en términos generales, de las instituciones en el programa se establece de la siguiente manera (anexos 3 y 4 de los Procedimientos Generales de Operación para tierras ejidales y para comunidades).

El procedimiento operativo diseñado para apoyar la ejecución de los trabajos de regularización de lo ejidos comprende siete acciones básicas, de las cuales cinco son coordinadas por la Procuraduría Agraria, una por el Registro Agrario Nacional y una por el INEGI (diagrama de flujo 1):

Diagrama de flujo 1. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. Etapas del Procedimiento General Operativo



Nota: El núcleo agrario participa de la etapa 3 a la 8.

1. La **primera etapa** del programa es la programación de cobertura. Consiste en un trabajo conjunto entre la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el INEGI.
2. La **segunda etapa** es la Validación de documentos y de incorporación al programa, ésta se da entre la Secretaria de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria, instancias que se dedican, la primera a la coordinación nacional de programa y la segunda a la operación e instrumentación del mismo.

A la Procuraduría Agraria le corresponde coordinar las siguientes etapas y acciones básicas:

3. Coordinación y concertación, información y sensibilización en el interior del ejido.
4. Asamblea de información y anuencia del programa.
5. Trabajos de la comisión auxiliar.
6. Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar
8. Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras

Al INEGI le corresponde la acción:

7. Trabajos de medición y complementarios

Al Registro Agrario Nacional le corresponde:

9. Expedición e inscripción de certificados y títulos solares.

En los anexos se detallan las principales actividades que cada institución debe desarrollar en cada una de las siete acciones básicas para la certificación de tierras ejidales y 10 para la certificación de tierras comunales, así como los cuadros de las actividades del Procedimiento General Operativo de cada programa.

A la Procuraduría Agraria le corresponde promover la ejecución del programa en los ejidos, garantizando el cumplimiento de los derechos de los núcleos de población ejidal y de los ejidatarios, poseionarios y vecindados, y comprende la realización de actividades en el interior de cada ejido. Éstas permitirán que los ejidatarios se organicen y tomen sus decisiones apegadas a la ley, sin lesionar derechos de terceras personas y para el mejor provecho del núcleo de población, cuidando siempre de respetar los usos y las costumbres que prevalezcan y realizando sus funciones con criterios de justicia, respeto y calidez.

Las acciones que corresponden a cada una de las instituciones son:

1. Programación de Cobertura: en esta etapa se establecen la capacidad de atención de ejidos, se realiza la programación de atención a éstos cualitativa y

cualitativamente, donde participan la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el INEGI y el Registro Agrario Nacional.

2. Validación documental y de incorporación al programa: la Secretaría de la Reforma Agraria hace entrega de las carpetas básicas que amparan las acciones, se elabora el diagnóstico ejidal y donde se publica la convocatoria para efectuar la asamblea de información y anuencia.

3. Coordinación y concertación: se establece contacto con autoridades municipales, órganos ejidales y organizaciones campesinas, representaciones de instituciones públicas para informar sobre las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria; se presenta el programa y se solicita el apoyo para su ejecución, realizándose el diagnóstico municipal.

La información y sensibilización en el Interior del Ejido son aspectos importantes para los trabajos del programa en los núcleos de población agrarios; se realizan entrevistas con órganos ejidales, grupos de ejidatarios y con ejidatarios en particular y avecindados, con el objetivo de presentar el programa, y se promueve la aceptación del mismo, además de aplicar el cuestionario ejidal y así desarrollar el diagnóstico ejidal evaluándose la viabilidad de incorporación de los ejidos al programa.

4. Asamblea de información y anuencia del Programa: el visitador agrario presenta, con el INEGI, el programa ante la asamblea. Ésta decide su participación en el mismo, en el caso de ser aceptados, la asamblea integrará la comisión auxiliar, solicitando a la Procuraduría Agraria la incorporación del ejido al programa. Además, solicita al Registro Agrario Nacional el auxilio técnico para la delimitación de tierras en el interior del núcleo, asimismo, solicita al INEGI el apoyo técnico para la realización de los trabajos de medición.

5. Trabajos de la comisión auxiliar: asisten la Procuraduría Agraria y el INEGI. Se realizan en el interior de núcleo agrario y en él se delimitan las tierras del ejido. Se realiza el croquis a mano alzada (Con la asistencia técnica del INEGI se realiza el recorrido y marcaje del perímetro del núcleo y se elabora el croquis a mano alzada, el cual refleja la situación de las tierras económicamente parceladas, de uso común y de asentamiento humano, en donde se identifican, reconocen y señalan los linderos y vértices de las tierras del ejido, condición necesaria para la elaboración del croquis a mano alzada. Durante esta etapa se recabarán las actas-convenio de identificación, reconocimiento y conformidad de linderos o actas de identificación y reconocimiento de linderos. Este croquis refleja la distribución actual de las tierras del ejido y las

modificaciones que haya sufrido el polígono ejidal, de acuerdo con la identificación de áreas segregadas o las que presenten conflicto, además, en él se señalan gráficamente las tierras parceladas, de uso común y de asentamiento humano. El croquis se presenta a la asamblea para que ésta decida el proyecto y la calendarización de los trabajos de medición. En la asamblea de informe de la Comisión Auxiliar el Presidente de la Comisión Auxiliar realiza la presentación del croquis a mano alzada y se explica el procedimiento que se usó para su elaboración) [*Guía de la Comisión Auxiliar*, Procuraduría Agraria, 1997], se recaban las constancias de conformidad, se integran los expedientes individuales y se emite la convocatoria para la asamblea de información de la Comisión Auxiliar.

6. Asamblea de informe de la comisión auxiliar: la comisión auxiliar informa a la asamblea, para su aprobación, la lista de posibles sujetos de derecho y la integración de sus expedientes, el croquis a mano alzada, que refleja la distribución actual de las tierras en el interior del núcleo y el informe de los diferentes conflictos identificados.

7. Trabajos de medición y complementarios: la participación de la Procuraduría Agraria reside principalmente en la conciliación de controversias internas generadas en la medición de linderos inter-parcelarios de derechos, realizando un informe y evaluación del avance del programa.

8. Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras: esta asamblea es la de mayor trascendencia del programa, ya que en ella se toman las siguientes resoluciones: presentación de la delimitación de los planos general e interno del ejido, aprobación de la delimitación y destino de las tierras en el interior del núcleo, aprobación y reconocimiento de los sujetos de derecho, aprobación de la delimitación de las parcelas individuales, reconocimiento y asignación de derechos parcelarios, así como delimitación de parcelas con destino específico. Además, asignación de derechos sobre las tierras de uso común, reconocimiento y, en su caso, asignación de derechos sobre solares, solicitud al Registro Agrario Nacional para la inscripción de los acuerdos del acta de asamblea, planos general e interno del ejido y la certificación de estos últimos, así como la expedición e inscripción de los certificados y títulos correspondientes.

Desde la información y sensibilización del ejido hasta la verificación de la legalidad de las asambleas son responsabilidad directa de la Procuraduría Agraria, para ello, la institución cuenta con los cuadros profesionales necesarios y debidamente capacitados que participan permanentemente en este proceso de regulación de la tierra ejidal, conforme a las costumbres y usos que prevalezcan en el mismo. Realizan sus funciones

con base en los criterios de justicia establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al INEGI le corresponde realizar los trabajos técnico-operativos que conduzcan a la identificación, ubicación geográfica precisa y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales; participa también en el diseño e instrumentación de la campaña de comunicación del PROCEDE. A este instituto le corresponde llevar a cabo los trabajos de medición en el interior del ejido, con apoyo de la comisión auxiliar, de acuerdo con las instrucciones de la asamblea. Mide el polígono general conforme a los documentos básicos, asimismo, elabora los planos correspondientes que deben ser exhibidos durante un periodo de ocho a 15 días en el interior del núcleo, para el conocimiento y observación de los interesados.

9. El Registro Agrario Nacional es responsable de realizar esta etapa, la **inscripción de actas y expedición de certificados y títulos** y formalizar la regularización de la tenencia de la tierra ejidal. Esto, mediante el registro, el control y la expedición de los documentos correspondientes, garantizando seguridad documental. También es el órgano responsable, en primer término, de certificar la inscripción en el plano del ejido, que deberá contener la delimitación de las tierras de uso común, del asentamiento humano y del parcelamiento; verificará que en el acta consten las instituciones de la asamblea para la expedición de los certificados y títulos correspondientes, para su posterior emisión de certificados parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares urbanos. adicionalmente, el RAN, órgano responsable de la emisión de las normas para la medición de las tierras en el ejido, vigilará su cumplimiento.

10. Entrega de documentos a Beneficiarios: corresponde, en un evento político, a la entrega de certificados y títulos donde participa el gobierno federal, estatal y el Registro Agrario Nacional.

A la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponderá proponer acciones institucionales orientadas a la regularización de la tenencia de las tierras ejidales y coadyuvar en la aportación de información documental (carpetas básicas y fichas técnicas) sobre los ejidos.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos debe coadyuvar en el desarrollo del programa y promover la observancia de normas y procedimientos en materia de agua, bosques y selvas.

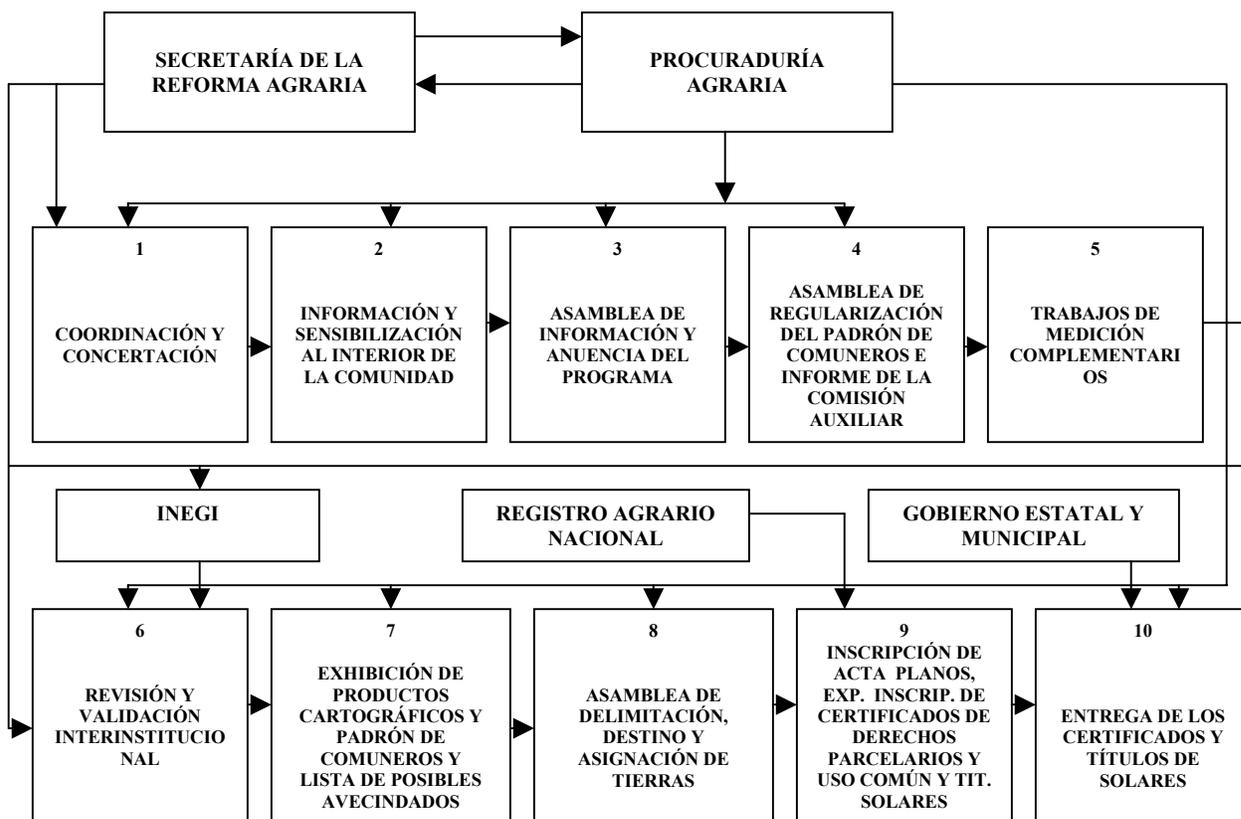
La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de emitir las normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización del ejido y su reserva de crecimiento, así como vigilar su comportamiento.

Esquema 1. Esquema del PROCEDE y la interrelación entre instituciones federales y estatales



El Procedimiento General de Operación del PROCEDE para Comunidades está integrado por 10 etapas en las cuales la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el INEGI, el Registro Agrario Nacional y el gobierno estatal y municipal participan con acciones bien definidas en el proceso (diagrama de flujo 2).

Diagrama de flujo 2. Procedimiento General Operativo del PROCEDE en Comunidades



En ambos procedimientos, el protagonista principal del programa es la asamblea general. A ella corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelado; la asamblea tomará la decisión de regularizar la tenencia de la tierra como mejor le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece para garantizar la libertad y democracia en la toma de acuerdos y el respeto a los derechos de los integrantes del núcleo ejidal.

Los sujetos de derecho de los núcleos agrarios reunidos en asamblea general decidirán voluntariamente su participación en el programa. En el caso de aceptar se constituye la Comisión Auxiliar que los representará y será el enlace con las instituciones participantes. En lo particular, cada miembro del núcleo deberá apoyar a la Comisión Auxiliar en los trabajos de campo para que, en su momento, reconozca a los sujetos de derechos y determinar el destino de las tierras.

Personaje con roles que facilitan el éxito del programa son el visitador agrario y el abogado agrario, quienes coadyuvan en la solución de conflictos tanto entre ejidatarios como entre los núcleos agrarios, mediante la conciliación de controversias, apoyados

siempre por los auxiliares de visitador: jóvenes campesinos de los diferentes núcleos (becarios campesinos) que participan activamente en los trabajos del programa en sus lugares de residencia.

El programa redundará, sin duda, en beneficio de los campesinos del país, porque les dará la certeza y seguridad jurídica en la tenencia de sus tierras. Esto, a su vez, repercutirá favorablemente en la modernización del campo, lo que significa aumentar la producción y productividad, mejorar los niveles de vida de la población rural y revertir los fenómenos del minifundio y la simulación.

2.3. Las modificaciones de la estructura gubernamental, la creación de nuevas instituciones

Las modificaciones al artículo 27 constitucional son respuestas del gobierno federal para transformar la realidad del campo mexicano, pretenden disminuir la pobreza en el campo, con base en una mayor justicia y libertad. En ellas se encuentran las condiciones que regulan la vida del agro y reconocen las demandas y acciones de los campesinos.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia agraria establece, entre otros aspectos, el respeto a la libre voluntad de los sujetos agrarios (ejidatarios y comuneros); el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, dando seguridad a los campesinos sobre la tierra que trabajan y el lugar en que viven; autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades, donde establecen los órganos como la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia. Ello provoca que exista una participación más democrática y establece a la asamblea como el órgano supremo del núcleo agrario.

La Ley Agraria señala los derechos que los ejidos y comunidades tienen sobre sus tierras: delimitación, asignación y destino; uso y usufructo permitido y extensión máxima de tierra para un ejidatario. También expone el derecho de los ejidatarios y comuneros a formar sociedades mercantiles y asociaciones rurales; el aprovechamiento de las aguas del ejido y la posibilidad de los mismos para enajenar sus derechos parcelarios dentro del núcleo agrario; el reconocimiento de los sujetos agrarios, donde la ley establece la protección de los derechos de otros campesinos y acepta la realidad del campo y reitera el sentido social del derecho agrario mexicano. La nueva Ley Agraria reconoce como

sujetos de derecho a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas.

Como resultado de la modificación al artículo 27, se crearon nuevas dependencias públicas: la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional. La primera estaría encargada de la procuración de justicia agraria, defensora de ejidos y comunidades, así como de ejidatarios y comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. La segunda sería responsable de controlar la tenencia de la tierra y de la seguridad documental de los predios rústicos. Ambas, instituciones descentralizadas de la Administración Pública federal, con el apoyo técnico del INEGI, llevan a cabo el PROCEDE. Este programa de colaboración interinstitucional tiene el objetivo de realizar, a partir de la decisión de los núcleos agrarios, la delimitación de las tierras en el interior del ejido, culminando con la expedición de los certificados parcelarios, certificados de derechos y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar el programa.

La creación de estas dos dependencias públicas nos recuerda la importancia y el propósito de crear, modificar o reformar nuevas instituciones públicas, como mecanismos administrativos para mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso. El rol de las reformas y la mejoría de las instituciones son aspectos relevantes en las economías en desarrollo. Tampoco debemos olvidar que los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo no basta aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas, tener buenos programas de inversión y financiamiento, contar con infraestructura básica, incorporar al desarrollo tecnológico ni invertir en capital humano y social sino, además de buenas políticas en estos ámbitos, sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, diseñar las nuevas políticas económicas y encarar el entorno internacional más competitivo. Tampoco debemos olvidar que las diferencias en el desempeño económico entre países pueden ser explicadas mediante el rol de las instituciones.

La introducción de nuevas instituciones o su reforma no garantizan *per se* soluciones definitivas a los complejos problemas que han obstruido el desempeño eficiente durante muchos años. También se dice con razón que la eficiencia y el bienestar son procesos cuya solución no depende exclusivamente de las instituciones, del mercado,

ni de las políticas públicas sino de un complejo ensamble de arreglos institucionales que son simultáneamente económicos, sociales, políticos e institucionales. La profundidad del cambio estructural y el nuevo contexto económico y político internacional han puesto de manifiesto que la necesidad de la reforma institucional no es una moda pasajera; por el contrario, cada vez se admite más que ha sido una respuesta obligada por el nuevo contexto de exigencias del mundo global, justamente para poner al día el marco institucional [Ayala Espino, 2000].

Con la creación de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, la Administración Pública busca las características organizacionales que faciliten el control sobre los recursos públicos, que den mayor agilidad y efectividad a las estructuras burocráticas a fin de que respondan a las demandas de los campesinos o mejoren la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

Se ha reconocido que en el largo plazo el cambio estructural de la economía modifica la dotación de recursos, las relaciones entre agentes económicos, los encadenamientos inter e intrasectoriales, los acuerdos entre sectores público y privado y, por supuesto, los arreglos institucionales prevaecientes. Ello, además, se ha acentuado en la globalización que afecta significativamente la organización tradicional de los estados nacionales y, especialmente, sus arreglos institucionales en diferentes ámbitos. También es evidente que el dinamismo del cambio económico e institucional se ha acelerado como resultado del nuevo contexto de globalización e internacionalización de la economía mundial.

Tal escenario de cambio y tendencias ponen de relieve la necesidad de considerar la función de las instituciones en las políticas de ajuste y de cambio estructural y en los procesos de privatización y desregulación. Ello también subraya la conveniencia de considerar los marcos conceptuales y analíticos pertinentes para estudiar más rigurosamente las implicaciones de las instituciones para la eficiencia económica y la equidad social [Ayala Espino, 2000].

Con la creación de las instituciones de la Administración Pública antes citadas y con el apoyo técnico del INEGI, iniciaron los trabajos del PROCEDE. Es importante aclarar que este programa es voluntario para los ejidos y comunidades, no una imposición gubernamental. Por ello, su operación sólo es posible con la participación libremente decidida de la mayoría de los ejidatarios de cada núcleo, constituidos en asamblea. Para hacer más claros los procedimientos que se deben seguir para el correcto desempeño del programa, el 6 de enero de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el

reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Este reglamento sienta las bases específicas para la aplicación del programa; establece los tiempos, formas, requisitos y procedimientos para la relimitación, asignación y destino de las tierras ejidales, tanto de la superficie parcelada, la de uso común y la del asentamiento humano, así como los de la expedición de los certificados y títulos correspondientes

A fin de procurar e impartir justicia agraria de manera ágil y expedita, se crearon los Tribunales Agrarios, que se incorporarían a la Procuraduría Agraria (PA) y al Registro Agrario Nacional (RAN), órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. La PA, organismo descentralizado de la Administración Pública federal, fue creada con personalidad jurídica y patrimonio propios y sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria; sus funciones son de carácter de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros, posesionarios y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento correspondiente, cuando así lo soliciten o de oficio en términos de la Ley.

2.3.1. Procuraduría Agraria

El 23 de febrero de 1992 el Ejecutivo Federal expidió el decreto de ley, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero del mismo año, en donde se da a conocer la Ley Agraria; y por consiguiente la creación de la Procuraduría Agraria; el 7 de julio de 1993, mediante decreto publicado el 9 de julio de 1993; se reforma y adiciona la Ley Agraria cuyo título séptimo a la letra dice:

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, se le asignan funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley agraria y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten o de oficio en los términos de esta ley.

Las atribuciones de la Procuraduría Agraria son las siguientes:

- I. Coadyuvar y, en su caso, representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere conveniente;
- V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;
- X. Denunciar ante el ministerio público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberán presentar el comité de vigilancia; y
- XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

La Procuraduría Agraria está presidida por un procurador. Se integrará, además, por los subprocuradores, sustitutos del procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior, por un secretario general y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se

estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la misma [artículo 139 de la Ley Agraria].

El Procurador Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- II. Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- III. Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;
- IV. Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- V. Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII. Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y
- VIII. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen [artículo 144 de la Ley Agraria].

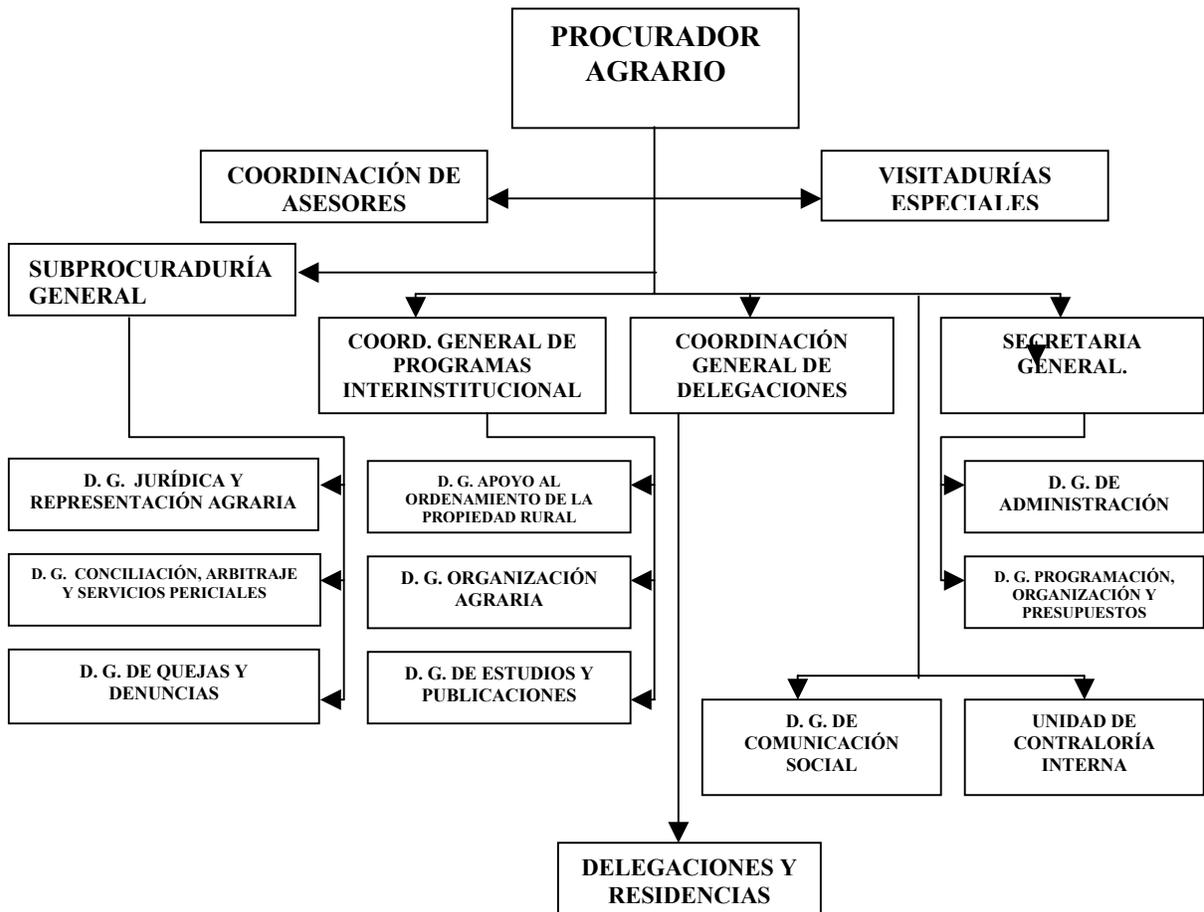
Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría Agraria estará a cargo de un procurador agrario y contará con las siguientes unidades administrativas y técnicas (ver organigrama):

- Oficina del procurador
- Subprocuraduría General
- Secretaría General
- Coordinación General de Programas Institucionales
- Coordinación General de Delegaciones
- Dirección General Jurídica y de Representación Agraria
- Dirección General de Quejas y Denuncias
- Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
- Dirección General de Organización Agraria
- Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Dirección General de Estudios y Publicaciones
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuestos
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Comunicación Social

- Contraloría Interna
- Delegaciones
- Residencias
- Visitadurías Especiales.

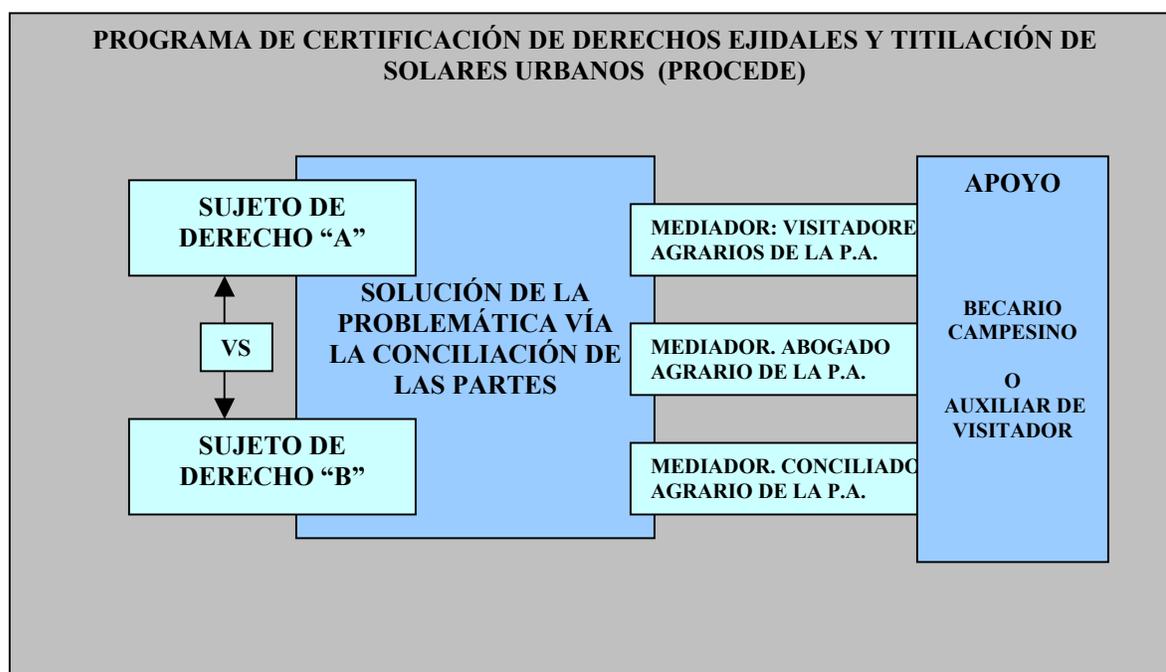
La procuraduría podrá contar con subprocuradurías para el conocimiento y atención de asuntos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten y con Dirección de Áreas, Subdirecciones, Jefaturas de Departamento y de oficina, abogados y visitadores agrarios, y demás personal técnico y administrativo que determine el procurador agrario, con base en el presupuesto autorizado.

Organigrama estructural de la Procuraduría Agraria



Es importante recalcar que para cumplir con la cobertura territorial, la Procuraduría Agraria cuenta con presencia en todas las entidades federativas, donde se instalaron Delegaciones Estatales y las Residencias necesarias según el número de ejidos y comunidades, de ejidatarios y comuneros y superficie ejidal y comunal. Las Delegaciones Estatales cuentan con una estructura mínima para realizar sus funciones; en el caso del estado de Morelos hay un delegado estatal, un subdelegado jurídico, un subdelegado de operación, una Residencia en la ciudad de Cuautla, un Departamento de Operación, un Departamento Administrativo, una Unidad Informativa pero, sobre todo, cuenta con los visitadores agrarios, los abogados agrarios y auxiliares de visitador. Los primeros serán los encargados, por un lado, de llevar a cabo la operación del PROCEDE, sobre todo con privilegio en la solución de la problemática que se presente y la conciliación entre las partes, siempre auxiliados por los becarios campesinos jóvenes, quienes participan en la solución de los conflictos y trabajos operativos del PROCEDE en su región. Los segundos serán los encargados de representar y asesorar a los campesinos en las controversias que se ventilan en el seno de los Tribunales Unitarios Agrarios como última instancia, así como en los diferentes juicios que se realicen fuera del ámbito de los Tribunales Unitarios Agrarios (esquemas 2 y 3).

Esquema 2. El PROCEDE y la participación de las instituciones en la solución de conflictos agrarios entre sujetos de derecho agrarios



Esquema 3. Ámbito de controversias entre sujetos de derecho y la participación de las instituciones involucradas



La Procuraduría Agraria es una institución pública que nació con una estructura orgánica comparable con una secretaría de Estado, sobre todo en oficinas centrales, donde se creó una cantidad importante de dependencias con el rango de subprocurador general, secretario general, Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Direcciones de Área, mientras que las Delegaciones Regionales —donde se realiza todo el trabajo sustantivo, operativo y técnico— fueron dotadas de una estructura muy reducida e incluso insuficiente en relación con la responsabilidad asignada. Por tal razón, la institución se creó de manera desproporcionada entre las oficinas de la cobertura territorial (Delegaciones Estatales y Residencias) y las oficinas centrales; esa insuficiencia se refleja también en el presupuesto total autorizado para cubrir tanto los gastos administrativos y de operación como de inversión de las Delegaciones Estatales como de las Residencias Regionales.

2.3.2. Registro Agrario Nacional

El 23 de febrero de 1992 el Ejecutivo Federal expidió el decreto para la Ley Agraria y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de ese mes; reformada y adicionada mediante el decreto del 7 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1993. Entonces, se dio a conocer la creación del Registro Agrario Nacional, cuyo título octavo a la letra dice:

Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades [artículo 148 de la Ley Agraria].

Para efectos de lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 constitucional, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará estrechamente con las autoridades de las entidades federativas y el INEGI [artículo 149 de la Ley Agraria].

El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite [artículo 151 de la Ley Agraria].

Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I. Todas las resoluciones jurídicas o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
- III. Los títulos primordiales de las comunidades y, en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del título sexto de esta ley;
- VII. Los decretos de expropiación de bienes Ejidales o comunales; y

VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes [artículo 152 de la Ley Agraria].

El Registro Agrario Nacional también deberá organizar las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos [artículo 153 de la Ley Agraria].

Para los efectos de esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Agrario Nacional la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación que éste requiera para el mejor desempeño de sus funciones [artículo 154 de la Ley Agraria].

El Registro Agrario Nacional deberá:

- I. Llevar clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones de serie T y denominaciones de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;
- II. Llevar clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso;
- III. Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía a que se refiere el artículo 46, así como las de los censos ejidales;
- IV. Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo; y
- V. Participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta Ley.

El 9 de febrero de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior del Registro Agrario Nacional, el cual establece las normas de organización y funcionamiento de la institución, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Este reglamento contempla cambios en la organización y nomenclatura de las unidades administrativas.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, el Registro Agrario Nacional contará con las unidades suficientes para llevarlas a cabo (ver organigrama):

Dirección en Jefe

Dirección General de Registro

Dirección General de Titulación y Control Documental

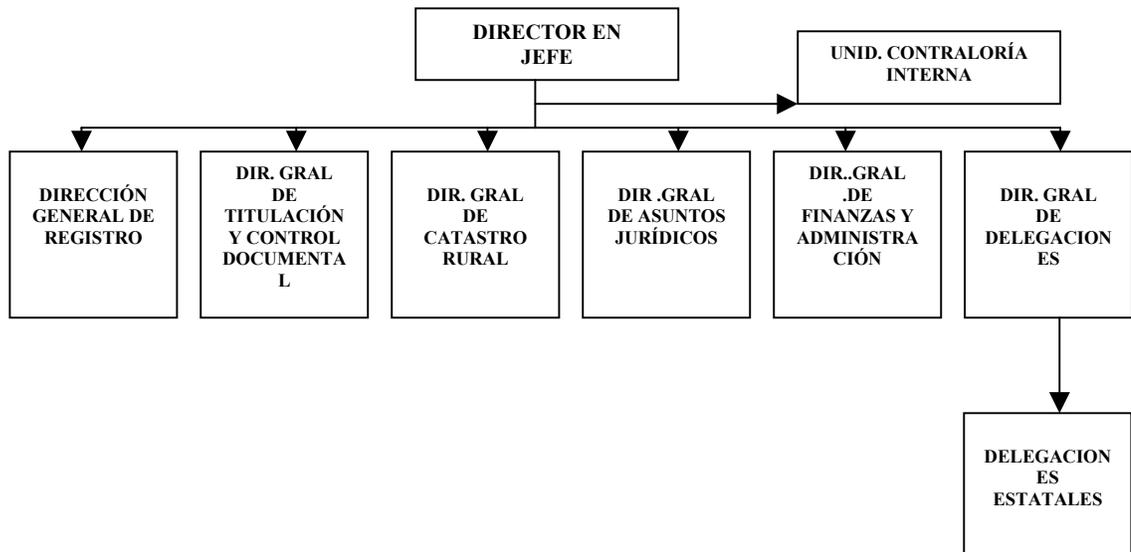
Dirección General de Catastro Rural

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Finanzas y Administración

Dirección General de Delegaciones
Delegaciones
Unidad de Contraloría Interna.

Organigrama estructural del Registro Agrario Nacional



La desconcentración de servicios hacia las delegaciones estatales, con una función central —la vigilancia y supervisión en la aplicación de la normatividad exigida en los procesos— pretende el óptimo aprovechamiento de la infraestructura en telecomunicaciones con que cuentan las delegaciones del Registro Agrario Nacional en las entidades federativas. Es conveniente resaltar que para el registro existen Sistemas Informáticos de Inscripción del RAN (SIRAN), Sistema de Derechos Individuales (SDI), Sistema de Control de Gestión (SCG), Sistema de Información Estatal de Avance de las Promociones del PROCEDE (F02-A), Sistema Institucional de Catálogos Agrarios (SICA), Sistema de Consulta del Archivo General Agrario (SICOAGA), Sistema del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional (SHARAN), Sistema de Información Geográfica (SIG).

A las Delegaciones Estatales les corresponde operar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de los predios rústicos, así como el acopio, resguardo y análisis del archivo documental del sector agrario, de la entidad federativa correspondiente. Las delegaciones ejercen la función de registro mediante la calificación,

inscripción y certificación de los asientos de los actos y documentos objeto de registro. Inscriben lo actos y documentos que se generan en el PROCEDE: expropiaciones, conversiones, asociación o aprovechamientos, elección y remoción de los órganos ejidales y comunales, reglamento interior, actas constitutivas de formas asociativas, junta de pobladores, régimen de explotación colectiva, transmisión de derechos, aceptación y separación de ejidatarios, certificación de derechos, uniones de ejidos y comunidades y asociaciones, denuncia de terrenos baldíos, declaratorias de los terrenos nacionales, reglamentos internos de colonias agrícolas y cualquier acto jurídico que conforme a la Ley Agraria y sus reglamentos.

El Registro Agrario Nacional fue transformado de tal manera que podría ser comparado con una estructura organizacional de una secretaría de Estado, donde la delegaciones estatales tienen un papel protagónico, debido a su importancia en la regularización de la tenencia de la tierra. Estas delegaciones estatales cuentan con una estructura mínima integrada por un delegado, un subdelegado técnico, uno de registro y uno de asuntos jurídicos, jefaturas de departamentos técnicos y personal administrativo. Destaca el registrador, funcionario público con una función importante porque le compete examinar y calificar los actos y documentos que deban inscribirse, así como realizar y autorizar anotaciones, asientos y cancelaciones; su responsabilidad es de vital importancia, para la institución.

2.3.3. Los Tribunales Agrarios

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero y reformada por decretos publicados los días 9 de julio de 1993 y 23 de enero de 1998. Los Tribunales Agrarios están encargados de la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional en los términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional y del artículo 1 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Se componen del Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

Los Tribunales Agrarios, según su Ley Orgánica, están encargados de impartir la justicia agraria de manera ágil, con el fin de resolver los problemas que aquejan a los campesinos y dar mayor celeridad a la sustentación y resolución de los conflictos planteados ante este órgano jurisdiccional.

El reglamento interior tiene por objetivo definir la estructura orgánica de los Tribunales Agrarios mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los mismos. Ello explica la división en Tribunales Unitarios Agrarios y el Tribunal Superior Agrario. Los primeros son competentes para conocer, entre otros asuntos, las controversias que surjan por límites de terrenos entre dos o mas núcleos de población ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños propietarios o sociedades; el reconocimiento del régimen comunal; la restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y las controversias en materia agraria entre sujetos agrarios, así como entre éstos y los núcleos de población ejidal.

Por otro lado, el Tribunal Superior Agrario es la instancia superior en materia de impartición de justicia agraria. Entre sus funciones más importantes destaca el conocimiento de los recursos de revisión, cuando sea procedente, en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios; también conoce las tesis que deban prevalecer ante contradicciones de sentencia de los Tribunales Unitarios Agrarios y de los juicios agrarios que por su naturaleza deban ser tratados directamente por esta instancia.

El Tribunal Superior Agrario dictará resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione con validez, se requerirán la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales deberá estar el presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate [artículo 7 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios].

Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

- I. Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la república para los efectos de esta ley;
- II. Establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios que existan en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme el programa que previamente se establezca;
- III. Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;

- IV. Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los Tribunales Unitarios, cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia no exceda 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que lo supla el secretario de acuerdos adscrito al Tribunal Unitario de que se trate;
- V. Elegir al presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;
- VI. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los Tribunales Unitarios;
- VII. Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los Tribunales Agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;
- VIII. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;
- IX. Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad;
- X. Aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento, y
- XI. Las demás atribuciones que le confieran esta y otras leyes [artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios].

Los Tribunales Unitarios conocerán, por razones del territorio, las controversias que se les planteen en relación con tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos son pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridad administrativa o jurisdiccional, fuera de juicio, o contra actos de particulares;
- III. Del reconocimiento del régimen comunal;
- IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
- VI. De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo poblacional.
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;
- IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, con el fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;
- XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;
- XIII. De la enajenación de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y
- XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes [artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios].

Cada tribunal unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos:

- Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así lo estime el tribunal superior; en caso de que tribunal unitario tenga varias sedes, se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior;
- Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;
- Actuarios peritos;
- Unidad Jurídica
- Unidad de Control de Procesos y
- Personal técnico y administrativo que disponga el Tribunal Superior.

Los Tribunales Unitarios Agrarios están encargados de impartir la justicia agraria de manera ágil, con el fin de resolver los problemas que aquejan a los campesinos, dándoles mayor sustanciación y resolución de los conflictos planteados ante este órgano de jurisdiccional.

En el estado de Morelos hay dos oficinas del Tribunal Unitario Agrario, una en la ciudad de Cuernavaca y otra en la ciudad de Cuautla, donde existe de manera permanente un abogado agrario representante de la Procuraduría Agraria, para dar servicio a los campesinos que así lo soliciten.

2.4. Conclusiones

Los propósitos de las reformas del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están encaminados sobre todo a reconocer constitucionalmente la personalidad jurídica a los ejidos y comunidades —lo que significa aceptar aquello que por derecho corresponde a los núcleos agrarios—, asimismo, brindar seguridad a los ejidatarios y comuneros sobre las tierras que trabajan y el lugar en que viven. Sin embargo, las reformas ocurrieron en un contexto económico desfavorable e inmerso en una crisis del sector rural que acentuó la baja rentabilidad y la competitividad de la producción agropecuaria y, sobre todo, la concentración de la pobreza en ese sector.

A partir de estas modificaciones, el marco institucional para el campo se transformó para que se desenvuelva a partir de las señales del mercado nacional e internacional. Ello incorpora a la dinámica de las leyes de la oferta y demanda del mercado a la tierra, lo cual originó la transformación de las disposiciones de Estado a políticas de mercado.

Con las modificaciones del citado artículo se deroga la obligación estatal de dotar de tierras a los peticionarios y así concluye la Reforma Agraria mexicana. Empero, ésta no terminó de llevar justicia social al campo mexicano. El fin del reparto agrario no debe significar que ha culminado la justicia social hacia el sector más desprotegido, que sigue mostrando los mayores índices de pobreza y de marginación social.

Con la terminación del reparto agrario concluyeron las dos fuentes de distribución de la tierra. La primera estaba constituida por los terrenos baldíos, nacionales y los latifundios. La segunda eran las pequeñas propiedades que rebasaron los límites establecidos por la ley, sin embargo, la nueva ley proscribió las dos fuentes de reparto, con lo cual no termina con la base material para el reparto de tierras y además cancela la

función social de la producción agropecuaria. De tal modo, la nueva legislación no cumple con el espíritu y sus propósitos ya que se basó en conocer la crisis en el campo y la imperiosa necesidad de impulsar la producción agropecuaria pero dejó de penalizar la falta de explotación continua de la tierra, ya que la nueva ley sólo protege la propiedad, pero no impulsa la producción rural. Falta resolver qué va hacer el gobierno federal con las tierras incautadas por la siembra de enervantes, si ya no hay reparto agrario. Podemos considerar que el problema de la tierra no es el de la tenencia sino el de la baja rentabilidad de las inversiones.

El gobierno de Carlos Salinas consideró que el fin del reparto agrario y la seguridad en la propiedad de la tierra significarían, casi de inmediato, la reactivación del sector agropecuario y la entrada masiva de capitales que, con estas nuevas condiciones, encontrarían atractivo invertir en el agro. Las dos ideas fundamentales impuestas en la nueva legislación agraria no han dado hasta la fecha los resultados esperados, además, la política agropecuaria del régimen resultó un fracaso: el campo continúa con su inercia de rezagos y la nueva legislación y la política agraria instrumentada por el gobierno no han logrado reactivar el sector agropecuario.

El fin del reparto agrario significó también el término del pacto social entre Estado y campesinos, sin embargo, debido a que aún no ha sido resuelto satisfactoriamente el problema agrario y la persistencia de la pobreza rural, se hace necesaria la existencia de un nuevo pacto, aunque es obvio decir que deberá ser acorde con las condiciones actuales del país.

Las reformas que realizó el gobierno mexicano han sido modificaciones neoliberales rurales, fundamentalmente relacionadas con la tenencia de la tierra, los bosques, las aguas, el crédito rural y al marco jurídico que las sustenta, planteando en lo medular la nueva concepción de la propiedad rural, donde:

1. La nueva filosofía retoma los ideales liberales del siglo XIX y privilegia la propiedad privada e individual, satanizando la propiedad social y colectiva.
2. Se retorna al concepto territorial de latifundio al permitir la creación de sociedades mercantiles con posibilidades de acaparar hasta 2 500 hectáreas bajo una misma unidad de producción agrícola, la cual puede extenderse hasta 20 mil hectáreas, si se cambia el uso del suelo de forestal a agrícola.
3. La obligatoriedad de mantener la tierra en explotación, que por omisión pasa al olvido.

La puesta en marcha de estas reformas, en el caso de la tenencia de la tierra, inició mediante el PROCEDE, a cargo de la Procuraduría Agraria. La filosofía explícita del

programa plantea dar seguridad en la tenencia de la tierra a los campesinos por medio de la delimitación de los linderos de cada una de las parcelas individuales de cada ejido o comunidad de todo el país. La aplicación de esta política neoliberal hacia el campo deja entrever la intención de privatizar y reconcertar la tierra, desposeyendo a sus actuales propietarios o usufructuarios para permitir la creación de empresas de economía de gran escala, tal vez con el propósito de que el ejido desaparezca a corto plazo,

Con las modificaciones de 1992 se crearon dos instituciones que suplieron al derecho social agrario mexicano: la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, además del Registro Agrario Nacional y el INEGI. Fueron las instituciones directamente involucradas, dedicadas fundamentalmente a otorgar seguridad en la tenencia de la tierra a los ejidatarios a través del programa. Se descuidaron otras responsabilidades según su reglamento interno, como “proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria” [artículo 5], también, expedir la recomendación hacia autoridades y servidores públicos federales, estatales o municipales, por violaciones de las leyes agrarias en perjuicio de los sujetos agrarios, y cuando sea posible restituir en el goce de sus derechos a los sujetos agraviados o evitar futuras reincidencias o violaciones de derechos [artículo 66].

Con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios nacieron las instituciones necesarias para llevar justicia al campo mexicano y, sobre todo, a los campesinos, quienes por largos años han esperado esa justicia tan esperada. Los Tribunales Agrarios, largamente esperados, debieron surgir desde el inicio de la Reforma Agraria. La atención de los problemas agrarios afortunadamente deja de ser manejada con base en juicios administrativos, con una alta tasa de discrecionalidad y de corrupción, por autoridades agrarias que se constituían en juez y parte. Ahora, los juicios agrarios son procesos estrictamente judiciales, podemos considerar que éste es uno de los logros centrales de la reforma salinista.

Con el PROCEDE se generaron beneficios pero también perjuicios que afectaron a los campesinos tanto en su economía como es su tranquilidad, pero también se les presentó la oportunidad de cumplir con algunos planes que los sacaría de la miseria, mediante la venta de tierras, asociación para la creación de empresas o simplemente la renta, puesto que, como se comentó, en esta investigación la edad promedio de los campesinos oscila entre 55 y 60 años y sus descendientes no tienen interés de trabajar la tierra.

3. El Impacto de las modificaciones constitucionales en el estado de Morelos

3.1. Diagnóstico de la situación agraria en Morelos

Metodología para el desarrollo del diagnóstico: como primer paso se integra un grupo de trabajo con el personal de la Delegación Estatal, encabezado por un coordinador del grupo que recae en el delegado estatal de la Procuraduría Agraria a fin de dar seguimiento a los trabajos e integrar el material de acuerdo con el guión elaborado previamente. El coordinador realizará una reunión interinstitucional, o bien, aprovechará las reuniones del Comité Estatal para dar a conocer el propósito del diagnóstico, crear las diferentes comisiones con su respectiva calendarización, así como los términos de las siguientes reuniones. Para facilitar el trabajo de integración del diagnóstico se propuso la siguiente guía metodológica y así conocer la situación agraria en el estado de Morelos. Esta guía esta integrada por:

1. Descripción general del estado, donde se indicará la ubicación geográfica, superficie total, fisiográfica, población rural y urbana del estado, índice poblacional y superficie que ocupa a nivel estatal, educación, salud, vivienda, principales actividades económicas y población económicamente activa.
2. Objetivo general del diagnóstico, que proporciona la descripción general del estado y nos permite identificar su ubicación en el contexto nacional, los rasgos que le dan especificidad y los comportamientos socioeconómicos de las zonas que lo conforman; asimismo, describir sintéticamente la situación del estado en sus aspectos económicos y sociales, con énfasis en el rubro agropecuario; identificar los niveles de bienestar alcanzados en los diferentes rubros para ubicar el grado de desarrollo estatal en general y del sector rural en particular, también, analizar la incidencia del sector rural en el desarrollo estatal y nacional.
3. Antecedentes históricos de la problemática agraria estatal: que privilegia los aspectos de lucha por la tenencia de la tierra, la descripción del reparto agrario y las políticas agrarias de gobierno.
4. Organización campesina y la defensa de los derechos agrarios: resalta la organización política, la organización económica, el liderazgo, las alternativas y perspectivas para el fortalecimiento ejidal y comunal y la organización y movilización campesina, es decir, el nuevo movimiento campesino.
5. Recomendaciones generales: involucrar al personal de la delegación en la realización de los trabajos; realizar reuniones designando responsables y tiempos; identificar

desde el inicio la regionalización que se va a utilizar, analizando pros y contras; realizar encuestas utilizando el cuestionario ejidal y la cédula de información para el diagnóstico comunal (anexos 5 y 6); realizar la investigación documental y obtención de datos de primera mano, entre otros aspectos.

El cronograma para la realización del diagnóstico lo podemos dividir en las siguientes etapas:

1. Recopilación de la información
2. Vaciado y elaboración de la primera versión
3. Entrega del primer borrador
4. Revisión y entrega de observaciones
5. Corrección y presentación de la segunda versión.

Diagnóstico del estado

El estado de Morelos representa 0.25% del territorio del país. Esta entidad federativa colinda al norte con el Estado de México y el Distrito Federal; al sur con el estado de Puebla y Guerrero; al oriente con el estado de Puebla y al poniente con el Estado de México y Guerrero; su capital es Cuernavaca. El clima es semicálido subhúmedo; la temperatura media anual oscila entre 18° y 22° C. La precipitación pluvial oscila entre 800 y 1500 Mm. Su territorio está constituido por 33 municipios conformados por 232 núcleos agrarios integrados por 203 ejidos y 29 comunidades.

En 1992, año de las modificaciones constitucionales que aquí nos ocupa, se llevó a cabo el diagnóstico por grupos de trabajo de la Procuraduría Agraria en el estado de Morelos, con la finalidad de contar con información actualizada y objetiva que sirviera de fundamento para elaborar el programa de trabajo y así comenzar las acciones que sean consecuencia de las modificaciones al artículo 27 constitucional.

El diagnóstico se desarrolló en tres etapas: la primera inició en un taller con 30 funcionarios que formaron las brigadas de divulgación y diagnóstico, en el cual se analizaron los artículos fundamentales de la Ley Agraria y las estrategias e instrumentos para la difusión y la realización de los diagnósticos particulares en los ejidos y comunidades; la segunda etapa fue realizar reuniones en el ámbito regional de las seis Uniones de Ejidos y la Asociación Agrícola Local Alfredo V. Bonfil para difundir los objetivos del programa e involucrar a sus miembros en la promoción y realización de los foros ejidales; en la tercera etapa se llevaron a efecto sesiones en los ejidos y comunidades, con un total de 214 sesiones programadas.

El estado de Morelos cuenta con 232 núcleos agrarios (ejidos y comunidades) con una extensión de 383 519.860 hectáreas, de las cuales 175 587.810 están parceladas (45.78%) y 207 932.050 no se encuentran parceladas (54.22%), de la superficie no parcelada 28.200 hectáreas son de uso colectivo y 207 903.850 hectáreas de uso común. El número total de ejidatarios o comuneros era de 47 637, de los cuales 44 984 poseían parcela individual [datos tomados del VII Censo Ejidal del estado de Morelos, 1991, INEGI (1993)].

El diagnóstico de la situación del estado de Morelos en el ámbito agrario arrojó los siguientes resultados.

3.1.1. Tenencia de la tierra

3.1.1.1. Vigencia de derechos

El primer hecho relevante por comentar es el total de hectáreas con que fueron dotados los núcleos agrarios de la entidad. A 68% de los núcleos se les dotó con menos de mil ha, mientras que 25% tiene más superficie que la señalada, sin embargo, en las regiones de Emiliano Zapata y Ayala existe un mayor número de núcleos dotados con menos de mil ha, 85% y 88%, respectivamente. En la región de Tetecala existen un mayor porcentaje de núcleos con superficie mayor que el promedio estatal.



MAPA No. 1

Respecto a la superficie concedida en ampliación cabe destacar que sólo 32% de los núcleos manifestaron haber sido beneficiados con esta acción agraria. La región de Ayala es donde más acciones de este tipo han ocurrido: 62%, mientras que en Tetecala y Yecapixtla sólo 18% de los núcleos han sido ampliados.

En relación con la superficie total concedida, es decir, la suma de la dotación y ampliación, 59% de los núcleos tienen menos de mil ha. El 34 % supera esta cantidad y 7% manifestó no conocer cuál es la superficie con que cuentan; 35% tiene más de 100 ejidatarios, 30% tiene entre 101 y 300 y 15% más de 300; el resto manifestó no conocer el número de ejidatarios reconocidos. En Ayala y Yecapixtla los núcleos con menos de 100 ejidatarios representan 14% y 15%, respectivamente; en Zapata y Ayala sólo 5% y 7%, respectivamente, tienen más de 300 ejidatarios.

Conviene señalar que el diagnóstico refleja que 95% de los núcleos cuenta con su documentación básica, es decir, resolución presidencial, plano y acta de posesión y deslinde que acredita la propiedad social de sus tierras. El 33% desconoce la cantidad de

ejidatarios que cuentan con Certificado de Derechos Agrarios, este hecho es más grave en Ayala puesto que 71% de los núcleos de la región no conocen la cantidad de ejidatarios con certificados y sólo 28% no tiene problemas con sus certificados, por tanto, el 72% restante requiere evidentemente la regularización de sus derechos para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra.

El 36% de los núcleos admite la existencia de la renta de parcelas, destacándose este fenómeno en la región de Emiliano Zapata con 61% y Tepalcingo con 45% lo que en promedio supera 50% de superficie ejidal aprovechada bajo renta. No obstante, 24% de los núcleos manifiesta que el rentismo no genera ningún problema, y el resto opina que éste es un problema al que hay que encontrarle solución.

3.1.1.2- Distribución, uso y destino de la tierra

Respecto al tamaño promedio de las parcelas, es notorio que 50% tiene una superficie menor de 2 ha y 42% tienen un tamaño entre 2.1. y 5 ha. Destaca también que 24% de las parcelas tienen una superficie que no rebasa media hectárea; en este sentido es importante señalar que en Tlayacapan 44% de las parcelas no alcanzan a medir media hectárea y en la región de Yecapixtla 77% de las mismas tienen una superficie inferior a 2 ha. En la región de Tetecala 73% de las parcelas miden entre 2 y 5 ha. Cabe destacar que en el estado no existen parcelas vacantes. En general, de los datos analizados se desprende que el promedio estatal de la parcela ejidal no rebasa las 2.5 ha.

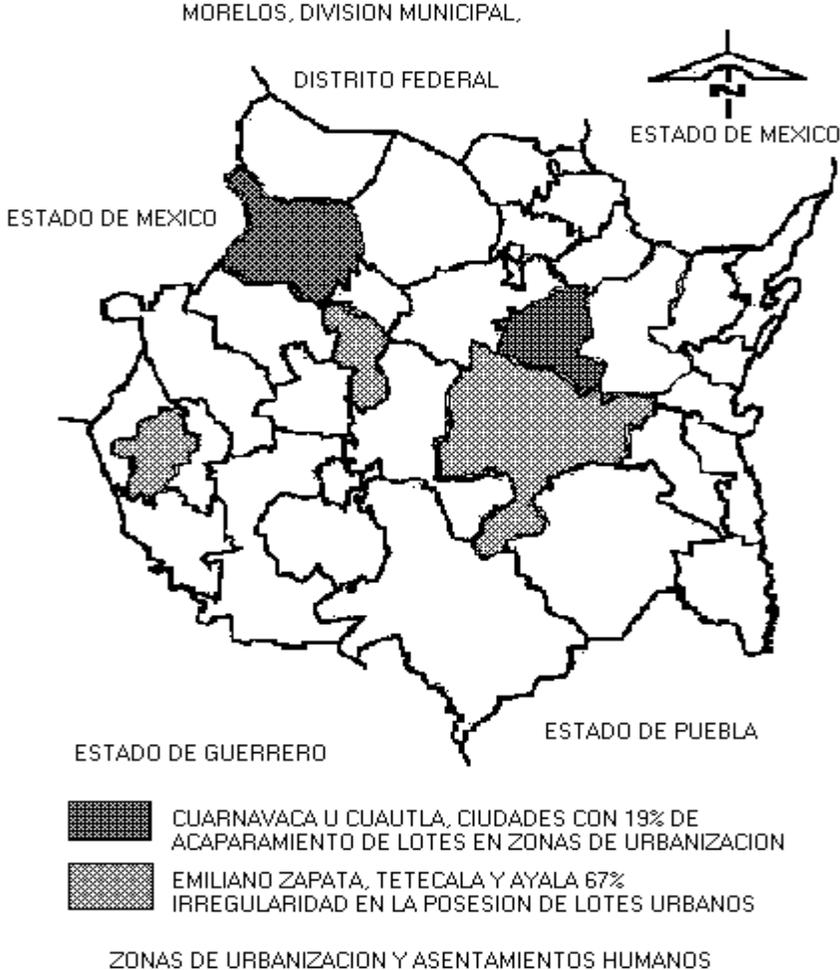
En el estado, 58% de los núcleos afirma tener tierra de uso común. El 18% de los casos trabajan esas tierras menos de 20% del total de ejidatarios y sólo 16% de los ejidos son trabajados por la totalidad de sus integrantes. Los beneficios que se obtienen de las tierras de uso común se trabajan individualmente también, de ello se deduce que en las tierras de uso común existe un parcelamiento de hecho.

El 88% de los núcleos manifiestan la existencia de reservas ecológicas en sus tierras, destacan Tetecala y Tepalcingo como las regiones donde no existen reservas ecológicas, mientras que en prácticamente la mitad de los núcleos de Tlayacapán existe este tipo de reservas; del 12% de núcleos con reservas ecológicas sólo la mitad aprovecha sus recursos.

3.1.1.3. Zonas de urbanización y los asentamientos humanos irregulares

En 19% de los núcleos existe acaparamiento de lotes en las zonas de urbanización, este porcentaje se ve incrementado en las regiones donde se asientan las

dos ciudades más importantes (Cuernavaca y Cuautla). La irregularidad en la posesión de lotes urbanos es significativa puesto que se eleva a 67% de los poseedores de lotes que carecen del título correspondiente, acentuándose este aspecto en las regiones de Emiliano Zapata, Tetecala y Ayala. También en Zapata y Ayala, además de Yecapixtla, existe mayor incidencia de asentamientos humanos en tierras productivas. Este fenómeno ocurre en 29% de los núcleos de la entidad Se advierte que los asentamientos humanos en tierras productivas son provocados por la venta de tierras a particulares, inexistencia de más lotes en la zona urbana y por la cercanía a las parcelas. La consecuencia de estos asentamientos es la falta de previsión de reservas de crecimiento que se observa en 74% de los núcleos, misma que se refleja mayormente en las regiones de Zapata, Ayala y Yecapixtla.



MAPA No. 2

3.1.1.4. Conflictos en la tenencia de la tierra

En más de la mitad de los núcleos se reconocen conflictos interparcelarios que surgen esencialmente por la falta de delimitación de parcelas, problemas sucesorios y despojos. Por otra parte, es observable que en poco más de la mitad de los núcleos encuestados existen conflictos por límites, destacando las regiones de Emiliano Zapata y Yecapixtla y, en sentido inverso, Tepalcingo y Yecapixtla con 30% y 21% respectivamente; es importante considerar que en el 23% de estos casos existe la posibilidad de arreglo conciliatorio y en un 32% deberá buscarse la solución por otras vías. Yecapixtla es la región más problemática, no hay posibilidades de conciliación, en 18% de los núcleos ha habido despojo de tierras, destacando la región de Zapata, donde este porcentaje se eleva a 44%.

3.1.2. Organización para la producción

3.1.2.1. Formas de asociación

En el estado de Morelos existen 203 ejidos y 29 comunidades, que ocupan la mayor parte de la superficie apta para el cultivo, y los productores se agrupan en organismos de primer y segundo nivel. Por ejemplo, en el primer nivel tenemos a los propios ejidos y los grupos que se han formado en su interior. En el segundo nivel existen nueve uniones de ejidos y una Asociación Agrícola Local; ésta, a pesar de que es un organismo de primer nivel, ha prestado servicios a varios ejidos de la región oriente de Morelos, con cabecera en Yecapixtla. De las nueve uniones, sólo seis están en pleno funcionamiento, y tres todavía están en la etapa de constitución.

La empresa comercializadora ejidal denominada “Empresa de Solidaridad Campesina Revolución del Sur” (ESCARSUR), cuya sede está en la zona industrial de Cuautla, maneja más de 70 mil toneladas de fertilizantes químicos al año y no sólo comercializa su producto en Morelos sino que atiende a campesinos de los vecinos estados de Guerrero y Puebla. Es considerada líder en este ramo dentro del sector social de todo el país; en fechas recientes ha firmado un convenio con Ciba-Geigy que ampara 8 mil millones de pesos para distribuir productos agroquímicos en forma exclusiva en Morelos, para lo cual se ha creado un equipo de 10 asesores técnicos pagados por dicha empresa. Dentro del Consejo de Administración de ESCARSUR participan cinco uniones de ejidos, así como demás personas del medio agrario de Morelos, para financiar las actividades anteriores; han firmado diversos contratos de financiamiento con la banca

privada, mediante el aval del gobierno del Estado. Una procesadora de alimentos balanceados (NITRIMOR) también es una empresa ejidal que trabaja con un esquema similar, y se proponía iniciar operaciones, para lo cual ha recibido en fechas recientes apoyos hasta por cerca de 1 200 millones de pesos por parte de Solidaridad; su giro será la elaboración de alimentos balanceados, para lo cual aprovechará tanto el grano que producen los ejidos, como los esquilmos que tradicionalmente se han desperdiciado.

Como parte de la crisis de las instituciones oficiales que atienden al campo, Banrural dejó de prestar servicios a los núcleos agrarios, con base en los índices de siniestralidad que manejaba la extinta ANAGSA. Simplemente, los ejidos ya no fueron atendidos por el crédito oficial porque la mayoría se consideraron dentro de zonas con bajo (o ningún) potencial productivo. De esta manera surgió el programa del crédito a la palabra, que en Morelos tiene tres canales de expresión: los municipios, la Secretaría de Desarrollo Rural y las uniones de ejidos; los recursos provienen en todos los casos del erario federal, específicamente del Programa Nacional de Solidaridad.

En 1990, el programa de Crédito a la Palabra invirtió 9 mil millones de pesos y recuperó 60%; en 1991, su operativa aumentó a 20 mil millones y su recuperación bajó a 40%, sobre todos los siniestros. En 1992 las organizaciones campesinas administraron más de 35 mil millones de pesos, incluyendo cinco mil que se han prestado a los grupos solidarios de ahorro y crédito, como fase superior de este programa, se han creado 23 grupos solidarios en otras tantas comunidades del estado, con un capital social de unos 800 millones de pesos. En fechas recientes se firmó un convenio con una empresa particular para constituir en tres meses una Unión de Crédito que podrá sentar las bases de una operativa independiente en materia del crédito en el estado de Morelos, cabe destacar que todas estas empresas han sido creadas por las agrupaciones de segundo nivel del estado, con apoyo tanto de las instituciones federales, como del gobierno estatal.

Respecto a las asambleas de comunero y ejidatarios que tienen la obligación de llevar a cabo los núcleos, de las muestras analizadas 38% manifestaron que realizarán sus asambleas en primera convocatoria; 60% en segunda y el resto no contestaron. Asimismo, manifestaron que realizan sus asambleas con bastante frecuencia y periodicidad: 30% de los ejidos cada mes y 17% las hacen entre uno y tres meses; más de la mitad de los ejidos encuestados informan que tienen un asambleísmo regular.

Los comisariados ejidales, por su lado, merecen una alta opinión de los ejidatarios, más de 50% de los ejidos manifestó que sus dirigentes trabajan regularmente, y que no han dejado de funcionar desde un año antes de la consulta, 30% opinó que tienen más de

un año sin funcionar y 12% expresó que esos órganos tienen más de tres años desarticulados.

En sentido estricto, casi ningún órgano de representación funciona normalmente, es decir, realiza reuniones de trabajo de manera periódica, informes, trámites, gestiones, etcétera. En este punto la muestra refleja falta de claridad sobre las funciones del comisariado ejidal por parte de las personas consultadas. Sin embargo, los ejidatarios opinan bien de los comisariados ejidales, 60% califica como bueno el desempeño de sus funciones e incluso considera que durante la actual gestión se ha promovido una mayor participación de la base, sólo 3% considero que ha habido un mal funcionamiento y el resto se abstuvo de dar sus opiniones.

Es de subrayar que, aunque la Secretaría de la Reforma Agraria mantenía actualizados a los ejidos respecto a su reglamento interno, en la actualidad 70% considera que no tiene ese instrumento organizativo, en 30% sí existe y sólo uno no conoce su existencia. Para su formulación, la mayoría de los núcleos agrarios que no cuentan con esa normatividad opinaron que se les debe de dar asesoría legal.

Los ejidatarios expresaron su punto de vista acerca de las diversas formas de asociación que han establecido como individuos, o bien, como miembros de una comunidad, con diversas instancias interesadas en la inversión en el campo morelense. Al respecto, se señala que sólo 5% manifestó que tiene relaciones de asociación con el capital privado, mientras que 95% no tiene ninguna clase de relación. En todos los casos, la agricultura es el área donde se han establecido estas relaciones.

Como parte de sus proyectos, sólo 10% ha formulado diversas propuestas de inversión y 90% no sabe nada al respecto; las propuestas se han formulado dentro de la rama de la producción agropecuaria, en el área de comercialización, para la agroindustria y varias dentro de otras ramas.

También la encuesta puso en relieve que 20% de los ejidatarios tienen relaciones de asociación con otros núcleos agrarios y 80% no las tiene, por tanto, se infiere que los ejidos prefieren asociarse con productores de similar condición, antes de hacerlo con la iniciativa privada. Las relaciones inter-ejidales funcionan dentro de las ramas de la producción agropecuaria, en el área de la comercialización. En agroindustria y en otras ramas diversas de la producción rural, también se puso de manifiesto que hay cierta inquietud por buscar salidas a través de la asociación con otros productores: respecto a las propuestas alternativas planteadas por los ejidatarios, 3% manifestaron que se deben impulsar asociaciones con el capital privado y 4% considera necesario impulsar relaciones

de asociación con otros ejidos. Es notable que la mayoría de ejidos no manifieste ninguna propuesta al respecto.

3.1.2.2. Explotación y aprovechamiento de recursos naturales

En términos generales, los ejidos de Morelos coincidieron en que tienen pocos recursos naturales, además de los tradicionales relacionados con la agricultura y la ganadería, pocos recursos turísticos y mineros y una opinión decididamente adversa a la explotación de recursos en otras áreas. El 70% de los ejidos obtienen su medio principal de ingresos de la agricultura; sólo 4% de la ganadería y el resto no expresó opinión definida, 50% de los ejidos considera que no hay recursos y 30% opinó que la minería es una opción. La mayoría atribuye la falta de explotación de otros recursos a la carencia de organización y de recursos económicos. El 15% de los ejidatarios piensa que hace falta más inversión pública, 5% considera que debe haber mejor organización interna y 4% que se deben formular proyectos productivos pero la gran mayoría, 76%, no propone ninguna alternativa de solución.

3.1.2.3. Utilización de mano de obra en actividades productivas

Coincidiendo con estudios de otras regiones del país, el campesino de Morelos es multiactivo, en virtud de que la mayor parte de los terrenos son de temporal. Los campesinos cuentan con mucho tiempo libre la mayor parte del año, por lo mismo desempeñan otras actividades, lo cual confiere una mayor complejidad a la estructura laboral del campo morelense.

En cerca de 50% de los ejidos analizados y donde se levantaron las encuestas a los campesinos, éstos trabajan en el comercio. Otros, como jornaleros en ejidos de riego, van a trabajar de obreros a los centros fabriles, como chóferes y hay también buena cantidad de albañiles. La mayor parte de estas actividades es permanente y sólo la suspenden o disminuyen en la época de las labores agrícolas. También se debe notar que estas actividades se desarrollan tanto en el interior como fuera del ejido.

Más de 50% de los ejidos encuestados contrata mano de obra de otras partes, tanto de Morelos como de fuera del estado. Los jornaleros que se contratan de aquí por lo general son vecindados de los ejidos; los de fuera provienen principalmente de Guerrero, Puebla y Oaxaca. En la mayoría de los casos se contratan jornaleros para las actividades agrícolas, pocas veces son para tareas comunitarias y el resto los ocupan en otras labores. En general, los ejidos morelenses tienen gran movilidad hacia el interior y hacia

el exterior y las labores agrícolas cada vez se entrelazan más con otro tipo de actividades, principalmente industriales y de servicios (comercio, transporte, etcétera).

3.1.3. Problema del agua

3.1.3.1. Agua para uso domestico

Del total de ejidos y comunidades encuestados del estado de Morelos, 87% cuenta con servicios de agua para uso doméstico, 75% de éstos expresa que la calidad del agua es de regular a buena, mientras que 25% considera que es de mala calidad. Según los núcleos agrarios encuestados 70% de la fuente de abastecimiento de agua potable se extrae de pozos y el 26% de manantiales. Además, casi en la totalidad de los núcleos dotados existe red de distribución dentro de la zona urbana, aunque aproximadamente la mitad de los entrevistados manifestaron que es insuficiente, o bien, que su distribución genera algunos problemas.

A pesar de existen problemas, 60% no hizo propuestas mientras que el resto propone la realización de estudios para localizar mayores fuentes de abastecimiento, mejorar su distribución y hacer algún tratamiento de agua.

En relación con el abatimiento de los mantos acuíferos, la escasez de agua y el desperdicio del vital elemento, se puede afirmar que en Morelos y casi todo el país se aplican tecnologías sumamente atrasadas que se basan en el riego por bombeo y agua rodada. Esto, aunado a la insuficiencia de canales y al estado en que se encuentran, provocan un mal aprovechamiento y elevadas pérdidas del recurso agua debido a filtraciones y evaporaciones.

Se hace necesario introducir métodos de regadío que, a la vez que permitan el ahorro de agua, amplíen la superficie bajo la modalidad de riego. La organización campesina puede hacer posible la compactación de áreas para implementar sistemas más avanzados, mismos que resultarían antieconómicos si se establecieran en pequeñas superficies.

Asimismo, se manifestó enfáticamente en las encuestas efectuadas que los ejidos tienen facultad de crear reservas territoriales para el crecimiento de las áreas urbanas, mediante una adecuada planificación con la cual se puede racionalizar el crecimiento urbano y reducir los índices de contaminación del agua.

3.1.3.2. Agua para uso agrícola

Según el diagnóstico llevado a cabo, se estima que 60% de los ejidos y comunidades participantes cuenta con dotación de agua mientras que 40% son temporaleros. Quienes manifestaron contar con agua para riego, más de 70% afirmó que el agua es insuficiente para sus necesidades en el campo y la mitad de éstos consideran que la operación de sus sistemas de riego es entre regular y buena; el 30% restante la calificó como mala y con varios problemas, por ejemplo, mal manejo, canales deteriorados, canales sin revestimiento, agua contaminada, etcétera.

Respecto al origen de esta problemática, 84% de los entrevistados respondió que obtienen el agua de ríos, manantiales y presas, el resto la obtienen de pozos o desconocen su origen. Aquí cabe destacar la negativa de los productores cañeros de las zonas de reconversión a cambiar de cultivos debido a su costumbre y a que consideran insuficiente el agua para otros cultivos. Por otra parte, la prohibición de sembrar hortalizas con aguas residuales sin plantear alternativas no ha favorecido al proceso organizativo de los usuarios. A decir de los propios entrevistados, es necesario rehabilitar o encasquillar los canales.

3.1.3.3. Contaminación

La mayoría de los participantes en el diagnóstico agrario reconoce que existen fuertes problemas de contaminación por descargas residuales en los manantiales y canales de distribución y que se requiere tomar medidas eficaces, por ejemplo, el establecimiento de plantas tratadoras, regularizar los drenajes de aguas negras municipales y de origen industrial. En este apartado fue permanente la propuesta de conjuntar esfuerzos entre las organizaciones de productores, industriales y los tres niveles de gobierno para abatir este problema a corto plazo. Las zonas del estado donde se concentran los más elevados índices de contaminación del agua son la zona de influencia del Ingenio de Oacalco, que abarca los municipios de Tepoztlán, Yautepec y Ayala; el municipio de Cuautla, la región poniente enmarcada en los municipios de Miacatlán, Tetecala y Coatlán del Río, la región sur, en los municipios de Jojutla, Zacatepec, Tlaltizapan, y la región centro, que es la más contaminada de todas, debido al asentamiento de la ciudad industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) y la alta concentración demográfica.

3.1.3.4. Agua para propósitos turísticos

No obstante la existencia de un número considerable de centros turísticos en la entidad y la gran afluencia de visitantes a los mismos, debido a su cercanía con la capital de la república; por las opiniones de los campesinos, se puede decir que el sector rural obtiene pocos beneficios de esta actividad, ya que solamente 10% de los núcleos agrarios entrevistados reciben beneficios del turismo por contar con instalaciones de recreo, principalmente balnearios ejidales. Cabe mencionar que este tipo de instalaciones aporta mínimas utilidades a los campesinos debido a la deficiente administración, la nula capacitación y la mínima reinversión de capital. Por tanto, si bien se reconoce el potencial de esta actividad, existen serias limitaciones para hacerlas más rentables. Es notorio que las empresas turísticas ejidales tienen significativamente menor clientela y, por tanto, menos ingresos que los particulares debido a la carencia de instalaciones adecuadas (hoteles, restaurantes, etcétera).

3.2. La Aplicación del PROCEDE y el impacto en la vida del campo de Morelos

3.2.1. El PROCEDE en el estado de Morelos

De los hombres del campo surgieron las luchas que han enmarcado nuestra historia y han contribuido a definir los objetivos nacionales; siendo el sector del país donde el cambio era más necesario y, por ende, apremiante para el futuro de México, durante su historia los niveles de producción y de bienestar social para la población rural han sido insuficientes. De ahí que el campo requiere modernizar sus estructuras económicas y jurídicas para superar su situación de atraso, con un marco legal agrario reformado y de acuerdo con los requerimientos de los tiempos que vivimos.

Conviene recordar que a principios de nuestro siglo, en las áreas de mayor poblamiento, que a su vez representaban a los asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante. Los campesinos podían tener prohibido el acceso a la tierra que cultivaban, aun cuando acudieran a las instancias judiciales con su memoria histórica como sustento de reclamo de justicia. Dichos reclamos los hizo suyos el caudillo de sur, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos de reforma, libertad, justicia y ley.

De esta manera, la memoria y la experiencia campesina se conforman ante el reclamo de justicia, la restitución de derechos, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, al cerrarse las opciones a

instancias de una gestión pacífica. Ante ese contexto, la Reforma Agraria en México ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, de acuerdo con su tiempo y circunstancias. En su inicio, en el marco de un país devastado por una intensa guerra civil, atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Hoy, en el umbral del siglo XXI, esta reforma ha tenido un cambio sustancial, un viraje a partir de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su correspondiente ley reglamentaria, mediante las cuales se estableció el fin del reparto agrario y se dio pauta para emprender el camino hacia otros horizontes; dar certidumbre a la tenencia de la tierra en el campo, capitalizarlo y proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

De esta manera, la Reforma Agraria ha ingresado en una nueva etapa que requiere la superación del rezago agrario, para ello, un paso fundamental del gobierno federal ha sido lograr que queden plenamente establecidos y documentados los legítimos derechos de las diferentes formas de tenencia de la tierra, mediante la puesta en marcha del PROCEDE, que ha implicado la conjunción organizada de esfuerzos en la que participan como protagonistas los integrantes de los núcleos agrarios, con el apoyo de diferentes dependencias y entidades públicas, con el respeto a los usos y costumbres que prevalecen en los ejidos y conforme a los criterios de justicia establecidos en el marco legal agrario. Este esfuerzo significa una Reforma Agraria para nuestros días, en función de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, certidumbre, libertad y justicia [PROCEDE, Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra, 10 abril de 1994].

El estado de Morelos, cuna del movimiento agrario revolucionario, fue una de las tres entidades federativas del país escogidas para implementar el proyecto, cuyos trabajos se consideraron como programa piloto. Esto permitió evidenciar y corregir aspectos legales, conceptuales y operativos del programa. La prueba piloto tuvo tres criterios operativos: el primero, que los ejidatarios tuvieran participación en proyectos productivos; segundo, que existiera un nivel de organización suficiente en el ejido y el tercero, que se cubrieran plenamente las formalidades legales.

La certificación de los derechos sobre las parcelas y las tierras de uso común tiene importancia estratégica para regularizar la situación agraria y dar seguridad a los ejidos y los ejidatarios. Simultáneamente se trabaja en el procedimiento para la titulación de solares urbanos, con el propósito de desarrollar diagnóstico de las áreas que tienen asentamientos humanos en el estado y núcleos agrarios. Es de vital importancia para el éxito del programa eficaz coordinación con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), así como la indispensable participación activa de los

avercindados de cada ejido y la especificación de que el universo de trabajo de este programa lo constituye exclusivamente las zonas urbanas en las tierras ejidales.

Los trabajos en el estado de Morelos iniciaron el 16 de agosto de 1992, con la tarea inicial por parte de la Procuraduría Agraria y por conducto de los visitantes agrarios de iniciar sus labores de sensibilización y difusión del programa en el interior del estado.

Para iniciar los trabajos del programa, el estado se dividió en siete regiones y se elaboró el diagnóstico de cada una de ellas, para contar con la información actualizada de la situación agraria en esos momentos. El diagnóstico permitió identificar tres problemas principales: falta de organización para la producción, inseguridad de la tenencia de la tierra y carencia de la infraestructura necesaria para el aprovechamiento del agua.

A partir del diagnóstico de los 33 municipios y 232 núcleos agrarios del estado, se escogieron originalmente 24 para aplicar el programa. Éstos se encuentran ubicados en cuatro regiones: sur, poniente, oriente-norte y oriente-sur, en las cuales en principio había interés de los campesinos por incorporarse al programa. Se llevó a cabo la asamblea de información y anuencia; Yecapixtla fue uno de los primeros ejidos que se escogieron en Morelos para iniciar los trabajos del PROCEDE, debido a que es un ejido de gran extensión y con un número importante de ejidatarios. Ello permite ver cómo se puede trabajar en otros ejidos. Certificar el ejido de Yecapixtla significaba, en el universo del estado, un fuerte avance debido a que tiene gran influencia en la región, lo que podría considerarse un reto porque ahí existían conflictos inter-ejidales e internos, además, la conurbación representaba un problema para la consecución del programa.

Según lo planeado en la operación del programa, en el municipio de Yecapixtla la primera asamblea por realizar fue la de información y sensibilización en el interior del núcleo agrario, la cual se llevó a cabo el 13 de agosto de 1992; la asamblea de información y anuencia del programa se desarrolló el día 31 de agosto de 1992 en segunda convocatoria, con una asistencia de 260 ejidatarios de 513 reconocidos con derechos agrarios. El 8 de noviembre de 1992, en segunda convocatoria se llevó a cabo la asamblea de informe de la Comisión Auxiliar. En acta de asamblea se acordó continuar con los trabajos del programa, el 9 de noviembre se procedió a realizar los trabajos de medición complementarios y recorrer los linderos con el personal del INEGI, con base en el plano y el padrón elaborado por la Comisión Auxiliar de Certificación. La asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras (conocida como asamblea dura) es una de las más importantes del programa, ya que en ella se presentan y se aprueban los planos generales y del interior del ejido; sigue la aprobación de la delimitación y destino de las

tierras en el interior del núcleo; la aprobación de la delimitación de las parcelas individuales; el reconocimiento y asignación de derechos parcelarios, así como delimitación de parcelas con destino específico; la asignación de derechos sobre las tierras de uso común; el reconocimiento y en su caso asignación de derechos sobre solares. Posteriormente, se solicita al RAN la inscripción de los acuerdos del acta de asamblea, plano general e interno del ejido y la certificación de estos últimos, así también la expedición e inscripción de los certificados y títulos correspondientes.

El Registro Agrario Nacional (RAN), previo trámite de inscripción de los acuerdos tomados en la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, expide los documentos como certificados parcelarios; certificados de derechos sobre tierras de uso común; títulos de propiedad de solares urbanos y, en su caso, la inscripción de títulos de propiedad en el Registro Público de la Propiedad.

El 29 de abril de 1993, el Ejecutivo Federal, hizo entrega de los primeros certificados parcelarios y títulos de propiedad de solares urbanos a los habitantes de 16 ejidos de Morelos, la entrega se realizó en el ejido de Huesca, municipio de Yecapixtla. En ese acto se congregaron campesinos de 206 ejidos de la entidad y en él se entregaron 235 certificados a 181 ejidatarios de cuatro ejidos [*EsPAcios*, núm. 2, mayo-junio 1993].

El día 10 de abril de 1994, LXXV aniversario luctuoso del general Emiliano Zapata Salazar, en el estado de Morelos se llevó a cabo la segunda entrega de documentos agrarios, en el marco de la segunda entrega nacional de certificados y títulos emanados del programa, se contó con la presencia del Ejecutivo Federal, en el auditorio municipal de Teopanzolco de la ciudad de Cuernavaca, Morelos, se beneficiaron a 38 ejidos de 22 municipios entre los que se encontraban Ayala, Coatlan de Rió, Jojutla, Temixco, Yautepec y Temoac, fueron entregados 15 mil 830 certificados de derechos ejidales.

En el primer informe de actividades de la Delegación Estatal de Morelos se reportaron los primeros asuntos atendidos en el periodo del 16 de agosto a diciembre de 1992, en el cual reportan 339 asuntos atendidos de los cuales 85 son catalogados como contenciosos y conflictos de intereses, 48 de ellos se resolvieron en el periodo, 26 estaban en proceso de solución y 11 en otras instancias para su solución. Se desarrollaron 80 asambleas con núcleos agrarios de las cuales 60 corresponden al PROCEDE y 20 como invitados para otros asuntos; 125 quejas y denuncias sin expediente 40 de las cuales se les dio trámite para su solución y 85 se quedaron pendientes por falta de documentación necesaria para su trámite; de conciliaciones se reportaron 48, 10 de las cuales se resolvieron en el periodo y 38 se encontraban en

proceso; un solo asunto fue enviado al Tribunal Unitario en la ciudad de Cuernavaca [Primer Informe de Labores de la Delegación Estatal de Morelos, octubre, 1992].

El primer año de trabajo del programa en el estado de Morelos representó una serie de experiencias nuevas que permitieron hacer los ajustes necesarios para poder resolver de manera satisfactoria la problemática presentada conforme se desarrollaba el programa, tanto en Morelos como en otras delegaciones estatales. Así mismo, también, se iba conociendo la complejidad de los problemas que se podrían presentar para la planeación y definición de las estrategias por realizar para, por un lado, resolver los posibles conflictos y, por otro, cumplir en tiempo y forma con los objetivos y metas del programa,

La delegación de la Procuraduría Agraria en el estado de Morelos, desarrolló una propuesta para la estructura funcional de la misma (1992), en función del Programa de Titulación de Tierras Ejidales (nombre inicial dado al programa, por lo menos en el estado de Morelos), en donde plantean los compromisos tanto del gobernador constitucional del estado y las organizaciones económicas estatales con el fin de coadyuvar y lograr la titulación de los 240 ejidos y comunidades (dato real: 232 núcleos agrarios). En dicho documento plantean y proponen las metas a cumplir por año, desde 1992 hasta 1994, con los siguientes datos parciales:

Años	Programados	Titulados
1992	80	30
1993	100	150
1994	59	59
Total	240	240

Es conveniente la propuesta que realizó la Delegación Estatal de la Procuraduría Agraria de Morelos se realizan algunas consideraciones erróneas, por ejemplo:

El cumplimiento de las metas propuestas requiere, de inicio, llevar a cabo una negociación con el Gobierno Estatal, para que aporte los recursos complementarios que la delegación de esta Procuraduría no está en condiciones de proporcionar, debido a su techo presupuestal.

Cabe aclarar que de no prosperar la negociación de recursos con el Gobierno Estatal, situación que esperamos no suceda, ya que hay una excelente disposición del Sr. Gobernador, las metas no se reducirán para ser cumplidas

con personal sólo de la Procuraduría. Se buscará acuerdos con otras instituciones y organizaciones para impulsar conjuntamente las acciones.

Una vez agotadas todas las instancias, de no lograrse la negociación, la medida necesaria será la de reducir metas y ajustarse a los recursos con que se cuente.

Como se puede observar, la concepción del PROCEDE por parte de la Delegación Estatal era errónea, puesto que desde su creación el programa era multi-institucional, donde las dependencias federales (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, INEGI, Tribunales Agrarios, Secretaría de la Reforma Agraria, entre otros) eran responsables del programa. La Procuraduría Agraria era la unidad dotada del presupuesto suficiente en la operación del programa y como coadyuvantes las dependencias estatales y municipales e incluso los órganos internos de los núcleos agrarios en el estado. Además, un elemento no considerado en el momento de comprometerse con los objetivos y las metas fue la complejidad de la problemática agraria en el estado, a pesar de haber hecho un diagnóstico en su momento, el cual nunca se tomó en cuenta para poder planear y programar los objetivos y las metas intermedias del programa. Muestra de ello es que hasta la fecha no se ha culminado el programa en el estado.

3.2.2. Las nuevas figuras de organización campesina

Uno de los propósitos fundamentales de las modificaciones al artículo 27 constitucional es la modernización del campo mexicano, así como la incorporación del campesino a la dinámica de la producción de sus tierras. Para ello el mecanismo más conveniente es la asociación entre los productores ejidales y comunales con los inversionistas privados, como una vía de capitalización de los núcleos agrarios, realizando y operando proyectos de inversión rentables y estableciendo las condiciones para lograr niveles competitivos que les permita participar favorablemente en el mercado. Así elevar el nivel de vida y el de sus familias.

La Ley Agraria señala los derechos que los ejidos y comunidades tienen sobre sus tierras; de delimitación, asignación y destino; el uso y usufructo permitido y la extensión máxima de tierra que un ejidatario puede tener. Expone también el derecho de los ejidatarios y comuneros a conformar sociedades mercantiles y asociaciones rurales; el aprovechamiento de las aguas del ejido y la posibilidad de los ejidatarios de enajenar sus derechos parcelarios dentro del núcleo agrario, cumpliendo los requisitos de ley; así como el derecho de sus familiares sobre las tierras (derecho de tanto). Dentro de las posibilidades de los ejidatarios y comuneros para realizar acciones en beneficio tanto

personal como de sus familias, así como para el núcleo agrario, encontramos el aspecto acerca de la participación de las Sociedades Mercantiles en el agro mexicano. Las actividades que realizan estas organizaciones están sustentadas en la participación voluntaria y la conjunción de esfuerzos de sus miembros para generar utilidades mediante la adopción de procesos productivos y comerciales que permitan su debido control y fortalezcan sus acciones ante otros agentes económicos.

Estas organizaciones cumplen propósitos regionales, por ejemplo: ser medios de la planeación para el desarrollo regional; ser instancias ordenadoras, reguladoras, recopiladoras, de asistencia técnica, de capacitación entre otras, también en su ámbito de acción esta el contribuir a generar economías de escala, ya que reúnen condiciones más propicias para emprender procesos de industrialización y asumir funciones comercializadoras de los núcleos de población agraria que las integran. Son conducto para elevar el ingreso de los productores, por la ampliación de la planta productiva, la diversificación y la especialización de la actividad económica, por medio de la adopción de sistemas modernos de organización del trabajo y el uso de nuevas tecnologías. Asimismo, genera las condiciones sociales que propicien la democratización de sus propios procesos de organización y desarrollo; son instancias de concertación y negociación con inversionistas y empresarios para definir los términos más ventajosos en el intercambio dentro de sus relaciones, con el consecuente impacto en la estabilidad de los procesos económicos que se generen para satisfacer los requerimientos de precio, variedad, volumen, calidad, etcétera.

La Ley Agraria establece que los núcleos de población agrarios y sus integrantes podrán constituir sociedades mercantiles o civiles con el objetivo de producir, transformar y comercializar productos agrícolas, ganaderos o forestales. Por tal motivo, podrán constituir cualquiera de las sociedades y asociaciones establecidas en el Código Civil y en el de Comercio, en la Ley General de Sociedades Mercantiles o en cualquier otro ordenamiento vigente. Es conveniente aclarar que para que una sociedad civil o mercantil pueda adquirir tierras ejidales tendrá que hacerlo mediante algunas de las siguientes vías:

El ejido o comunidad, podrán aportar tierras de uso común a una sociedad, previa opinión de la Procuraduría Agraria, y si se trata de tierras parceladas sólo podrán formar parte del patrimonio de la sociedad las tierras sobre las que los ejidatarios hayan adquirido el dominio pleno. La propia Ley Agraria establece que las tierras ejidales pueden ser objeto de diversos contratos de asociaciones o aprovechamiento. Es conveniente recordar que, cuando se trata de ejidatarios, este derecho se puede ejercer

únicamente a partir de que obtengan sus certificados de derechos parcelarios o de uso común. Mientras no los tengan, para darle validez jurídica a la relación contractual resulta necesario que se someta a consideración de la asamblea la autorización para contratar o para aprobar el contrato.

De acuerdo con el artículo 10-B de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las Uniones de Ejidos y Comunidades, así como las asociaciones rurales de Interés Colectivo, se encuentran exentas del pago de impuestos sobre la renta. Asimismo, con base en los artículos 13, 65, 67 y 77 fracción XVIII de la citada Ley, las sociedades de producción rural están parcialmente libres de dicho impuesto.

Según la opinión de los especialistas, la constitución de las figuras asociativas se da a partir de los siguientes supuestos. Se considera:

a la organización como un proceso económico-social que desarrollan los núcleos de población agrarios, conjuntado esfuerzos y voluntades para encontrar soluciones a los problemas de los campesinos; las acciones de organización que emprendan las Uniones de Ejidos (UE), las Sociedades de Producción Rural (SPR), las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) y las Uniones de Sociedades de Producción Rural (USPR), no culminan en un tiempo predeterminado, sino que generan cambios dentro de éstas, de manera que se posibilita el diseño, instrumentación, operación y evaluación de proyectos de inversión productiva y social de carácter regional; el proceso organizativo tiende a evitar que en las organizaciones económicas se generen fenómenos de estratificación económico-social entre sus miembros; se pretende que gradualmente desaparezcan los desequilibrios existentes, a partir de la liberación del potencial productivo de los núcleos de población agrarios, atendiendo a modelos de desarrollo que faciliten la complementariedad de procesos productivos de carácter primario y secundario, así como los relativos a la comercialización; se considera que las uniones de ejidos o de comunidades, SPR, ARIC y USPR, son instancias organizativas capaces de garantizar la eficiencia de los proyectos de desarrollo, ya que al combinar estrategias económico-sociales integrales, posibilitan una mayor integración del movimiento campesino; las uniones de ejidos o de comunidades, SPR, ARIC y USPR son instancias de planeación micro regional y regional, ya que tienen funciones de coordinación, concertación y negociación; los principales medios utilizados por estas organizaciones son los sistemas administrativo y contable, la información y

la programación, que en su conjunto conducen a los miembros de la organización al trabajo asociado en las etapas de planeación, ejecución y evaluación del desarrollo; en las uniones y en las asociaciones, el liderazgo y la vía democrática desempeñan un papel importante, ya que facilitan el acceso periódico de sus agremiados a puestos de representación y control, lo que implica la rotación de las responsabilidades. Se requiere que en las organizaciones se den procesos participativos para renovar periódicamente a quienes conforman sus órganos de gobierno, evitando con esto el surgimiento de fenómenos de dominación y subordinación de sus miembros [Manual de la Procuraduría Agraria para las Figuras Jurídicas para la Producción Rural, 1997].

La Ley Agraria define claramente a cada una de las figuras jurídicas para la producción rural. La Unión de Ejidos y Comunidades (UE o UC) es definida como la constituida con la unión de dos o más ejidos o comunidades, teniendo por objeto coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier otro fin no prohibido por la Ley [artículo 108 de la Ley Agraria, párrafo primero].

Sociedades de Producción Rural (SPR), se constituyen con la unión de dos o más productores rurales. Su responsabilidad puede ser limitada, ilimitada o suplementada. Su objetivo es coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier otro fin no prohibido por la ley. La razón social se formará libremente seguida de las palabras “Sociedad de Producción Rural” o de sus abreviatura “SPR”, con la indicación del régimen de responsabilidad que se hubiere adoptado [artículo 111 de la Ley Agraria, párrafo segundo].

Unión de Sociedades de Producción Rural (USPR), es constituida por la unión de dos o más sociedades de producción rural, con el objetivo de coordinar actividades productivas, asistencia mutua, comercialización o cualquier otro fin no prohibido por la Ley [artículo 113 de la Ley Agraria].

Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), son aquellas que se constituyen por la unión de dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural. Su objetivo es la integración de los recursos naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica [artículo 110 de la Ley Agraria]. Estas asociaciones adquieren personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional y, en los casos que se

integren con SPR o USPR, necesitarán además la inscripción en el Registro Público de Crédito Rural o de Comercio.

Es conveniente resaltar que el marco legal y el normativo consideran figuras asociativas que son regidas por su ley respectiva y se clasifican de la siguiente manera:

Ley General de Sociedades Mercantiles

- Sociedad Anónima
- Sociedad de Responsabilidad Limitada
- Sociedad en Nombre Colectiva o Colectivo
- Sociedad en Comandita Simple
- Sociedad en Comandita por Acciones

Código Civil

- Asociaciones
- Sociedades

Ley General de Sociedad Cooperativa

- Sociedades Cooperativas

Ley General de Sociedades de Solidaridad Social

- Sociedades de Solidaridad Social

Ley Federal para el Fomento de la Micro industria

- Micro industria

Como se puede observar, las figuras jurídicas asociativas para promover el desarrollo en el campo mexicano presentan oportunidades para los campesinos que deseen agruparse e incorporarse a la dinámica de la producción y de los mercados. Solo resta la participación del gobierno federal y estatal para los apoyos económicos necesarios y suficientes, así como la capacitación y asesoría de especialista para el apoyo tecnológico para los campesinos mexicanos.

Es conveniente recordar que el objetivo general del sector agrario previsto en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000 fue:

Consolidar la nueva política agraria para que la propiedad de la tierra sea base del desarrollo agrario e influya en forma determinante, en el incremento sostenido de la producción, productividad y rentabilidad en el medio rural y se traduzca en mayores ingresos, bienestar social y fortalecimiento de la calidad de vida en comunidades.

En el artículo 27 constitucional, en su fracción IV, considera, además de las formas de asociación ya conocidas la posibilidad de que:

Las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de tierras (terrenos rústicos), pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. Se establece que:

En ningún caso podrán tener en propiedad dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. Esto último se refiere a la pequeña propiedad individual.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

En su fracción XV establece la prohibición de latifundios y marca los límites de la pequeña propiedad agrícola, tanto para actividades agrícolas como para las ganaderas. Así también, en su fracción XVII le asigna al Congreso de la Unión de las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirá leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

En el artículo 75 de la ley considera que, “en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, este podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios”, de acuerdo a los procedimientos que el mismo artículo indique. Para el caso de comunidades que deseen participar o crear sociedades tanto civiles como mercantiles el artículo 100 determina que:

la comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75.

En los títulos cuarto y sexto de la Ley Agraria se describe la naturaleza jurídica de sociedades rurales y las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o

forestales, respectivamente. Es evidente que tanto las sociedades mercantiles como las civiles son una nueva posibilidad de asociación en el campo mexicano. Este tipo de sociedades, a diferencia de las rurales, son propietarias de tierras. En el título sexto de la Ley Agraria se habla de las disposiciones aplicables a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales, en donde el artículo 126 dispone que “las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual”. Se deberán cumplir los requisitos que marca la propia ley. En su artículo 127 la Ley Agraria dispone lo correspondiente a la emisión y posesión de acciones de capital sobre tierras (acciones o partes sociales serie T), los requisitos y características de las mismas y las obligaciones y atribuciones de los socios.

Es evidente que el campo mexicano requiere inversión suficiente, ya sea privada o pública, necesita también la incorporación de los avances tecnológicos que coadyuven a la producción agropecuaria. Esto será posible si se facilitan formas de asociación que agrupen tierra para la producción; la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, lo cual permitiría la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y la producción rurales, regulándose el número de socios y su tendencia accionaria, así como ajustar la extensión máxima a los límites impuestos a la pequeña propiedad. La pequeña propiedad puede formar parte del patrimonio de la sociedad y los ejidos, o pueden optar por otras formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios que aporten recursos: Con ello se posibilita la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización más modernas.

Los núcleos agrarios pueden formar parte de sociedades civiles o mercantiles cuyo objeto social se relacione con la propiedad inmobiliaria, mediante la aportación de tierras de uso común. Los ejidatarios, individualmente, pueden aportar sus tierras parceladas en las mismas circunstancias. En ambos casos, el procedimiento respectivo implica, previamente, la adopción del dominio pleno por parte de los titulares de los derechos agrarios.

Es obligación que la creación de sociedades mercantiles y civiles sea inscrita ante el Registro Agrario Nacional, así como todo el documento relativo a ellas, en los términos del Título Sexto de la ley. El RAN “deberá de llevar la clasificación alfabética de nombres de individuos tenedores de acciones de serie 'T' y denominación de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales”, así como su “clasificación

geográfica de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso”. Un aspecto importante es que los notarios públicos y los registros públicos de la propiedad deberán notificar al Registro Agrario Nacional toda traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles.

Evidentemente, es muy importante el impulso creciente de la organización y capacitación para el desarrollo agrario, mediante diversas figuras asociativas, fondos de ahorro e inversión y proyectos productivos que deriven en empresas rurales competitivas y sustentables, donde Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y los Fondos Regionales para el Desarrollo Agrario tienen una participación importante, ya que les corresponderá la puesta en marcha de estas acciones. La organización y la capacitación deberán ser ejes torales de la formación de capital humano en el campo, pues el desarrollo de habilidades y capacitación para la acción colectiva permitirá la generación de iniciativas hacia el desarrollo con base en un impulso interno y sostenido de los núcleos agrarios.

Dentro de los programas sustantivos instaurados por las diferentes instituciones federales encontramos el Programa de Desarrollo Agrario. En el, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) participan en la operación de los programas, principalmente en el apoyo a Consejos Estatales, en su institución y consolidación como instancia de atención regional y estatal de la demanda campesina en materia agraria. Promueven programas integrales de ordenamiento, regularización de la propiedad rural, producción y bienestar y, por otro lado, acciones encaminadas a la capacitación agraria para consolidar la vida interna de ejidos y comunidades, con el desarrollo de conocimientos, habilidades e integración de figuras asociativas que apoyen la organización social y económica de los núcleos agrarios. Además, con la capacitación interactiva y autogestiva. Las actividades de este programa están encaminadas a capacitar a los integrantes de los ejidos y comunidades para un mejor aprovechamiento de las ventajas que les ofrece el marco jurídico normativo. Este programa otorga prioridades al fortalecimiento de la vida interna de los núcleos agrarios mediante la capacitación y fomento en el uso de los instrumentos legales internos. Otro programa es el encaminado al fomento de la organización agraria para fomentar la regularización, reestructuración y consolidación de sociedades de solidaridad social, de producción rural, de uniones de sociedades de producción rural, de uniones de ejidos y comunidades y de asociaciones rurales de interés colectivo. Éstas deben consolidar la organización interna de los núcleos agrarios para mejorar su capacidad de acceso a los servicios municipales y

de desarrollo e impulsen la superación del minifundio y el desarrollo regional. Todo esto mediante figuras asociativas agrarias, civiles y mercantiles en las que se establezcan sistemas para el eficiente aprovechamiento de los recursos de los núcleos agrarios y la distribución equitativa de beneficios.

Otra institución que participa en los programas de desarrollo es el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) que desarrolla el programa de apoyo a organizaciones económicas de productores ejidales, comunales y pequeños propietarios. Las acciones de este programa se llevan a cabo con base en las peticiones específicas de las organizaciones económicas de productores, a partir de ello y en el marco de sus atribuciones, el INDA realiza los eventos de capacitación sobre constitución de figuras jurídicas organizativas; asesora en la elaboración de autodiagnóstico para la definición de ideas de inversión; capacitación sobre el procedimiento de organización, y la constitución de sociedades y empresas y el taller de asesoría y capacitación para analizar las fortalezas y debilidades de la organización económica.

Otro de los proyectos del INDA es el Programa de Trabajo para las Centrales y Organizaciones Campesinas, cuyo objetivo es fortalecer el trabajo de las organizaciones de productores de carácter nacional o regional a través de acciones de capacitación para sus dirigentes y la formulación de cuadros básicos. La atención es a petición de las organizaciones campesinas que manifiesten y se formaliza con convenios de colaboración para el desarrollo conjunto de programas específicos a través de las siguientes líneas de acción:

- a) Capacitación en materia jurídico-agraria y de organización.
- b) Investigación conjunta relacionada con la problemática agraria.
- c) Realización de seminarios conjuntos sobre temas de carácter agrario.

En el marco de este programa y como parte de los acuerdos agrarios formalizados con diversas organizaciones campesinas de carácter nacional o regional, el INDA está apoyando una serie de grupos de productores rurales en el proceso de identificación de ideas de negocios y constitución de figuras asociativas.

Ante tales oportunidades, adquiere relevancia el logro de procesos de transición de los regímenes de propiedad social y del derecho social agrario, hacia una dirección que permita aprovechar los incentivos del mercado y proteja el valor estratégico de los recursos naturales, ecológicos y biogénicos en beneficio de la sociedad rural mexicana. Por tanto, es un imperativo social y ambiental de carácter estratégico no sólo combatir los niveles de pobreza rural sino la marginación social de los campesinos, su incorporación a

los mercados y un acceso efectivo a los beneficios de las políticas sociales, condiciones indispensables para impulsar una estrategia de desarrollo agrario.

Un aspecto por resaltar es la aportación de tierras de uso común de origen ejidal a sociedades mercantiles inmobiliarias, principalmente en el estado de Morelos, donde la incorporación de tierras ejidales de uso común al desarrollo urbano —esto debido a las características geográficas y climáticas de la región— sólo puede hacerse mediante la transmisión del dominio de dichas tierras a sociedades mercantiles. Para que los ejidatarios puedan beneficiarse de la urbanización de sus tierras de uso común, se requiere no sólo contar con la tierra debidamente regularizada sino con un proyecto de desarrollo inmobiliario y las autorizaciones de uso del suelo y los servicios e infraestructura necesarios, de acuerdo con los planes o programas de desarrollo urbano de la entidad en donde se encuentren ubicadas las tierras de uso común.

El desarrollo de un proyecto inmobiliario debe fundamentarse en dos principales actos jurídicos: la ejecución de un contrato de promesa para la construcción de una sociedad mercantil, con la aportación de tierras de uso común y, una vez cumplidas las obligaciones pactadas en el contrato de promesa, proceder a la formación de una sociedad mercantil inmobiliaria. El proyecto se puede dividir en cuatro fases. En la primera se analizan los elementos básicos de un proyecto inmobiliario, así como los diversos criterios que el ejido puede seguir para la formación de la sociedad mercantil inmobiliaria y los tipos de socios que se pueden presentar para el desarrollo del proyecto inmobiliario. La segunda es la gestación del proyecto inmobiliario, donde se analizan los elementos básicos para concebir el anteproyecto de desarrollo inmobiliario y las actividades que deben realizar el ejido y/o los inversionistas interesados, así como los criterios de evaluación del anteproyecto. La tercera fase, empieza cuando se cuenta con los elementos necesarios para que el ejido y el inversionista, con la opinión de la Procuraduría Agraria y la autorización de la asamblea ejidal, puedan firmar un contrato de promesa para la constitución de una sociedad mercantil, con la aportación de tierras de uso común, el cual tiene obligaciones a cumplir tanto por el ejido, como por el inversionista. Tales formalidades se centran, por un lado, en la obligación del ejido de regularizar sus tierras y obtener las opiniones y autorizaciones necesarias de la Procuraduría Agraria y de la asamblea ejidal. Por su parte, el inversionista está obligado al desarrollo del proyecto definitivo y a la obtención de las autorizaciones necesarias para hacer posible su ejecución. El ejido y el inversionista se comprometen conjuntamente a elaborar los estatutos que regirán la vida de la sociedad mercantil inmobiliaria. La cuarta

fase es la operación de la sociedad inmobiliaria, --cumplidas las obligaciones estipuladas en el contrato de promesa--es cuando, las partes, ejido e inversionista, están en condiciones de proceder a la constitución de la sociedad mercantil inmobiliaria, ya que el ejido haya obtenido la opinión de la Procuraduría Agraria y que, con base en dicha opinión, la asamblea ejidal haya aprobado en definitiva la aportación de sus tierras de uso común y la constitución de la sociedad. En esta fase se explica el contenido de los estatutos y la futura operación de la sociedad, la cual formada deberá construir y comercializar del proyecto. De estas actividades, derivaran las utilidades de tal desarrollo, que serán percibidas por los socios de la inmobiliaria en forma de dividendos pagados por la sociedad a sus accionistas.

El procedimiento contempla la asociación del ejido y el inversionista, sin embargo, en el caso de que el ejido cuente con todos los elementos necesarios para la constitución de una sociedad mercantil inmobiliaria, sin necesidad de socios que desarrollen sus tierras de uso común, el modelo es aplicable en todas sus partes, es decir, los ejidatarios tendrán que seguir cada uno de los pasos descritos en el modelo, los correspondientes al propio ejido, como los contemplados para el inversionista, con excepción de la elaboración y firma del contrato de promesa [*Modelos de aplicación general, aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias*, Procuraduría Agraria].

A partir de 1992 y hasta la fecha (30 de junio de 2003) en el estado de Morelos, se ha creado la cantidad de 754 sociedades, de las cuales encontramos:

Tipo de sociedades	A partir de 1992	Anterior
1. Sociedades de Solidaridad Social	315	113
2. Sociedades de Producción Rural	432	10
3. Uniones de Sociedades de Producción Rural	4	0
4. Uniones de Ejidos	0	10
5. Asociación Rural de Interés Colectivo	1	1
6. Federación de Sociedades de Solidaridad Social	2	0
Total	754	134

Fuente: RAN

La creación de sociedades a partir de las modificaciones del artículo 27 en el 1992 supera con mucho las creadas anteriormente, al amparo de la ley de Sociedades de Solidaridad Social y durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En el periodo que se estudia las figuras jurídicas asociativas de mayor importancia que se crearon, son las encaminadas, entre otros propósitos, a la generación de empleos y el incremento de la producción en el campo de Morelos, por ejemplo, las Sociedades de Solidaridad Social fueron constituidas (315 unidades) con el objetivo de crear fuentes de empleo, poner en práctica medidas que tiendan a la conservación y mejoramiento de la ecología; la explotación racional de recursos naturales; la producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios que sean necesarios; la educación de los socios y de sus familiares en la práctica de la solidaridad social; la afirmación de valores nacionales; la defensa de la independencia política, cultural y económica del país, y las acciones que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad [artículo 2, LSSS].

Las Sociedad de Producción Rural, son creadas (432 unidades) con el objetivo principal de coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier otro fin no prohibido por la ley [artículo 111 de la Ley Agraria, párrafo segundo] su acta constitutiva se deberá de inscribir también en el Registro Público de Crédito Rural o en el Registro Público de Comercio.

Otra figura asociativa constituida en el estado de Morelos es la Unión de Sociedades de Producción Rural (4 unidades), las cuales se pueden crear mediante la unión de dos o más sociedades de producción rural encaminadas a coordinar actividades productivas, asistencia mutua, comercialización o cualquier otro fin no prohibido por la ley [artículo 113 de la Ley Agraria] estas deberán ser inscritos en el Registro Publico de Crédito Rural o en el Registro Público de Comercio, en ese periodo no fueron creadas Uniones de Ejidos o Comunidades. En el mismo periodo se crearon dos Confederaciones de Sociedades de Solidaridad Social para la defensa de los intereses de las sociedades, su desarrollo se encuentra previsto en la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, en ese mismo sentido se constituyo una Asociación Rural de Interés Colectivo, figura que puede constituirse por dos o más de las siguientes figuras: ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural, cuyo objetivo primordial es la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y otras actividades económicas permitidas por la ley.

Con las reformas constitucionales del artículo 27 se confirman los derechos de propiedad de todas las formas de tenencia de la tierra, tanto para los ejidatarios como de comuneros, promoviendo el uso eficiente de la tierra y de los recursos naturales, así como

elevant la inversión en el campo. Se protegieron los derechos individuales de los ejidatarios, consagrando la libertad para definir las formas de explotación y propiedad y permitiendo la intervención de las sociedades mercantiles en las actividades agropecuarias. Fueron eliminadas la mayoría de las disposiciones tutelares que generalizaban las restricciones al uso mercantil de la tierra y se establecieron los procedimientos legales para que los ejidatarios y comuneros pudieran adoptar el dominio pleno o aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles, acotándolas respecto a su integración y extensión máxima y, protegiendo las tierras de las comunidades indígenas [artículo 46 de la Ley Agraria].

Con el nuevo marco jurídico no sólo se pretende garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra sino que se impulsa la regularización de la propiedad social, lo que crea confianza para iniciar inversiones de largo plazo. Esto genera garantías crediticias — a cambio de los derechos de usufructo— atraer capitales y estimular las asociaciones mercantiles. Se presenta un abanico de posibilidades para el campesino para alcanzar mejores niveles de vida. El futuro de la tierra se decide de manera individual o en conjunto, democrática y responsablemente.

3.2.3. Fortalecimiento de la democracia en el interior de los núcleos agrarios

La democracia que practicamos en México es el resultado de un principio que surgió como consigna política de la Revolución de 1910: “Sufragio efectivo. No reelección”. El *sufragio efectivo*, voto libre, es el meollo de la moderna democracia occidental, el origen de las organizaciones políticas y sindicales de masas, del pluralismo partidista e ideológico, de la pugna que, normada por el derecho, garantiza a la mayoría el gobierno de las instituciones. La *no reelección* es el resultado de la experiencia de México en su lucha contra la dictadura, el dique que nos permite mantener abierto el acceso a los puestos de mando, que hace posible que las generaciones se entrecrucen y se sucedan en el manejo de la cosa pública.

La democracia es un sistema en gestación y perfeccionamiento constante, es un proceso dinámico que no admite dogmas ni ortodoxias, en un sistema democrático la pluralidad es condición necesaria y garantiza el derecho de los actores. En la democracia, el otro no es el enemigo irreconciliable sino sólo el adversario legítimo, el interlocutor válido, donde no rige la democracia, la dicotomía amigo-enemigo engendra contradicciones que sólo se resuelven a través de la rebelión y la represión.

La palabra *democracia* no sólo alude a una manera de gobernar sino a algo más importante: la calidad, el talante de la vida; la democracia es el ámbito más propicio para esa aventura. Ahí se reconoce que las verdades son múltiples y se les busca cada día en medio de contradicciones e inseguridades; es este desafío lo que humaniza al hombre. Así, la democracia se vuelve sinónimo de camino y destino [González Pedrero, 1989].

Podemos entender a la democracia, como la participación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas. Está íntimamente vinculada con el problema del grado de desarrollo económico y a la complejidad de los distintos Estados Nacionales. Robert Dahl [1999] en su obra *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, considera que

La democracia poliárquica —democracia representativa moderna— sólo ha sobrevivido en países con predominio de una economía de mercado capitalista: y nunca ha sobrevivido en un país con predominio de una economía que no fuera de mercado.

Sólo una sociedad con índices razonables de sistema de vida y un mínimo de pobreza puede proporcionar las condiciones para una participación inteligente en los procesos democráticos de la población y, por tal motivo oponer resistencia a una demagogia populista. Por el contrario, cuando existe una masa paupérrima y élites favorecidas, los sistemas políticos tienden a adoptar formas distorsionadas de acción. Un sistema políticamente democrático es aquel que ofrece oportunidades constitucionales regulares para el cambio de funcionarios gubernamentales, y un mecanismo social que permite a la parte más amplia posible de la población influir en las principales decisiones políticas [Castillo Rojas, 1989].

En México, podemos considerar a la democracia como una incesante lucha del pueblo mexicano en tres frentes simultáneos: la democracia electoral, la democracia participativa y la democracia económica, social y cultural. Las tres están íntimamente vinculadas, y es necesario avanzar simultáneamente.

La *democracia electoral*, es en este rubro donde más hemos avanzado y debemos seguir haciéndolo, ya que es la base de los otros dos frentes citados, la democracia electoral permite a los ciudadanos elegir la opción política para gobernar el Estado tanto en el ámbito federal como estatal y municipal. Mediante la democracia electoral el ciudadano deposita en los gobernantes su capacidad de decisión durante un cierto lapso. Desde 1918, cuando se creó la primera Ley Electoral, la democracia electoral se ha ensanchado notablemente con el voto de la mujer y de la juventud, donde todos los partidos políticos tienen la posibilidad de contender y tener representante —proporción a

los votos ganados— en el Congreso Nacional, en los Congresos locales y en los ayuntamientos. Se han ido perfeccionando los procedimientos electorales y se han creado instituciones para garantizar la legalidad y transparencia de las elecciones.

La democracia electoral es un proceso dinámico que expresa la evolución de la sociedad y su permanente transformación y, a pesar de su importante avance, la democracia electoral mexicana es un proceso inacabado, en evolución con perspectivas abiertas por la voluntad de las mayorías, para adaptarse al cambio que su propia acción genera. Por tanto, debemos concebir la democracia como un estado final de cosas al que todos por lógica tendemos a llegar, debiendo considerarla como un proceso dinámico pero inevitable. Es acto de voluntad y perseverancia.

La *democracia participativa* implica la participación cotidiana del ciudadano en la ejecución de las decisiones que atañen su vida local. Si en la democracia electoral el ciudadano deposita su capacidad de decisión en los gobernantes a través de su voto cada tres o seis años, en la democracia participativa conserva y ejerce cotidianamente su capacidad de decisión. La democracia participativa es un reclamo de la sociedad, que le corresponde al Estado y al gobierno, facilitar la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, especialmente, en aquello que afecta la vida diaria del ciudadano, dentro del ámbito municipal, para mejorar las condiciones materiales y culturales de la familia y de la comunidad. La democracia participativa implica no sólo la actitud individual del ciudadano sino la organización de la colectividad para alcanzar finalidades concretas: mayor seguridad, mejores servicios públicos, mayor producción y mejor nivel de vida.

En la *democracia económica, social y cultural*, en este aspecto falta mucho por avanzar. El estilo de desarrollo centralizador distribuyó en el territorio de manera desigual y desequilibrada la actividad productiva, la población y los frutos del desarrollo; concentró el poder político, económico y cultural en unas cuantas áreas del territorio y en sectores sociales minoritarios. El proceso centralizador tuvo su razón de ser y cumplió su papel impulsor de las fuerzas productivas pero hace mucho tiempo agotó sus posibilidades. Vivimos una crisis de crecimiento y tenemos que reorganizarnos. Es hora de cambiar hacia el estilo de desarrollo descentralizador que democratice el poder económico, social y cultural [Salinas de Gortari, 1988].

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece también la democracia económica, social y cultural, compromete a la sociedad a adoptar un estilo de desarrollo en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, con seguridad jurídica, negociación renovada, representatividad de sus sectores, el fortalecimiento de los

consensos constitucionales que posibiliten el pluralismo creativo, con niveles aceptables de alimentación, salud, educación, vivienda, cultura y recreación [Olmedo, 1989].

Entre la democracia y la Administración Pública se ha generado un tema constante de estudio de la teoría política, que en forma recurrente se manifiesta el conflicto entre los diferentes enfoques de la Administración Pública y algunos conceptos fundamentales de la teoría democrática. Los elementos esenciales del conflicto han surgido, con distintas perspectivas, desde el inicio del pensamiento sistemático sobre la Administración Pública y se proyectan en las discusiones contemporáneas sobre la democracia y la Administración Pública.

Para Jefferson, un gobierno con una burocracia extensa y centralizada necesariamente conducía a la tiranía, por tanto, la Administración Pública debía cimentarse en los principios de armonía, simplicidad, flexibilidad ante el cambio, descentralización y responsabilidad política. La fuerza principal de la democracia debía encontrarse en una ciudadanía consciente, responsable y participativa.

Para Hamilton, una democracia viable era, virtualmente, sinónimo de un sistema administrativo fuerte y centralizado, ya que sólo mediante la centralización de las normas administrativas y de la operación eficiente, el hombre podía llegar a ser, de hecho, realmente libre, donde la responsabilidad de los administradores debía lograrse en términos de un código de ética personal que los propios funcionarios debían auto-imponerse.

Para Alexis de Tocqueville la sociedad tendía a evolucionar hacia la igualdad, una igualdad que se manifestaba en la democracia, sin embargo, esta búsqueda de la igualdad, aunada a la industrialización y la guerra, conducía a hacer más importante el papel del Estado en la dirección de la sociedad, centralizar y ampliar la acción gubernamental y, consecuentemente, aumentar el poder del gobierno y de la burocracia. Era necesario conciliar la libertad con la igualdad para llegar a una Administración Pública responsable y eficiente.

Tocqueville creyó en una burocracia eficiente pero democráticamente responsable; en un servicio administrativo de carrera que permitiera mantener en las labores públicas al personal más calificado; en un papel activo del Estado; en las técnicas y en las organizaciones por las cuales la majestad y el poder del Estado pudieran conciliarse con la dignidad y la felicidad de los individuos. Temió que la tiranía pudiera residir en el peso absoluto y el engrandecimiento del coloso administrativo y propuso su subdivisión en favor de la eficiencia y la libertad.

Para Marx, la burocracia tenía la función de hacer prevalecer el interés de la clase dominante. Era un cuerpo esencialmente parásito que separaba una porción del pueblo para ligarlo con los intereses de la burguesía, a la vez que servía de botín para los partidos políticos triunfantes. Para asegurar la fidelidad a la clase dominante, la burocracia se constituía en una casta privilegiada que, tras una imagen de neutralidad, acaparaba una parte importante de la plusvalía.

La propia Administración Pública nació como disciplina académica, según Waldo, como un esfuerzo por conciliar la democracia con la idea de una administración eficiente y profesional sujeta a sus propios criterios y procedimientos. La conciliación se intentó con la propuesta de Woodrow Wilson de concebir al gobierno dividido en política y administración. El reino de la política era el campo apropiado para el ejercicio de la democracia y la política debía ejercer una supervisión general sobre la administración, pero ésta, como tal, debía estar libre de la intromisión oficiosa de la política.

Durante décadas la Administración Pública se concibió como un instrumento técnico y neutro al servicio del logro eficiente de los objetivos políticos. A menudo, en el marco de las reformas administrativas la estrategia era ubicar algunos aspectos políticos para que el pueblo no tuviera la capacidad para controlarlo. El énfasis en la administración al margen de la política es característico de los regímenes no democráticos: “Poca política y mucha administración” fue una divisa del porfiriato.

El problema de la democracia y la Administración Pública llegó otra vez al primer plano en la medida en que se tuvo conciencia que la administración es uno de los procesos políticos fundamentales por medio de los cuales el pueblo conquista, logra y controla el proceso de gobernar, y que la responsabilidad administrativa no es menos importante para un gobierno democrático que la búsqueda de la eficiencia. Actualmente, la Ciencia Política y la Administración Pública concurren, desde diferentes perspectivas, para dar respuesta a las interrogantes planteadas [Martínez Silva, 1989].

Hoy en día, la búsqueda de una sociedad más democrática se centra en la necesidad urgente de encontrar formas organizativas para incrementar la capacidad de respuesta de la Administración Pública a las demandas populares, aumentar la representación y participación de la ciudadanía en las políticas y programas gubernamentales, para extender el control popular de la función pública; en suma, para que las políticas públicas expresen, con mayor fidelidad, la voluntad popular.

La democracia en México y en particular en el estado de Morelos tiene mucha historia: la lucha de Emiliano Zapata, de Rubén Jaramillo, el Partido Agrario Obrero

Morelense, del pueblo de Temoac —en los años setenta y que culminara con la constitución de un nuevo municipio, consiguieron que los habitantes eligieran democráticamente a sus autoridades municipales sin la intervención del PRI—, y las diferentes formas de organización como las uniones de ejidos y comunales, encaminadas a presentar un frente común, organizado y fortalecido hacia las políticas gubernamentales [Sarmiento Silva, 1997].

Después del asesinato de Emiliano Zapata, los campesinos de Morelos exigieron al gobierno, desde sus pueblos, que cumpliera sus promesas de reparto agrario y favoreciera el desarrollo de sus comunidades. Los límites territoriales marcaban el espacio más propicio desde el cual los hombres del campo resistían y demandaban la entrega de tierras y el derecho a decidir su destino.

Se refugiaron en los espacios locales de sus comunidades y reconstituyeron las estructuras que les permitieran controlar su vida rural y tomar decisiones importantes, como elegir a sus autoridades más inmediatas, organizar la defensa de sus tierras y de sus recursos. (Esta situación se repitió nuevamente el 8 de agosto de 2003 cuando en San Andrés Larrainzar, Chis. el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, decretó la muerte de los Aguascalientes y de inmediato el nacimiento de los Caracoles, figuras que serán las sedes de las Juntas de Buen Gobierno)

La reforma realizada al artículo 27 constitucional promulgada el 6 de enero de 1992 constituye un cambio en la contribución del campo mexicano al desarrollo nacional, porque introduce cambios trascendentales a los principios del Derecho Agrario Mexicano.

Uno de los propósitos que busca el artículo 27 constitucional responde a las demandas de los campesinos que durante décadas han reclamado: mayor autonomía y libertad para realizar sus actividades, cumplir con sus responsabilidades y decidir el destino, tanto de la superficie de la cual son titulares, como del propio núcleo de la población, es darle autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades. En su fracción VII señala lo referente a los órganos del núcleo de población ejidal o comunal. Éstos son la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia y sustituyen a las que anteriormente se conocían como autoridades agrarias internas de ejidos o la comunidad. Esto significa que en los núcleos de población agrarios hay una participación más democrática, por lo que se establece que la

Asamblea es el órgano supremo del núcleo agrario. El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente, es el órgano de representación del

núcleo y el responsable de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la asamblea [artículo 27 constitucional].

Y el consejo de vigilancia, órgano encargado de cuidar que los actos del comisariado se ajusten a la ley y a lo dispuesto por el Reglamento Interno del Ejido o Comunidad. La Junta de Pobladores es un órgano de participación de la comunidad integrado por los ejidatarios o comuneros y avecindados del núcleo de población, para canalizar adecuadamente la problemática del desarrollo urbano que se deriva de la existencia del poblado ejidal, legitimando la participación de los avecindados. Ello da una conformación más adecuada a la vida interna de los núcleos agrarios.

La Ley Agraria señala los derechos que los ejidos y comunidades tienen sobre sus tierras: relimitación, asignación y destino; el uso y usufructo permitido y la extensión máxima de tierras que un ejidatario puede tener. Expone también el derecho de los ejidatarios y comuneros a conformar sociedades mercantiles y asociaciones rurales; el aprovechamiento de las aguas del ejido y la posibilidad de los ejidatarios de enajenar sus derechos parcelarios dentro del núcleo agrario, cumpliendo los requisitos de Ley, así como el derecho de sus familiares sobre las tierras (derecho del tanto).

Con respecto a la asamblea general, está constituida por todos los ejidatarios que no hayan sido privados de sus derechos. Además elige y remueve a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia; tiene la facultad de autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del comisariado ejidal y de dictar acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutar los bienes ejidales y de las comunidades. Además, promover el establecimiento dentro de ejido, de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del mismo en aquellas que no se establezcan en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación.

La asamblea general de ejidatarios es el núcleo básico de la democracia ejidal, porque en ella se discuten los asuntos y se toman decisiones relativas a la marcha del ejido, sin embargo, en la práctica sucede con frecuencia que la asamblea no funciona efectivamente, dejando que sea el comisariado ejidal o comunal quien tome las decisiones rutinarias y, a veces, las importantes también.

No debemos olvidar que:

los movimientos sociales no tienen probabilidades de transformar radicalmente grandes estructuras de dominio o de provocar expansiones espectaculares de las democracias de elite, desde luego, a corto plazo [Álvarez y Escobar, 1992].

Sin embargo, todavía podrían:

tener un papel importante en la democratización de las relaciones sociales y en la mediación entre comunidades locales y sistemas políticos, fortaleciendo así la conexión entre la sociedad civil y la política institucional [Foweraker, 1997].

Cabe destacar que sobre todo en los ejidos que son al mismo tiempo comunidades territoriales bien identificadas, la asamblea general no representa toda la comunidad, ya que los jóvenes y adultos que no son ejidatarios, es decir, los solicitantes de tierras, jornaleros, artesanos, comerciantes, etcétera, no participan en sus deliberaciones por tal motivo, la asamblea cumple como un vehículo y primera aproximación de lo que puede ser la democracia en un núcleo agrario, en donde esta asociación de personas se vinculan entre sí por la tenencia de la tierra.

El hecho se refleja en la incapacidad que han mostrado la mayoría de los ejidos para buscar soluciones a los graves problemas de tenencia de la tierra que se han presentado en años recientes, sobre todo debido al crecimiento de la población en los ejidos.

El comisariado ejidal o de bienes comunales, como representante del núcleo responsable de ejecutar los acuerdos de la asamblea, tiene responsabilidades que lo colocan en posesión del control político y económico local, desde la cual puede ejercer un efectivo liderazgo que redunde en beneficio de la comunidad, pero también aprovechar esta posición para el control y dominio sobre los campesinos y los beneficios personales.

El tema de la democracia interna en los ejidos ha sido ampliamente debatido. Desde el principio éste fue concebido como una comunidad de campesinos con acceso a tierras, agua, recursos naturales y apoyos gubernamentales para lograr en mejoramiento social de sus miembros y el incremento de la producción para el mercado. Se asumió que esa comunidad debía administrarse colectivamente, sin que ello significara necesariamente la colectivización de la tierra. Por ello, fue posible la coexistencia de una instancia de dirección colegiada —comisario ejidal— y un órgano colegiado como máxima autoridad —asamblea ejidal— con el parcelamiento interno de las tierras ejidales.

Con base en el principio democrático de mayorías y minorías se estableció el principio de sufragio directo y universal. Asimismo, se formularon reglamentos internos que codifican los procedimientos que deben seguir para la toma de decisiones y su puesta en marcha para la aplicación de sanciones, el reparto de utilidades, etcétera.

Desde el origen, este sistema de democracia representativa transporto un elemento distorsionador, su dependencia de decisiones externas, sobre todo gubernamentales. De hecho, toda la legislación agraria está permeada por un principio

básico que sintetiza en el papel del Estado en el movimiento campesino. A partir de esta concepción tutelar y de una amplia gama de facultades discrecionales en manos del Ejecutivo, se fueron paulatinamente cercenando las facultades propias del ejido para auto administrarse, a grado tal que en la legislación actual pocos ámbitos de la actividad ejidal están fuera del encuadramiento gubernamental. Se trate de asambleas extraordinarias, cambio de autoridades, depuración censales, cambio en el régimen de explotación, elaboración y puesta en marcha de proyectos productivos, etcétera, la presencia y la participación discrecional de los órganos gubernamentales es aplastante.

Este proceso de paulatina pérdida de autonomía no fue el resultado de una estrategia consciente para controlar a los ejidatarios sino resultado de una dinámica espontánea de las practicas gubernamentales a partir de la fuerza de la tutela estatal, es decir, detrás de toda acción gubernamental prevalece esta idea tutelar que hace de los campesinos objeto de todo programa oficial, pero rara vez sujetos activos.

Con todo lo anteriormente señalado parece claro que el conjunto de controles poliárquicos formalmente establecidos para ejercer una administración colegiada quedaron en un papel meramente decorativo. En la práctica se desarrolló un sistema autoritario que cumple la función de legitimar decisiones tomadas fuera del ejido. Todo ese conjunto de facultades limitadas a los ejidos por los organismos gubernamentales deben ser recuperadas y rescatadas. Esto se logrará, primero, a través del ejercicio cotidiano de un conjunto de prácticas sociales que permitan rescatarlas para auto administrarse y ser refrendadas día con día. En segundo, ese acceso a su propia autonomía no es resultado de un conjunto de luchas abstractas. En realidad, el ejido es un aparato con una doble función: como representación de unidad política de los ejidatarios miembros y unidad de producción.

La primera función está en permanente tensión con las tendencias gubernamentales por convertirlo y consolidarlo como aparato de Estado: La segunda, principalmente económica, tiene profundas consecuencias en la función política del ejido.

Respecto a la asamblea general, aunque ésta es considerada la máxima autoridad del ejido, el ejercicio del poder desde ella no es algo establecido, en ocasiones la asamblea simplemente funciona como un organismo deliberativo que procesa consenso a partir de decisiones ya tomadas. Esto es real en casos de ejidos que han alcanzado cierto grado de autonomía.

Para trasladar el poder a la asamblea ejidal se requiere, sobre todo su organización para ejercer el poder, sobre al aspecto relacionado con la colegialidad de

dirección ejidal —también debe matizarse— hay una tendencia muy marcada en la legislación agraria para concentrar un mayor número de atribuciones en el presidente del comisariado ejidal. Normalmente, el contrato de crédito se asume como representante legal único al presidente, y esta tendencia corresponde a una práctica tradicional concentradora del poder de decisión en una sola persona.

Una segunda limitación de los controles de la democracia representativa proviene de la desigualdad de origen de los socios de cada ejido. Aunque desde el punto de vista del patrimonio personal en el momento de la entrega de tierras había, en general, muy tenues desigualdades, éstas han crecido con el paso del tiempo, y en los años futuros podrían constituir un problema serio.

Una tercera limitante esta relacionada con la sistemática ventaja de los ejidatarios organizados frente a los desorganizados en el interior de cada ejido, esta situación, en el caso de los ejidos colectivos, proviene de la misma manera en que aconteció el reparto de tierras y la formación de los ejidos colectivos.

No debemos olvidar que la democracia es imperfecta, y que siempre será un proceso en vías de perfeccionamiento. Si bien es cierto que existen muchas lagunas en la normatividad interna o espacio para la discrecionalidad, en gran cantidad de asuntos que afectan de manera significativa el funcionamiento interno de los ejidos hay fuertes y prolongados debates que muestran el vigor de la democracia ejidal.

La organización colectiva de los ejidos y su democracia representativa exige la concurrencia de cualidades personales y de grupo, estructuras institucionales y capacidad funcional que sólo aparecen cuando hay voluntades firmes al servicio de propósitos bien definidos y permanentes.

La democracia demanda esfuerzos coordinados y una acción continua, el espíritu cooperativo —elemento básico de la organización colectiva— no existe espontáneamente, por lo que es necesario promoverlo, desarrollarlo y defenderlo con plena conciencia de los productores asociados.

La modificaciones al artículo 27 constitucional a los campesinos les abre la posibilidad de romper con el corporativismo que siempre ha perseguido mucho más el control que el desarrollo económico o la justicia social y les permite promover una revolución en la producción y en la productividad, así como generar nuevas formas de asociación.

Finalmente, podemos decir que la transición hacia una nueva visión del campo mexicano está acotada por cuatro elementos: el debate actual alrededor del concepto de

propiedad en el medio rural; el papel de los organismos gubernamentales y del sector privado en el fomento rural; la inserción del sistema ejidal en el modelo de desarrollo del país y la organización del movimiento campesino. En el interior del ejido la democracia necesariamente tiene que ver con una nueva actitud, entendida ésta como la aplicación y el ejercicio de la libertad que la ley le otorga a los ejidatarios para decidir con responsabilidad sobre su tierra y las acciones vinculadas con ésta. Esta nueva actitud tiene que ver también con que se asuma una relación diferente entre los sujetos de derecho y el Estado y las instituciones gubernamentales, con base en el respeto y el reconocimiento a la capacidad que tácitamente les confirió el Constituyente.

La democracia será el camino para reconstruir al ejido como órgano de representación campesina, que les permitiera controlar sus propiedades, sus vidas y su ciclo reproductivo; trasladar áreas de actividades gubernamental y privada para incrementar la eficiencia social productiva; negociar recursos financieros y liberar al medio rural de la camisa de fuerza corporativa para liberar potencialidades humanas. Éste es el contenido concreto para fortalecer la democracia para el medio rural.

3.2.4. El desarrollo económico, social y político de los núcleos agrarios

Podemos entender el desarrollo económico como el proceso mediante el cual se introduce la materia económica en la economía de una nación y se transfiere de una parte de ésta a otra, por ello, que el desarrollo de un país es el crecimiento sostenido de su magnitud como unidad económica [Kuznets, 1958] y uno de los objetivos del desarrollo es la transmisión de la tecnología. El compromiso de ese proceso de transmisión es hacer más profundo el sentido de la dignidad, el valor humano y la responsabilidad y lograr un estímulo mutuo genuino, entonces, las transmisiones son de una importancia peculiar vital [Steere, 1961].

Como todas las cosas, el desarrollo económico tiene sus costos. Si éste pudiera alcanzarse sin ninguna de sus desventajas, todos estaríamos completamente en su favor, o bien, los beneficios del desarrollo no valen los trastornos que supone, o el desarrollo debería introducirse lentamente, de manera que la sociedad contara con el mayor tiempo posible para ajustarse a los cambios que el desarrollo económico requiere. Una de las ventajas de este desarrollo económico no sólo consiste en que la riqueza aumente la felicidad sino que incrementa las posibilidades humanas de elección porque da al hombre un mayor dominio sobre el medio en que vive y, por tanto, crece su felicidad. El desarrollo

económico depende del progreso de la tecnología, y éste, a su vez, es mucho mayor allí donde los hombres guardan una actitud racional ante la naturaleza y las relaciones sociales. (Arthur Lewis, 1958)

En la historia de las sociedades, es posible identificarlas en sus dimensiones económicas dentro de alguna de las cinco etapas del crecimiento siguientes: la sociedad tradicional; las sociedades previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo de masas. La sociedad tradicional es aquella cuya estructura opera dentro de una serie limitada de funciones de producción, basadas en la ciencia, la técnica y una actitud prenewtoniana en relación con el mundo físico. En este caso Newton es un símbolo de esa fase, cuando los hombres llegaron a creer que el mundo exterior estaba sometido a pocas leyes concebibles y que sistemáticamente era susceptible de una manipulación productiva.

Condiciones previas para el impulso inicial (Europa occidental de finales del siglo XVII): son las sociedades que se encuentran en proceso de transición, es decir, el periodo en que se desarrollan las condiciones previas para el impulso inicial, pues requiere tiempo transformar una sociedad tradicional de manera que pueda explotar los frutos de la ciencia moderna, defenderse de los rendimientos decrecientes y gozar los beneficios y opciones producidas por el progreso a ritmo de interés compuesto, aunque el periodo de transición —entre la sociedad tradicional y el impulso inicial— fue testigo de grandes cambios en la propia economía y en el equilibrio de los valores sociales; el rasgo decisivo fue por lo general de índole política. Desde un punto de vista político, la construcción de un Estado nacional centralizado y efectivo contribuyó con un aspecto decisivo del periodo de las condiciones previas y, casi universalmente, fue condición necesaria para el impulso inicial.

La tercera etapa, el impulso inicial (Inglaterra, finales del siglo XVIII), es el intervalo en donde las sociedades modernas superan todos los viejos obstáculos y resistencias contrarios a un crecimiento permanente. Las fuerzas tendientes al progreso económico, que producían brotes e inclusiones limitadas de actividad moderna, se expanden y llegan a dominar la sociedad. El crecimiento alcanza su condición normal. El interés compuesto se transforma en parte integrante de sus habitantes y de su estructura institucional. En la agricultura y en la industria se difunden nuevas técnicas a medida que se comercializa la agricultura y crece el número de agricultores preparados para adoptar los nuevos métodos y los cambios profundos que ocasionan en el medio de vida. Los cambios revolucionarios en la productividad agrícola constituyen una condición

fundamental para el éxito del impulso inicial, pues la modernización de una sociedad aumenta, en forma radical, su lista de productos agrícolas. La estructura económica básica y la estructura social y política de la sociedad se transforman de tal manera que, en lo sucesivo, puede sostenerse con regularidad, un ritmo fijo de crecimiento.

La marcha hacia la madurez (Alemania, Inglaterra, Francia y los Estados Unidos a finales del siglo XIX), después del impulso inicial, sigue un largo intervalo de progreso sostenido aunque fluctuante a medida que la economía. En crecimiento normal, pugna por hacer extensiva la tecnología moderna al frente total de su actividad económica. A medida que mejora la técnica cambia incesantemente la estructura de la economía, se acelera el desarrollo de nuevas industrias y se nivelan las más antiguas. La economía del país encuentra su sitio dentro de la economía internacional: bienes que antaño se importaban ahora se producen en el país; se crean nuevas necesidades de importación y, para equipararlas, se fabrican nuevas mercancías para la exportación. De acuerdo con las necesidades de la eficiente producción moderna la sociedad fija las condiciones que desea, equilibran los valores e instituciones nuevos con los más antiguos o modifica éstos de tal manera que mantengan el proceso de crecimiento y no que lo retarden.

En su aspecto formal podemos definir la madurez como la etapa en la cual la economía demuestra su capacidad para desplazar las primeras industrias que propiciaron su impulso inicial y absorber y aplicar, efectivamente, sobre un amplísimo conjunto de sus recursos, los frutos más adelantados de la tecnología considerada entonces moderna. En esta etapa la economía manifiesta la adquisición de la suficiente habilidad técnica y de empresa para fabricar aquello que necesite, aunque no todo es producible en el mercado mundial.

La era del alto consumo de masa, es donde los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios duraderos de consumo. A medida que las sociedades fueron alcanzando la madurez en el siglo XX sucedieron dos cosas: el ingreso real *per capita* aumento a tal punto que un gran número de personas llegó a un nivel superior de consumo que sobrepasó a los productores básicos: habitación, vestido y sustento; y cambió de tal modo la estructura de las fuerzas del trabajo que incremento la proporción de la población urbana en relación con la población total y más tarde la proporción de la población empleada en oficinas o en labores fabriles calificadas. En esta etapa de la posmadurez, por ejemplo, las sociedades occidentales, a través del proceso político, han adoptado por asignar grandes recursos para el bienestar y la seguridad sociales. El surgimiento del Estado benefactor constituye la manifestación de una sociedad que se

desplaza más allá de la madurez técnica; pero es también en esta etapa cuando los recursos tienden, cada vez más, a ser dirigidos hacia la producción de bienes duraderos de consumo y a la difusión de servicios en gran escala, siempre que predomine la soberanía de los consumidores [Rostov, 1956].

Un estilo de desarrollo económico recorre este mundo globalizado, el estilo neoliberal, la socialdemocracia y el comunismo han sucumbido ante sus embates, naciones, instituciones y sujetos sociales completos han sido reestructurados, el intervencionismo estatal en la economía está desprestigiado, las privatizaciones están a la orden del día y los trabajadores han pagado principalmente los costos del ajuste. El caso de México no podía ser distinto, el desarrollo económico mexicano ha sido fuertemente influido por la intervención estatal; este es un hecho ampliamente reconocido, sin embargo, no existe completo acuerdo sobre las modalidades, mecanismos y grados de intervención, tampoco en sus resultados en distintos periodos del desarrollo o en el largo plazo.

El desarrollo económico en México ha tenido una evolución a través de su historia, a partir de la etapa del porfiriato se pueden comentar las principales, por ejemplo, durante el gobierno de Porfirio Díaz, hubo dos hechos importantes: 1. Se consolidó el proceso de formación del Estado y 2. Se conformó un espacio económico nacional, ya que en este periodo se encaminó hacia la unidad y centralización políticas en términos de un Estado Nacional.

Este hecho permitió desarrollar aparatos e instituciones administrativas, legales y coercitivas, a partir de los cuales se articularon las relaciones de clases, los grupos y los centros de poder. A pesar de su consolidación, el Estado generó contradicciones y límites que no le permitieron responder con eficiente flexibilidad a las nuevas necesidades del desarrollo económico, en los primeros años del presente siglo generó una fase de inestabilidad, primero económica y más tarde política.

En este periodo se conformó un espacio económico nacional en el cual comenzaron a crearse mercados de bienes, de trabajo y de capitales, expresión del inicio de la modernización de la economía. Ello fue apoyado e impulsado por el Estado, principalmente al facilitar la vinculación con el mercado internacional y la inversión extranjera.

El periodo de 1920-1934 representó la fase en la cual el sistema económico quedó reconstruido y colocado en la ruta de un acelerado dinamismo; fue una época de transición compleja y de redefiniciones de las principales características que había

mostrado la economía mexicana hasta ese momento. Este paso se expresó en un errático comportamiento de la economía, aparentemente contradictorio, pues dentro de la fuerte inestabilidad económica se observó también un proceso de recuperación tendencial de los principales indicadores macroeconómicos que permitieron definir las características de una nueva plataforma para el crecimiento posterior. El gobierno posrevolucionario contó con una mayor discrecionalidad para intervenir en todos los órdenes de la vida nacional, lo cual se ilustra en que durante la década de los años veinte se asistió a la creación de una multitud de instituciones públicas de distinto carácter que plasmaba las necesidades administrativas de un Estado con mayores capacidades y necesidades de intervención.

A pesar de las oscilaciones pueden distinguirse dos grandes fases en este periodo; una de crecimiento y definición estratégica y la otra de depresión y reordenamiento interno. En la primera, de 1920 a 1927, el crecimiento del PIB global fue relativamente pausado (2.5%), constituido por un comportamiento muy dinámico de la industria de la transformación, a diferencia, por ejemplo, del incremento en extractivas o del sector agropecuario. Esto permite inferir la progresiva importación del sector industrial en la expansión económica. Sin embargo, a partir de 1928 la recuperación del nivel de actividad económica por la que había transitado el país sufrió una nueva recaída catalizada tanto por la crisis internacional y sus efectos sobre la demanda externa como por los efectos que desencadenó en lo interno. Ello se reflejó en la caída de los principales indicadores macroeconómicos, incluso debajo de su tendencia histórica.

Las características de la fase depresiva (con un fuerte componente de estrangulamiento en el sector externo) repercutieron diferenciadamente (tanto en la intensidad como en el tiempo de incidencia) sobre las actividades económicas del país. Como consecuencia de ello, a pesar del fuerte golpe que sufrieron las actividades industriales durante la crisis se fueron creando simultáneamente las condiciones para un crecimiento con mayor apoyo interno y cuya recuperación sostenida inició después de 1932.

En el periodo de 1934 a 1940 se amplió marcadamente la base de sustentación del régimen, los obreros y los campesinos adquieren un rol importante en la política mediante sus organizaciones de masas, cuya consolidación apoyó el propio Estado, al mismo tiempo que el ejército pierde presencia política y la institución presidencial se consolidó. Lo anterior expresó sistemáticamente el cambio en la vida política que se gestaba desde la década de 1920. Ello, sin duda, obligó al Estado a modificar sus forma de intervención económica que fue más directa, extensa y diversificada, lo cual puede

percibirse en la refuncionalización de las instituciones existentes y la creación de otras nuevas. Los principios básicos que orientarán la intervención estatal contenidos en el primer Plan Sexenal, que reconocía las necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada.

La agricultura, por su parte, en general no registró un crecimiento rápido y sostenido, lo cual, paradójicamente, se explica por las profundas transformaciones involucradas en la Reforma Agraria que si bien sentaron las bases del desarrollo agrícola posterior, en el corto plazo desorganizaron los patrones productivos. Esto se expresó en la caída en el ritmo de crecimiento del producto agrícola, en particular en los primeros años en que se intensificó la Reforma Agraria.

Las grandes transformaciones estructurales del periodo condujeron a enfrentamientos entre el Estado y algunos grupos privados nacionales y extranjeros, lo que favoreció cambios en la estrategia de desarrollo que se implantaron desde finales de este periodo y que conducirían a lo que diversos autores han conceptualizado como un giro relativamente conservador.

En el periodo de 1940 a 1954, la economía mexicana, luego de un largo lapso de inestabilidad, entró en una fase de crecimiento rápido con una continua alza de precios, sustentada cada vez más en la dinámica del mercado interno. Asimismo, se modificó sustancialmente la estructura económica del país, sin que las instituciones políticas sufrieran cambios profundos. El Estado, a partir de los poderes que adquirió en el periodo anterior, emprendió una política decidida de industrialización urgido por las demandas del desarrollo en distintos grupos sociales y, en especial, por la debilidad del nuevo grupo empresarial para dirigir el proceso. Para ello el Estado obtuvo el apoyo de las masas que habían sido incorporadas al pacto social en un esquema corporativo. Las nuevas directrices quedaron plasmadas en el segundo Plan Sexenal, donde se insistía en la necesidad de promover un crecimiento más equilibrado para reducir la dependencia del exterior y satisfacer la demanda interna, por ello proponía el fomento a la creación de industrias nuevas y la expansión de las existentes. Adicionalmente, subrayaba la necesidad de continuar con el apoyo al desarrollo y la modernización de la agricultura como base de la industria. Este proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones consistió esencialmente en apoyar más el crecimiento en el mercado interno. Dentro de este esquema de crecimiento agricultura-industrialización, la economía experimentó durante la década de 1940 un periodo de crecimiento rápido con una tasa

mayor de 4% anual, excepto en 1943,1945 y1947, cuando la agricultura dejó de ser el sector con mayor tasa de crecimiento y asimismo disminuyó su participación en el PIB.

En el periodo de 1954 a 1970 el Estado continuó desempeñando un rol importante en la determinación de la dinámica económica, en particular durante la década de 1960, cuando cedió en parte su papel de agente líder del crecimiento al capital extranjero, que se instaló en los sectores más dinámicos y con mayor capacidad de arrastre de la economía. Las políticas públicas de gasto y su financiamiento se caracterizaron por la moderación que en principio se ejerció, para que se cumplieran las metas de crecimiento acelerado con estabilidad de precios. Así, el Estado sólo emprendió inversiones en ramas productivas básicas y continuó la construcción de la infraestructura básica. Sin embargo, la idea de apoyar el crecimiento y la inversión privada mediante la política fiscal condujo a las finanzas públicas a un déficit creciente y cada vez más difícil de manejar con los principios que animaron la política del desarrollo estabilizador. Esta nueva forma de intervención estatal se inauguró hacia el final de la primera fase de sustitución de importaciones, cuando fue necesario emprender el camino hacia la profundización del desarrollo industrial. En este periodo, al desagregar la tasa de crecimiento del PIB, encontramos que el sector agropecuario mostró el menor crecimiento (3.3% entre 1958 y 1970) con una tendencia a rezagarse del resto de la economía con fuertes oscilaciones, sobre todo a partir de 1965. Este fenómeno se asoció con el estancamiento entre 1965 y 1970 de la superficie cosechada (creció a 0.2% anual), cuestión que no fue compensada por el aumento de la superficie de riego que lo hizo en 3.2% para el mismo periodo, y que contrasta con la caída a un ritmo de 0.6% anual en la superficie de temporal. Estas tendencias desembocaron en una intensificación de la llamada dolarización del sector agrícola.

El periodo entre 1970 a 1982, se caracterizó por la política que se propuso el Estado para recuperar el consenso que durante la década anterior se había deteriorado progresivamente y que ante el debilitamiento del crecimiento económico amenazaba con empeorar. Se intentó hacer algunas reformas al sistema político para introducir una apertura democrática que diferentes movimientos sociales demandaban ya desde la década de de 1960 y en el propio decenio de 1970. Atendiendo a la estructura económica, el lapso 1970-1982 puede dividirse en dos subperiodos: el primero, de 1970 a 1977, que se extiende como una continuación de la estructura conformada en los años sesenta; el segundo, de 1978 a 1982 cuando el sector petrolero se convirtió en el líder del crecimiento económico.

El periodo de 1982 a 2000 es uno de los más ricos en cambios de tendencias y aun de ruptura de los patrones tradicionales de intervención del Estado en la economía. Al calor de las políticas de ajuste y cambio estructural emprendidas y mantenidas durante de tres administraciones, el sector público mexicano sufrió algunas de sus transformaciones más importantes, quizá solo comparables con las de la etapa de 1934 a 1940. Durante la reforma del Estado, las principales políticas de desarrollo que se habían seguido cambiaron de rumbo estratégico y se dirigieron hacia una disminución de la importancia y el tamaño del sector público, mediante las políticas de desregulación y privatización. Sin embargo, conviene subrayar que posiblemente el cambio más importante fue en materia presupuestal, ya que el presupuesto público comenzó a perder importancia relativa como un factor de impulso y mantenimiento de la actividad económica, lo cual se expresa en la pérdida de importancia de la inversión pública como el motor del dinamismo económico. Por el contrario, el gasto comenzó a dejar mayor espacio al sector privado de la economía, donde la pérdida de importancia de la empresa pública es una constante durante todo el periodo, aunque se preserva el sector energético como el más importante dentro del sector.

El crecimiento económico, tan dependiente de la actividad del sector público, se caracterizó por profundas fluctuaciones y, en general, por un desempeño muy mediocre. El desempeño de los indicadores macroeconómicos mejoró a costa de bajo crecimiento de la economía y, sobre todo, de una creciente desigualdad social y ampliación de la pobreza.

En este periodo la crisis de la deuda de 1982 marcó un punto de inflexión en la economía mexicana, puesto que una de sus repercusiones fue interrumpir el crecimiento sostenido durante décadas y la inflación alcanzó niveles no vistos, sin embargo el cambio más significativo fue la política de desarrollo del gobierno. Así, la nueva estrategia de dirigió a redefinir el papel del Estado y transformar la economía, que hasta entonces era regulada y protegida, a una economía abierta y orientada hacia el mercado. Entre 1982 y 1988 el PIB no creció, el poder adquisitivo de los salarios se contrajo sustancialmente y las desigualdades sociales se agudizaron. Los cambios experimentados en el sector público y la orientación de su papel en la economía marcarían el rumbo a seguir del desarrollo en el país [Ayala Espino, 2001].

El estado de Morelos, por su cercanía con el Distrito Federal, ha provocado que su crecimiento y desarrollo estén supeditados a las necesidades de la capital de la Republica, ha propiciado también una subordinación de la economía y la política

morelense a las exigencias de la capital del país, en virtud del pasado zapatista y la intención de evitar su resurgimiento. Ello ha provocado un tratamiento particular a fin de mantener la paz social y alejar o disipar el fantasma del zapatismo en las sociedades rurales de la región.

A mediados de los años sesenta, los gobiernos en turno decidieron modificar el rostro rural de estado y darle una fisonomía moderna e industrial; poca atención prestó a las condiciones naturales de la entidad y a la vida de los pueblos campesinos que querían transformar. Este impulso industrializador se impuso a cualquier costo, a pesar de que desde sus inicios evidenció incompatibilidad con las estructuras de la entidad, así como sus limitaciones. Una vez que este modelo entró en la crisis que difícilmente ha podido superar y a la vez que la sociedad civil morelense en movimiento ha arremetido contra ciertas estructuras políticas y generando nuevas formas de acción social, el gobierno del estado ha debido reconocer las dificultades del esquema seguido hasta el momento y se ha dedicado redefinirlo, pero ahora de acuerdo con las exigencias de la economía global. Morelos se encuentra en un momento de transición muy importante, ya que está reformulando los modelos de desarrollo para readecuarlos a los procesos de internacionalización y globalización de la economía. El esquema de la industrialización acelerada e indiscriminada ha tenido ser matizado sin abandonarlo. Los gobiernos de los últimos años han reconocido las peculiaridades ecológicas de la entidad y las dificultades de un crecimiento sin rumbo. Esto los ha obligado a buscar un tipo de industrialización más adecuado con las necesidades de la economía local y el entorno natural, sin que esto signifique aislar o apartar del proceso de globalización a Morelos.

En la búsqueda de nuevas fórmulas de integración de la economía morelense a la apertura comercial, los últimos gobernadores han ensayado varios caminos. Antonio Riva Palacio intentó incorporarla a la cuenca del Pacífico, al mismo tiempo que hizo lo posible para borrar la imagen de una entidad cardenista. Por su parte, Jorge Carrillo Olea planteó una estrategia que implicaba ubicar la economía morelense en el conjunto de la estructura económica que integran los estados vecinos, es decir, el Estado de México, Puebla, Tlaxcala, el Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro y Guerrero [Sarmiento Silva, 1997].

No debemos olvidar que el motor del crecimiento económico de cualquier país es la demanda de bienes y servicios. Es la expansión de ésta mueve a la plena utilización de los recursos productivos, motiva la formación de capital productivo adicional y la que exige la elevación de la productividad mediante el progreso técnico. Así mismo, un modelo de desarrollo que tenga como eje el complejo agroalimentario, debido a la situación actual,

significa que se pone en el centro la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, como un primer paso del bienestar social.

En los últimos años, el agro morelense ha sido transformado de manera importante; las modificaciones al marco jurídico y una fuerte contracción de la participación del Estado a partir de los años ochenta son eje. Estas transformaciones experimentadas por el sector se han reflejado en la ruptura de modelos y paradigmas que por décadas se reproducían, no obstante que desde los años setenta ya manifestaban agotamiento. Sin embargo, estas rupturas no se acompañaron con alternativas concretas que sustituyeran a las anteriores y permitieran un avance productivo y social en el agro.

Existen consecuencias inmediatas por la acelerada contracción del Estado en el fomento agropecuario, que se traduce en un desplome de la inversión pública, del crédito, de la asistencia técnica, de la investigación, dejando espacios que no necesariamente fueron cubiertos por otras instancias de la sociedad. Con ello generó un proceso de deterioro y descapitalización del sector, que ya se prolonga por más de dos décadas; por otro lado, las modificaciones al artículo 27 constitucional todavía no han terminado de manifestar sus efectos en la estructura y la producción agropecuaria ni han cambiado la tendencia productiva [Morales Ibarra, 1994].

Desde que inició el proceso de industrialización a gran escala en Morelos, las contradicciones con los otros sectores de la economía se hicieron más evidentes. Uno de los problemas de esta industrialización fue el espacio elegido y, otro, su ubicación, ya que CIVAC fue construida en tierras comunales lo que provocó grandes conflictos con el pueblo de Tejalpa, municipio de Jiutepec. La alternativa entre el uso del suelo urbano y el rural implicó el enfrentamiento entre la propiedad social, rural, ejidal y comunal y la consecuente pérdida de espacio ante el avance de la propiedad privada urbana. Ello implicó la declinación de un tipo de sociedad rural que había logrado sacudir las estructuras económicas, políticas y sociales del estado y posibilitó la puesta en práctica de una forma de vida basada en la comunidad rural.

El sector social en el estado, merece una mención especial, debido al esfuerzo que han realizado conjuntamente con los gobiernos federal y estatal, como las cooperativas cañeras y arroceras, que en buena medida representaban un signo de crecimiento económico de la entidad, así como las asociaciones, uniones de ejidos y comunidades que explotan diversos recursos: forestales, los balnearios, etcétera. Conjuntamente con los productores rurales, comienzan a generar una imagen concreta y regional del nuevo perfil de agricultura al cual encaminarse. Estas imágenes son

permeadas por la incertidumbre y las expectativas, y serán determinantes tanto en los estilos organizativos como en los comportamientos económicos que adopten en el corto y mediano plazo.

El esfuerzo realizado por las uniones de ejidos del estado de Morelos, mediante la organización y la capacitación, van encaminados a enfrentar la tendencia a la disminución productiva y de rentabilidad agropecuaria que sufre un Morelos cada vez menos agrario y más urbano e industrial. Así mismo, al cambiar los papeles en términos de actor protagónico en el desarrollo rural, se pretende dar término a la excesiva intervención estatal que ahogaba a los productores en un mar de intermediarios y regulaciones. Ellos mismos comienzan lentamente a ocupar los espacios que estaban copando por la burocracia estatal, estas rupturas no se acompañaron de alternativas concretas que sustituyen a las anteriores. Como queda patente en la experiencia de las Uniones de Ejidos morelenses, no basta con un cambio en la relación entre gobierno y productores y en sus papeles en la economía rural, sino que debe transformarse la tradicional visión del agro que lo reduce a la actividad primaria. Se le debe colocar en una perspectiva de agricultura ampliada que englobe las características básicas que requiere desarrollar nuestro campo para operar en forma exitosa y sostenida con mercados abiertos, sin representar una modernización excluyente para importantes grupos de productores. También, se requiere una creciente y sostenida inversión para la capacitación de recursos humanos y el desarrollo de los productores en su carácter de agentes de mercado y una política de bienestar rural, productiva, concertada y corresponsable, orientada a reducir la pobreza e inducir la apropiación entre los pobladores rurales, de conocimientos y habilidades relacionados con la economía popular y la organización comunitaria [Gordillo, 1994].

La organización gremial de los productores en Morelos, ha desarrollado un proceso de replanteamiento en su relación con el Estado, tanto en el sector ejidal como en el de los pequeños propietarios. Dicho proceso se caracteriza por el paso de un corporativismo estatal a un corporativismo social, es decir surgido desde abajo, de la agrupación de las fuerzas sociales. Éstos ha exigido una mayor autonomía de los actores rurales respecto al Estado y respecto a las organizaciones del campo; esta autonomía no implica ruptura con el gobierno pero sí una definición de límites. El Estado, aun debe consolidar una nueva institucionalidad caracterizada por su alta descentralización y por la incorporación de mecanismos que permitan una real participación de los productores en el diseño, conducción y evaluación de políticas, programas y criterios de distribución de los recursos. Ambas características son condición estrictamente necesaria para poder hacer

de la política agropecuaria una verdadera política pública, que se construye socialmente en este mismo sentido. Son también condición necesaria para poder hablar de cambios sustanciales en el tradicional autoritarismo con que se han diseñado y aplicado las políticas rurales.

En el estado de Morelos, el gobierno estatal depositó el presupuesto rural y algunas funciones las organizaciones campesinas, además de articular una estrategia de fomento integral mediante el Acuerdo de Coordinación Especial entre la totalidad de los organismos gubernamentales que tienen relación con el agro morelense. Entre las organizaciones campesinas, reciente e incipientemente, comienza a reconocerse las posibilidades de inducir modalidades de funcionamiento y regulación de los mercados que posibiliten para una reproducción extendida a los núcleos agrarios: convertir la retracción de los aparatos estatales de fomento en un movimiento previo e indispensable para la definición y consenso de nuevas formas de intervención estatal y alentar potencialidades ampliadas en distintos agentes, en términos de su capacidad de influir en la confección de las políticas rurales y conducir procesos económicos regionales.

El campesino morelense requiere la construcción de políticas públicas orientadas a ampliar y diversificar las combinaciones e interacciones entre cuatro principales bases institucionales de una sociedad rural: el Estado, el mercado, la asociación corporativa y los núcleos agrarios.

3.3. Conclusiones

Los resultados que arrojó el diagnóstico realizado en 1992 en el estado de Morelos destacan la complejidad y problemática del campo. Estos datos importantes que debieron ser tomados en cuenta para desarrollar las diferentes líneas de acción y estrategias para poner en práctica el Procedimiento General de Operación del PROCEDA, tanto para ejidos como comunidades. Esto no se concretó porque se pasó por alto y nunca consideraron en su dimensión exacta a los campesinos y sus valores, como el apego a la tierra, la preservación del entorno, el respeto a su modo de vida, los cuales constituyen una revolución en su modo de ser y de existir.

Es necesario resaltar los siguientes datos, resultado del diagnóstico en el estado, sobre la problemática agraria:

- | | |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Núcleos agrarios que no cuentan con reglamento interno | 70% |
| 2. Ejidos sin relación ni asociación con el capital privado | 95% |

3. Problemas de límites entre ejidos y comunidades	70%
4. Venta ilegal de tierras principalmente en zonas conurbadas	
5. Lotes urbanos que no cuentan con título de propiedad	67%
6. Núcleos ejidales con conflictos parcelarios	70%
7. Insuficiente dotación de aguas para ejidos	
8. El tamaño promedio de las parcelas no exceden de 2.5 Has.	
9. Alto índice de contaminación del agua para riego mayor a	70%
10. Edad promedio de los ejidatarios es mayor a	55 años

Los anteriores aspectos debieron tomarse en cuenta para realizar la planeación y la programación de las diferentes acciones y la determinación de las metas a alcanzar del programa, las cuales se llevaron a cabo con una idea equivocada del programa. Es menester aclarar que el citado plan es un esfuerzo multinstitucional donde concurren tanto el gobierno federal, el estatal y municipal. Cada una de las instituciones involucradas, tanto las existentes como las de nueva creación, reciben recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades correspondiente, en el proceso. Más sin embargo, el plan de trabajo de la Delegación Estatal de la Procuraduría Agraria de 1992 considera que terminarían el programa en el año de 1994, siempre y cuando se obtuvieran los recursos necesarios por el gobierno estatal u otras fuentes de financiamiento, situación que obviamente no se cumplió, a pesar que argumenta lo siguiente:

En 1910 Morelos fue la cuna de la corriente más radical de la revolución, cuyo deseo fundamental era que la tierra pasara a manos de quienes la trabajaban.

En el campo morelense se ha alcanzado un fuerte grado de conciencia organizativa, misma que puede y debe ser orientada en el sentido del impulso a la producción y productividad: El programa de Titulación de Tierras Ejidales es un excelente instancia para lograr tal fin.

A través de las uniones de ejidos y de una diligencia (*sic*) campesina renovada en la CNC, se garantiza un buen liderazgo para la conducción del proceso.

Políticamente sería de buen impacto que el Estado de Morelos en el presente sexenio mediante el Programa de Titulación de Tierras Ejidales se resuelve de tajo la problemática agraria, para enfrentar de mejor manera los retos del México Actual.

Como se podrá observar, no era para todos un proyecto claro principalmente respecto a la definición de estrategias, políticas de operación y, sobre todo, la determinación de las metas en cada una de sus etapas del proyecto, sobre todo, cómo abordar la problemática agraria de la mejor manera posible.

La aplicación del programa en el estado ha obligado a que la organización gremial de los productores en Morelos desarrolle un proceso de replanteamiento en su relación con el Estado, tanto en el sector ejidal como en el de los pequeños propietarios. Dicho proceso se caracteriza como el paso de un corporativismo estatal a uno social, es decir, desde abajo, de la agrupación de las fuerzas sociales. Esto ha exigido una mayor autonomía de los actores rurales respecto al Estado y de éste respecto a las organizaciones del campo; la autonomía no implica ruptura con el gobierno pero sí una definición de límites. Por parte del Estado, aun falta consolidar una nueva institucionalidad caracterizada por su descentralización y la incorporación de mecanismos que permitan una real participación de los campesinos en el diseño, conducción y evaluación de políticas, programas y criterios de distribución de los recursos (podemos considerar que esta nueva relación social es el principal efecto de la reforma salinista). Ambas características son condiciones estrictamente necesarias para hacer de la política agropecuaria una verdadera política pública, que se construya socialmente en este mismo sentido. Son también condición necesaria para hablar de cambios sustanciales en el tradicional autoritarismo con que se han diseñado y aplicado las políticas rurales.

En el estado de Morelos, el gobierno estatal depositó el presupuesto rural y algunas funciones en manos de las organizaciones campesinas, además de articular una estrategia de fomento integral mediante el Acuerdo de Coordinación Especial entre la totalidad de los organismos gubernamentales que tienen que ver con el agro morelense.

Es necesario un proceso de modernización rural en donde exista la asociación entre los ejidatarios, comuneros y los inversionistas privados, como vía para la capitalización de las unidades del sector social, la realización y operación de proyectos de inversión rentables y el establecimiento de las condiciones para lograr niveles competitivos que les permitan participar favorablemente en el mercado. La creación de figuras asociativas es posible con la nueva Ley Agraria, las más importantes son las Sociedades de Solidaridad Social y las Sociedades de Producción Rural, puesto que de 1992 a la fecha de han incrementado en casi 300% las primeras y en 4 300% para las segundas. Esto hace que una cantidad importante de los sujetos agrarios se encuentren dedicados a actividades productivas, de asistencia mutua y la comercialización, todas con

un propósito fundamental que los campesinos alcancen mejores niveles de vida, decidiendo de manera individual o en conjunto, de manera democrática y responsable, el futuro de su tierra.

En este nuevo escenario, la democracia deberá dar frutos y no sólo debe quedarse como una incesante lucha del campesino por alcanzar esos niveles de democratización que le permita decidir por sí mismos su futuro político, social y cultural sino también una democracia económica donde ellos se puedan integrar a la vida económica del país y del mundo. Pero con una fortaleza y una organización que les permita alcanzar niveles de vida mejor.

Hoy el campo mexicano y, por supuesto, el de Morelos requiere una sociedad más democrática donde se busque de manera imperiosa nuevas formas de organización para incrementar la capacidad de respuesta de la Administración Pública a las demandas populares, para incrementar la representación y participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y programas gubernamentales, para que expresen la voluntad de la sociedad.

Con la asamblea general de ejidatarios como núcleo básico de la democracia ejidal (aunque no estén representados todos los miembros del núcleo agrarios, puesto que excluyen a los jóvenes y adultos que no son ejidatarios), se podrá construir el futuro político, social y económico del núcleo agrario, donde se tomen las decisiones importantes que protejan la tierra patrimonio del núcleo y de sus integrantes.

En el seno de la Asamblea general se deberán tomar las decisiones, definir rumbos y sobre todo el futuro de los ejidatarios, por lo que la organización gremial de los productores en el estado, deberán replantear la relación con el Estado, organizados ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que generen un corporativismo social, surgido desde las fuerzas sociales, en donde exista una mayor autonomía de los actores rurales en relación con la influencia del Estado, marcando un límite para unos y otros, para que en este ámbito permita la participación de los productores en el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas agropecuarias. Estas nuevas condiciones estructurales serán generadas por la iniciativa de los hombres y mujeres del campo y por la nueva legislación agraria.

4. Evaluación de la gestión gubernamental

4.1. La evaluación del PROCEDE y el desempeño de las instituciones

4.1.1. La evaluación y el PROCEDE

El objetivo fundamental de la presente investigación es la evaluación del PROCEDE y de las dependencias federales cuya responsabilidad es instaurar, operar y lograr los resultados esperados, de acuerdo con los objetivos y propósitos proyectados con la modificación al artículo 27 constitucional, así como los efectos económicos, sociales y políticos en el estado de Morelos.

Con el propósito de unificar criterios, se comentan las diferentes concepciones de *evaluación*. Según el *Diccionario Enciclopédico Espasa*, significa señalar, estimar o calcular el valor de una cosa. Otra aproximación es la de Myriam Cardozo [1989], quien considera que evaluar consiste en comparar las ventajas y desventajas de una acción, con lo cual se trata de conseguir ciertos objetivos; de tal suerte que cuando esta comparación se realiza antes de una evaluación de proyectos es llamada *evaluación a priori* o *ex ante*, y si se realiza después de la ejecución de la acción se trata de una evaluación de resultados *a posteriori* o *ex post*.

Para Michael Scriven [1991], “*evaluación* se refiere al proceso de determinar el mérito o valor de algo”, que “involucra alguna identificación de estándares relevantes [...], alguna investigación del desempeño de los que se evalúa con base a éstos estándares”.

Joan Subirats [1995] considera que aunque existe cierta confusión, la *evaluación* se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos, y que es una parte esencial de los procesos de las políticas; además, investigar para la evaluación hace posible el relacionar los objetivos con los resultados desde una perspectiva que no defiere de la del análisis de la productividad.

Por su parte, David Aguilar [2003] define *evaluación* como

un proceso que revisa con un enfoque múltiple, la relevancia y prioridad de sus objetivos y verifica de manera sistemática y objetiva, el cumplimiento de dichos objetivos para así arrojar la información que permitiría reaccionar y ajustar el diseño o gestión de la iniciativa con el fin de asegurar que genere el valor que la sociedad espera de ella. La *evaluación* puede ser una actividad interna o externa de la gerencia.

Como se puede observar el concepto de *evaluación* es más complejo al estudio tradicional en el campo de la investigación evaluativo, que fue durante un largo periodo la *evaluación* de metas. Sobre éstas, Carol Weiss [1972] dice que

el propósito de la investigación es medir los efectos de un programa en relación a las metas que se propuso alcanzar, como un medio de contribuir a la subsecuente toma de decisiones sobre el programa y a mejorar la futura programación.

Es decir, en la formulación tradicional de la pregunta de *evaluación* es: ¿Cuál es el grado de éxito que el programa tiene en relación con el logro de sus metas?

La *evaluación* es una herramienta indispensable en la actuación de los poderes públicos y en el área de las políticas públicas porque sirve para encauzar el desarrollo de las operaciones, para concretar las mejoras posibles y para estimar si es oportuno generalizar el programa innovador. Asimismo, resulta más complicado llevarla a término que en una situación de rutina porque los actores carecen de un sistema de referencias previo cuando se evalúa la repercusión de la política y porque la evaluación induce a que se formulen, en términos nuevos, los problemas sociales que han motivado la actuación [Monnier, 1992].

La evaluación en el ámbito gubernamental ha cobrado interés, sobre todo para ser aplicada en el ámbito de los programas sociales, principalmente en América Latina. Este interés obedece a los siguientes factores: por la pobreza extrema que caracteriza a la región de América Latina, cuya sociedad reclama proyectos sociales, lo que ha provocado que los gobiernos realicen programas compensatorios que ayuden a la población más necesitada y sobre todo por el incremento de la demanda de servicios sociales con pocos recursos; por tanto, se ha interesado en la eficiencia e impacto de su gasto social [Sulbrandt, 1997].

Podemos considerar que la evaluación puede servir no sólo para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados. Esto se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se abordarán con una política o un programa específico. En este sentido, la evaluación es también un instrumento de política, en particular, en el caso de políticas que requieren un cambio en el comportamiento humano o cuando no todos los actores están de acuerdo con las variables que deben emplearse para medir la efectividad de una política o

programa. Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación [Subirats, 1995].

Podemos considerar que la evaluación ha registrado progreso en los servicios sociales, lo que ha provocado que hasta la fecha nos encontremos en la cuarta generación de su evolución, caracterizada porque funciona por medio de la negociación (con las partes interesadas y entre las mismas), para crear, como producto final, una agenda de negociaciones ulteriores. Debemos recordar que la primera generación, la tradicional, medía los resultados; la segunda se concentró en la descripción y la tercera en el criterio [Bilinsky, 1994].

La mayoría de los estudios y modelos sobre la evaluación provienen de un enfoque de administración privada, la cual persigue como objetivo fundamental lograr la renta máxima o la maximización del crecimiento; pero al final les interesa la obtención de utilidades en el largo plazo. En el caso de las organizaciones del sector público, se plantea el logro de objetivos diferentes en escenarios complejos donde compiten objetivos múltiples y contradictorios entre si. Por tanto, ninguna evaluación podrá ser integral y apropiada si no se clarifican y jerarquizan en cada caso los objetivos organizacionales, entre los que podemos comentar los siguientes:

Objetivos macroeconómicos y financieros: son los que buscan la autosuficiencia financiera o ausencia de pérdidas o déficits, aquí se ubicarían las empresas públicas.

Contribución al logro de objetivos macroeconómicos: como el caso de la producción de un artículo exportable que, al generar divisas para el país, colabora con el equilibrio de la balanza comercial y de pagos.

Objetivos tecnológicos: son los destinados a desarrollar la tecnología de punta en el área de producción estratégica para el Estado o de tecnología intensiva en mano de obra que coadyuve al logro de los objetivos de empleo para hacer uso racional de los recursos humanos disponibles en el país.

Objetivos sociales: son los relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etcétera.

Objetivos de equidad: en la distribución de los logros totales alcanzados en materia económica y social, respecto a la apropiación realizada por los diferentes grupos o clases sociales que componen la sociedad y a la realizada por los habitantes de distintas áreas geográficas.

Objetivos políticos: son los relativos a la búsqueda de consensos y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.

Las acciones estatales tendientes al logro de objetivos necesitan, para ser llevadas a la práctica, la utilización o el consumo de recursos económicos, financieros, materiales, humanos, de información, etcétera. La correcta asignación de los mismos, de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades, permitirá en su ejecución y el impacto sobre el problema que se intenta resolver. Asimismo, se deben contemplar los grados de cobertura, de eficiencia en la actuación y manejo de los recursos y de la calidad en los servicios y satisfactores ofrecidos a la sociedad; para ello se deberá hallar una medida integradora única capaz de evaluar la cobertura, la calidad y la eficiencia. Por tanto, se considera pertinente exponer, brevemente, técnicas como análisis de excedentes productivos, balance social, análisis costo-beneficio y costo-efectividad que realizan aportes importantes en materia de evaluación, particularmente apropiados para las organizaciones públicas.

La técnica para la determinación y el análisis de excedentes de productividad funciona lógicamente sólo en el caso de empresas públicas que efectivamente generan e incluyen entre sus objetivos la preocupación por la distribución.

La técnica denominada *balance social* suele incluir datos relacionados fundamentalmente con la situación de los trabajadores de la organización respecto a remuneraciones, capacitación, condiciones de trabajo, relaciones laborales, etcétera, y en menor grado en relación con el grado de conformidad de los restantes grupos vinculados con la organización, así como con las externalidades provocadas.

El análisis costo-efectividad permite comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo; la comparación se realiza mediante la estimación de dos variables: costos económicos y logro del objetivo, medido en sus unidades naturales, que se producirían con cada uno de los proyectos. Posteriormente se calcula cada cociente costo-efectividad.

En la mayoría de los casos de evaluación *ex-ante* de proyectos de las organizaciones públicas se trata de seleccionar uno de ellos entre un conjunto de alternativas mutuamente excluyentes que persiguen diferentes objetivos, por lo que es recomendable utilizar el análisis costo-beneficio, que consiste en homogeneizar mediante una unidad de medida común (generalmente monetarias, aunque pueden utilizarse otras) los costos y beneficios relevantes relativos a cada proyecto, para luego seleccionar el que presente el mayor beneficio neto positivo.

Si bien las dos primeras se utilizan fundamentalmente en la evaluación de los logros realmente alcanzados (análisis *ex-post*), los resultados obtenidos permiten también

planear, programar y presupuestar sobre mejores bases para el siguiente periodo. De la misma manera, los análisis costo-efectividad y costo beneficio se utilizan fundamentalmente *ex-ante*, aunque también pueden producir un análisis con base en los datos históricos efectivamente alcanzados por la organización [Aguilar Rodríguez, 2003].

En el ámbito de las políticas públicas, la evaluación es considerada un proceso que debe generar métodos y recomendaciones de costo y eficiencia de los programas. Sin embargo, este método no ha tomado en cuenta los contextos y el medio ambiente social, político y económico, la adecuación de los programas sociales a las necesidades y demandas de la población objetivo. Así, la ecuación del costo-beneficio debe considerar los impactos sociales de los programas y los costos políticos de su racionalización administrativa. A partir de las aportaciones hechas por teóricos de la evaluación de las políticas como Giandomenico Majone [1992], Luis F. Aguilar [1992] y Cohen y Franco [1992], puede considerarse que la metodología de la evaluación de los programas debe vincular los aspectos administrativos con la argumentación política para lograr un mayor efecto de los recursos en la población objetivo. La finalidad del programa es, entre otras, incidir en el desarrollo social, en el sentido de contribuir con la generación de capital social, sin descuidar el fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión de este programa. Desde esta perspectiva, el desarrollo social se concibe básicamente como generador tanto de instituciones como de oportunidades que la población puede tener para superar los rezagos sociales existentes, mediante el fomento de sus capacidades y habilidades.

Desde este punto de vista, una forma innovadora de evaluación consiste no sólo en el estudio de los supuestos operativos y costos administrativos sino en incorporar la importancia de los diferentes contextos en los que opera el programa. Para ello se debe reconocer que la evaluación es un proceso con varios niveles: el *ex-ante*, para demostrar la viabilidad del diseño del programa; el de monitoreo o seguimiento; el de la evaluación diagnóstica, el de la evaluación de resultados finales y el de la evaluación de impacto.

El PROCEDE tiene un ámbito de acción nacional, sin embargo, nos centraremos en su aplicación en el estado de Morelos. Por tal motivo, evaluaremos el programa con apego a su Procedimiento General de Operación, tanto para tierras ejidales como para comunidades y en relación con los impactos entre la población beneficiada; para tal propósito es necesario considerar su diseño.

En el marco de estos escenarios el presente capítulo inicia con una descripción general del programa, su ámbito de acción y la población objetivo; en segundo término se

presentan los beneficios económicos-sociales del programa precedidos por los criterios metodológicos que guían esta evaluación; en tercer lugar, el análisis del procedimiento general operativo del programa; en cuarto, el análisis costo–efectividad y costo-beneficio y, por último, se presentan las conclusiones de esta parte de la evaluación.

Es conveniente resaltar que el programa inició y continúa con una evaluación tradicional que hasta la fecha consideramos inoperante puesto que las metas son determinadas de manera subjetiva porque no se consideran algunos aspectos como:

- Los conflictos internos de cada núcleo agrario,
- La negativa de los miembros del núcleo agrario a aceptar el programa por no convenir a sus intereses particulares.
- La implicación política del núcleo en relación con la política de la entidad y los partidos políticos.
- La implicación social debido a la incertidumbre de los ejidatarios, sobre todo por los conflictos de representación, desorganización interna, ventas ilegales de tierra, crecimiento urbano desorganizado, etcétera.

4.1.1.1. Descripción general del programa

Como se mencionó más arriba, el PROCEDE se genera a partir de las modificaciones al artículo 27 constitucional. También se desprende de la obligación del Estado a cumplir con el artículo 25 constitucional que a la letra dice:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

La propia Ley Agraria, en el artículo 4 su título segundo, que se refiere al desarrollo y fomento agropecuario, dice: “El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y

de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional”.

En este marco de ideas, el PROCEDE es un programa del gobierno federal de colaboración interinstitucional y cuyo objetivo fundamental es llevar a cabo, a partir de la decisión de los diferentes núcleos agrarios, la delimitación de tierras en el interior de ejidos y comunidades, culminando con la expedición de los certificados parcelarios, certificados de derechos y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa.

Particularmente, las modificaciones al artículo 27 constitucional y a su Ley Reglamentaria están encauzadas a reconocer explícitamente la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; dar autonomía a la vida interna de los ejidos y comunidades; reconocer a los sujetos de derechos agrarios; dar seguridad plena a las tres formas de propiedad rural; brindar la posibilidad de formar sociedades civiles o mercantiles en el agro y procurar e impartir justicia agraria ágil y expedita. El objetivo es alcanzar la equidad social por medio de la inversión, tanto en capital humano (que se localizan en la potencialidad de sus acciones en individuos y familias) como en capital social (organizaciones y asociaciones que se fundan en lazos de intercambio de reciprocidad y de trabajo colectivo) que durante años se ha buscado para el campo mexicano.

No debemos olvidar que en el marco de las organizaciones locales y del capital social, las teorías del desarrollo y las concepciones teóricas que más influyeron en la definición de políticas públicas se habían basado en la premisa de que las únicas instituciones importantes eran las del gobierno y el mercado. Habían dejado a un lado a las normas formales y reglas en que los productores se asocian para producir e intercambiar. Con base en los resultados y las lecciones de programas y proyectos impulsados por organizaciones internacionales, gubernamentales y ONG en la última década, es válido afirmar que este último tipo de instituciones son clave para explicar el éxito o el fracaso de innumerables proyectos de desarrollo rural. Tampoco debemos olvidar que en México se encuentran un conjunto de organizaciones actuantes y de redes, formales e informales, tradicionales y modernas, surgidas en la localidad o inducidas desde fuera. Estas organizaciones comunitarias y locales desempeñan un papel fundamental en los procesos de desarrollo.

La insatisfacción con las concepciones sobre desarrollo económico que excluyen a la sociedad civil y su papel mediador entre el mercado y el Estado han originado el

término *capital social* y a su cada vez más extensa pero polémica utilización. De acuerdo con R. Putnam [1993], es un atributo o componente de una sociedad, como la confianza entre sus miembros, las normas de reciprocidad y sus redes de participación colectiva y compromiso común, que puede aumentar su eficiencia al facilitar acciones comunes y coordinadas. (Para este autor, el capital social son todas las organizaciones de tipo horizontal que forman el tejido institucional o la sociedad civil. Su importancia radica en que facilita la democracia y el desarrollo económico.) Para Woolcock [1998] el capital social son las normas y las redes sociales que facilitan la acción colectiva en busca del beneficio común.

Flores y Rello consideran que capital social se refiere a la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar conjuntamente para perseguir objetivos de beneficio común, capacidad que coloca al grupo o la comunidad en un plano de superioridad respecto al individuo aislado. La fuente de esta capacidad no es un individuo sino la suma e interacción de varios individuos agrupados en una pequeña asociación o una comunidad entera, en busca de un interés común. Este hecho justifica el empleo del adjetivo *social* referido a este tipo de capital. Igualmente, el beneficio de esta capacidad no es un individuo sino un conjunto de ellos. Puesto que no es posible excluir a un miembro de los beneficios, a menos que sea expulsado del grupo, el capital social es un bien público, lo esencial del concepto es la capacidad de acción colectiva y su puesta en acción. Normas, redes y asociaciones representan los vehículos a través de los cuales se expresa esta capacidad, que sería el capital social, aunque sin un entorno normativo y cultural adecuado éste no podría desarrollarse. El capital social es el resultado de la sinergia entre ambos componentes [Flores y Rello, 2001].

Es conveniente resaltar que las modificaciones constitucionales estudiadas podrían generar las potencialidades de capital social en el campo mexicano, cuya consecuencia sería una mayor participación en la definición de las políticas públicas que pudieran afectar su entorno, además de coadyuvar en la organización de los campesinos, independientemente de las consecuencias legales que provocarán, como darles la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y combatir a mediano y largo plazo la pobreza que aqueja a un gran número de campesinos; además, incentivar la inversión privada hacia la actividad rural, condición necesaria para lograr la capitalización y modernización del campo y así, elevar las condiciones de vida de la población rural.

En el marco de estos escenarios, iniciaremos con una descripción del procedimiento general operativo del programa, donde participan, entre otros, la

Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el INEGI y el Registro Agrario Nacional de manera directa, y como coadyuvantes participan la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la SEDESOL. Dicho procedimiento consta de diez etapas, para las cuales no existe un tiempo de inicio ni de término, ya que su duración corresponderá con la complejidad de la problemática en los núcleos agrarios en su conjunto [ver diagrama de flujo 1 y 2, pp. 110 y 116].

Primera etapa: acción conjunta entre la SRA, la PA, el INEGI y el RAN, donde se hace la programación de cobertura en la cual se establece la capacidad de atención de ejidos por regiones y municipios y se realiza la programación de atención a los mismos de manera cuantitativa y cualitativa.

Segunda etapa: validación documental y de incorporación al programa, participan la SRA y la PA, en donde la primera deberá entregar las carpetas básicas que amparan las acciones agrarias de los núcleos; se deberá elaborar el diagnóstico ejidal para definir la viabilidad de la incorporación al programa.

Tercera etapa: de coordinación y concertación, participa el núcleo ejidal y la PA, quienes deberán de realizar la promoción del programa ante los ejidos con diagnóstico favorable para realizar la convocatoria y efectuar la asamblea de información y anuencia. Es la primera asamblea de importancia en el proceso.

Cuarta etapa: asamblea de información y anuencia, con la participación del núcleo ejidal, la PA y el INEGI. En ella se aprueba la incorporación del núcleo al programa y se designa la comisión auxiliar, levantando el acta de asamblea respectiva.

Quinta etapa: de trabajos de la comisión auxiliar, donde además de ésta participan la PA y el INEGI. Su propósito es delimitar las tierras del ejido, elaborar el croquis a mano alzada, hacer las constancias de conformidad, integrar el expediente individual y realizar la convocatoria para la asamblea en donde la comisión auxiliar da a conocer su informe de los trabajos realizados.

Sexta etapa: asamblea de informe de la comisión auxiliar, participan el núcleo agrario, la PA y el INEGI. En ella se aprueba el croquis del núcleo, relación de sujetos de derecho, se emiten las constancias de conformidad y se integran los expedientes individuales y la comisión vecinal.

Séptima etapa: consiste en los trabajos de medición y generación de los productos cartográficos; participan el núcleo agrario y el INEGI, el cual realiza la medición de tierras, el levantamiento de cédulas de generación de planos y se emite la convocatoria para la tercera asamblea.

Octava etapa: asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras (asamblea dura). En ella participa el núcleo ejidal, la PA y el INEGI, en ella se aprueban los planos definitivos, la relación de sujetos de derecho, se realiza la asignación de parcelas, se asignan los derechos de tierras de uso común, se delimitan las áreas de asentamientos humanos, solicitando la inscripción al Registro Agrario Nacional, integrando el expediente final a fin de entregarlo al RAN, deberá estar presente un fedatario público.

Novena etapa es la correspondiente a la inscripción de actas y expedición de certificados y títulos, es función exclusiva del RAN, en donde realiza la calificación, registro e inscripción de actas y planos para expedir los certificados y/o títulos, solicitando la inscripción de éstos en el Registro Público de la Propiedad.

Décima etapa: entrega de documentos a beneficiarios, donde participan el RAN, el gobierno federal y el gobierno estatal, dando por terminado el proceso del PROCEDE.

En términos generales, la participación de las instituciones en el Programa se establece de la siguiente manera:

Procuraduría Agraria (PA): Promover la ejecución del PROCEDE en los ejidos, garantizando el cumplimiento de los derechos de los núcleos de población ejidal y de los ejidatarios, poseionarios y avecindados.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): Realiza los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica precisa y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales.

Registro Agrario Nacional (RAN): Le corresponde formalizar la regularización de la tenencia de la tierra ejidal mediante el registro, el control y la expedición de los certificados y títulos correspondientes, garantizando seguridad documental.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH): Le corresponde coadyuvar en el desarrollo del PROCEDE y promover la observancia de normas y procedimientos en materia de aguas, bosques y selva.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): Emite las normas técnicas para la localización, el deslinde y el fraccionamiento de la zona de urbanización del ejido y su reserva de crecimiento, así como vigilar el cumplimiento de aquéllas.

No debemos olvidar que en este programa el protagonista principal es el campesino, en el marco de la asamblea ejidal, ya que le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada. La asamblea tomará la decisión de regularizar la tenencia de la tierra como más le convenga, cumpliendo todas las

formalidades y requisitos que la ley establece para garantizar la libertad y democracia en la toma de los acuerdos y el respeto a los derechos de los integrantes del núcleo ejidal.

4.1.1.2. **Ámbito de acción y población objetivo**

La población objetivo son ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, distribuidos en 33 municipios, 232 ejidos y comunidades agrarias, asentados en una superficie de 383 519.860 hectáreas, de las cuales 165 331.680 son superficie parcelada (43.10% del total); 70 283.440 hectáreas son pastos naturales, agostadero o enmontada (44.40% del total); 36 735.100 hectáreas son bosque o selva (9.57%) y 11 169.640 con otro uso (2.93%). El total de ejidatarios y comuneros es de 47 637 personas (Morelos, resultados definitivos VII censo Ejidal), de las cuales 44 984 contaban con parcela individual [Fuente: INEGI, *Anuario estadístico 1998*].

Tomando en cuenta las características topográficas, climáticas, ecológicas y de calidad agrícola, se han identificado siete regiones en el estado, las cuales se integran de la siguiente manera:

1. Poniente Norte:	Huitzilac	Jiutepec
	Cuernavaca	Emiliano Zapata
	Temixco	Xochitepec

Esta región está constituida por 27 núcleos agrarios registrados con el régimen ejidal y 15 comunidades agrarias, con una superficie de 79 535 hectáreas que representan 16% del total de estado. Las principales actividades económicas son la construcción manufacturera, el comercio, los servicios y, por último, la agricultura de riego y temporal.

2. Norte	Tepoztlán	Totolapa
	Tlalnepantla	Yautepec
	Tlayacapan	Atlatlahucan

En esta región hay 22 núcleos agrarios registrados con el régimen ejidal y seis comunidades agrarias, con una superficie de 34 946 hectáreas. La agricultura es la principal actividad económica en todos los municipios localizados en la región.

3. Oriente norte	Yecapixtla
	Ocuituco
	Tetela del Volcán

Está constituida por 36 núcleos agrarios registrados bajo el régimen ejidal; la agricultura es la actividad principal de la región.

4. Oriente sur	Axochiapan	Tepalcingo
	Jantetelco	Temoaca
	Jonacatepec	Zacualpan

Conformada por 33 núcleos agrarios registrados bajo el régimen ejidal, con una superficie de 37 931.046 hectáreas. La agricultura de riego y temporal es la principal actividad en todos los municipios localizados en la región.

5. Centro	Cuautla	Ayala
------------------	---------	-------

Formada por 25 núcleos agrarios registrados bajo el régimen ejidal, con una superficie de 25 677.4 hectáreas. Las actividades principales son agricultura, ganadería, industria manufacturera y construcción, comercio y servicios.

6. Sur	Jojutla	Tlaltizapan
	Puente de Ixtla	Zacatepec
	Tlaquiltenango	

Región formada por 52 núcleos agrarios y tres comunidades agrarias, con una superficie 65 464 hectáreas para los ejidos, 984 para las comunidades y 8 455 para pequeña propiedad, con una actividad pecuaria que ocupa 31 271 hectáreas, 51 249 para la actividad forestal y 4.5 para la industria.

7. Poniente sur	Amacuzac	Tetecala
	Coatlan del Río	Mazatepec
	Miacatlán	

Esta región la forman 20 núcleos agrarios que mantienen el régimen de la tenencia de la tierra ejidal y una comunidad agraria, con una superficie total de 56 444.8 hectáreas de las cuales 37 573 corresponden al régimen ejidal, 2 878 a la comunidad y 15 993 pertenecen a la propiedad privada, con actividad agrícola, principalmente [Fuente: *Monografía del estado de Morelos*, 1995].

Con el propósito de establecer el control y seguimiento ordenado y sistemático de todos los asuntos en los cuales la Procuraduría Agraria intervenga de acuerdo con la ley y su reglamento, se diseñó el Formato Único de Tramite (FUT.01), el cual sirve para registrar inicialmente cualquier asunto presentado por campesinos o núcleos de población a la Procuraduría Agraria, así como de aquéllos que la sigan de oficio conforme a lo establecido en los artículos 135 y 136 de la Ley Agraria en vigor. Dicho formato contendrá los datos necesarios para identificar con facilidad el asunto, el promoverte, ubicación, tipo

de solicitud, datos de la contraparte, representante legal en caso que exista y, sobre todo, la Clave de Registro Único (CRU). Número que servirá para identificar el expediente para la atención del asunto. Otro documento importante en el seguimiento de los asuntos es el Formato para el Control y Seguimiento de Asuntos (SEGUI), donde se anotarán todas las acciones realizadas para solucionar el problema; este documento contendrá, para su identificación, la Clave de Registro Único (CRU). Documento relacionado con el FUT.01 ya que es la continuación de éste.

Del marco jurídico y normativo que rige al PROCEDE, de sus objetivos explícitos, así como del esquema de operación en que se desarrolla, se desprenden algunas características y consecuencias básicas del programa, entre las que destacan el que sea gratuito, voluntario, interinstitucional y descentralizado, con participación plena de los ejidatarios. A su vez, fortalece la permanencia del ejido, contribuye a conformar el patrimonio de los beneficiarios, también es promotor de la autonomía de los ejidatarios, coadyuvante en la resolución de conflictos y generador de información precisa.

4.1.1.3. Los beneficios económicos-sociales del programa y cumplimiento de objetivos

Consideraciones metodológicas. En el ámbito de las políticas públicas tradicionalmente se ha considerado que la evaluación es un proceso que debe arrojar métodos y recomendaciones de costo y eficiencia de los programas. Sin embargo, esta forma de evaluar no ha tomado en cuenta los contextos y la adecuación de los programas sociales a las necesidades y demandas de la población objetivo. De tal modo, la ecuación del costo-beneficio debe tomar en cuenta los impactos sociales de los programas y los costos políticos de su racionalización administrativa, donde puede considerarse que la metodología de la evaluación debe vincular los aspectos administrativos con la argumentación política para lograr un mayor efecto de los recursos en la población objetivo. La finalidad del programa es, entre otras, incidir en el desarrollo social, en el sentido de contribuir a la generación de capital social pero sin descuidar el fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión de este programa. Desde esta perspectiva, el desarrollo social se concibe básicamente como generador tanto de instituciones como de las oportunidades que la población puede tener para superar los rezagos sociales existentes, mediante el fomento de sus capacidades y habilidades.

Desde este punto de vista, una forma innovadora de evaluación consiste no sólo en el estudio de los supuestos operativos y costos administrativos sino en incorporar la importancia de los diferentes contextos en los que opera el programa. Para ello se debe reconocer que la evaluación es un proceso con varios niveles: el *ex-ante*, para demostrar la viabilidad del diseño del programa; el de monitoreo o seguimiento; el de la evaluación diagnóstica; el de la evaluación de resultados finales y el de la evaluación de impacto.

Los beneficios y el cumplimiento de objetivos. Entre los efectos que pueden desprenderse del programa son, entre otros, el fortalecimiento del ejido, ya que las reformas otorgaron personalidad jurídica a los núcleos agrarios y el reconocimiento como propietarios de las tierras a los ejidatarios, los cuales asignan los derechos a través de la asamblea general, que es el órgano de máxima autoridad, donde sus integrantes participan con igualdad de derechos. En este marco, los trabajos del programa están ligados a consolidar la permanencia del núcleo y definir los derechos de propiedad de los sujetos mediante los respectivos certificados y títulos.

No debemos olvidar que el programa promueve el mercado de tierras pero en el marco de la dinámica del propio núcleo, entre ejidatarios y vecindados, es decir, entre sujetos de derecho del mismo núcleo, independientemente del dominio pleno. Tampoco dejemos de lado que la ley establece que ningún ejidatario puede poseer un porcentaje mayor de 5% de las tierras de su ejido o tener una superficie mayor de lo permitido a la pequeña propiedad. Otro aspecto total es que la tierra, como uno de los factores de la producción, para buena parte de los campesinos ejidatarios no representa una mera mercancía sino que ésta tiene un fuerte contenido social, está ligada a elementos antropológicos como costumbre y cultura. (*“Prefiero tener un puñado de tierra que un puño de billetes, porque el billete se acaba y la tierra permanece”*, comisariado ejidal de Acuexcomac, municipio de Atenco, Estado de México [Fuente: *La Jornada*, 22 de noviembre de 2003]) En este sentido, el ejido, como forma de propiedad de la tierra, tiende más a permanecer que a desaparecer.

La legitimidad es un elemento que se desprende del propio procedimiento general operativo, de su marco jurídico, además de las asambleas. Estas son están normadas por el propio marco jurídico y el procedimiento. En el seno de la asamblea general se van tomando los acuerdos más importantes de todo el programa, ya que independientemente que exista el quórum necesario para que los acuerdos sean válidos en su interior se acepta o se rechaza la incorporación al programa, así como la lista de los sujetos, la delimitación el destino y la asignación de las tierras, así como los trabajos previos a la

medición. Se pone a consideración de la asamblea la conclusión del programa en su conjunto y los resultados de la medición y asignación de la tierra.

La asamblea general toma una dimensión importante en la vida de los núcleos agrarios, ya que los trabajos colectivos y el consenso para la respectiva asignación de derechos de los núcleos contribuyen a fomentar su organización, Ya que el programa genera las bases y facilita a los integrantes ejidales una mejor organización para la producción en diferentes ámbitos.

Con el programa, los ejidatarios se liberan de estar subordinados a los caciques y así son capaces de desligarse de las fuerzas locales que tradicionalmente han condicionado y controlado sus derechos sociales y políticos; pueden independizarse de decisiones administrativas gubernamentales o de los intereses de terceros, promoviendo la autonomía de los núcleos agrarios.

Con la regularización de las tierras ejidales se reconoce social y jurídicamente lo que pertenece a cada uno de los beneficiarios. Se concretiza el patrimonio como un activo personal valorizado por el simple acto de certificarse; en algunos casos este patrimonio personal adquiere el carácter de familiar, a partir de que las mujeres pueden ser sujetas de derecho sin restricciones, lo que contribuye a formar el patrimonio de los ejidatarios.

En el transcurso del procedimiento de su aplicación, el PROCEDE ha generado la definición de posibles conflictos; también ha coadyuvado a solucionarlos porque es un elemento dinámico. Asimismo, ha revivido conflictos añejos que se encontraban dormidos sin que existiera una motivación para solucionarlos; al incorporar los núcleos agrarios el programa debe remediar estos conflictos, los cuales han provocado pugnas entre ejidos y entre sus integrantes. Algo es cierto: los problemas no se pueden ignorar, por tanto, es de vital importancia su solución en el marco de las leyes, para evitar conflictos sociales que pongan en peligro la paz social.

Cuando se anunció la nueva legislación agraria se dio a conocer un programa de diez puntos tendientes a reactivar integralmente el campo:

1. Promover la justicia y libertad para el campo.
2. Proteger al ejido.
3. Permitir que los campesinos sean sujetos y no objetos de cambio.
4. Revertir el minifundio y evitar el regreso del latifundio.
5. Promover la capitalización del campo.
6. Establecer rapidez jurídica para resolver el rezago agrario.
7. Comprometer recursos presupuestales crecientes al campo.

8. Otorgar seguro al ejidatario.
9. Crear un fondo nacional para empresas de solidaridad.
10. Resolver la cartera vencida con Banrural y aumentar los financiamientos al campo.

No obstante, si se analiza el programa, podemos observar que aquellos aspectos relacionados con el desarrollo rural ejidal y que en su mayoría representaban apoyos económicos al campo hasta la fecha no se han cumplido.

Recordemos el objetivo fundamental del programa de colaboración interinstitucional a partir de la decisión de los núcleos agrarios, la delimitación de las tierras en el interior del ejido, culminando con la expedición de los certificados parcelarios, certificados de derechos y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos que hayan aceptado participar en el programa. Tampoco debemos olvidar que los procedimientos y lineamientos aplicables para el correcto desempeño del programa se encuentran plasmados en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

El resultado del programa, en primera instancia, fue la ideologización al interpretar las reformas del campo, ya que por un lado la versión oficialista aseguraba que con el nuevo marco jurídico la inversión y, en consecuencia, la producción y la productividad se incrementarían significativamente en el mediano plazo, mejorando con ello el nivel de vida de los campesinos y en particular del ejidatario y comunero. Por otro lado, se afirmaba que se entraría en el fenómeno de la venta masiva de tierras de los núcleos agrarios y la formación de grandes latifundios, así como a la indefectible desaparición del ejido y la comunidad. Estas versiones encontradas prácticamente no rebasaron el nivel ideológico y político del programa.

A más de 12 años después que el programa ha operado en el estado de Morelos, podemos considerar algunos avances y logros en su aplicación. Iniciaremos afirmando, independientemente y al margen del nuevo modelo económico, así como de la lucha ideológica sobre el tema, las reformas en el campo eran necesarias e inaplazables. De hecho se debieron llevar a cabo mucho antes y tratar de revertir las consecuencias que originaron la ruina del campo mexicano.

Existen realidades que no debemos olvidar: por ejemplo, la Ley Federal de la Reforma Agraria prohibía la aparcería, la mediería y otras formas de renta de la tierra, sin embargo, los campesinos imposibilitados por su avanzada edad llevaban a cabo estas prácticas al margen de la ley (edades promedio por sujeto agrario: ejidatarios, 50.6 años en hombres y 55.6 en mujeres; posesionarios, 43.9 años en hombres y 48.6 en mujeres; y

avecindados, 39.6 años en hombres y 42.2 en mujeres [Fuente: PA]) o por el incremento de las mujeres como sujetos de derecho. La Ley Agraria vigente autoriza todas estas prácticas sin problema alguno.

Un avance más importante es la asamblea general, formada por los sujetos reconocidos y constituidos, que son la autoridad máxima de núcleo. Los acuerdos que de ella emanen tienen el más amplio reconocimiento legal, para lo cual deben cumplir con las condiciones de la propia Ley Agraria, dirigidas a proteger la decisión de las mayorías en un marco que procura la transparencia social, la solidez legal y el respeto a los derechos del núcleo como de sus integrantes. Así, se da por terminada la intervención burocrática de terceras personas ajenas a la toma de decisiones administrativas que supeditaban a los ejidatarios.

Hasta ahora no se ha concretado la versión de los críticos respecto a la posibilidad de desatar la venta masiva de tierras de los núcleos agrarios, la formación de grandes latifundios, así como la desaparición del ejido y la comunidad hasta la fecha no han ocurrido. Por otro lado, es evidente la posibilidad de que ocurra una venta de tierras, pero debemos hacer algunas consideraciones. En primer término, el programa ni sus acciones promueven o inducen el fenómeno de la venta de tierras; para que esto suceda es necesario que la mayoría de los miembros del núcleo integrados en asamblea autoricen la desincorporación del régimen ejidal y las transfieran al régimen del derecho común, mediante una asamblea *ex profeso* de dominio pleno. Para tal efecto, es requisito que dos terceras partes de los ejidatarios asistentes a la asamblea aprueben el acuerdo. Para que tenga validez es necesario que asista mínimo el 75 % de los ejidatarios reconocidos en una primera convocatoria o 50% más uno en segunda convocatoria. La adopción del dominio pleno por la asamblea no significa que el ejido se desincorpore del régimen ejidal, debido a que ésta puede adoptar el dominio pleno parcialmente.

Lo anterior significa que la asamblea adopta el dominio pleno en una parte o fracción de su derecho parcelario, conservando el régimen ejidal en la otra parte o fracción así como en las tierras de uso común. También existe el caso en que la asamblea autoriza el dominio pleno para todos los ejidatarios del núcleo, sólo algunos lo adoptan, prefiriendo mantener sus tierras en el régimen ejidal. Tampoco significa que en el dominio pleno de manera automática produzca la venta de tierra por parte de los ejidatarios.

En el estado de Morelos, si analizamos la adopción del dominio pleno desde el punto de vista cuantitativo, es evidente que a 12 años de la Ley Agraria de 1992 el

programa no ha impactado de manera importante al régimen ejidal, debido a que no tiene ninguna significación cuantitativa. De acuerdo con la información recabada al 30 de junio de 2003, 11 ejidos de ocho municipios han adoptado parcialmente el dominio pleno, los cuales aportaron tierras para la creación de 754 sociedades mercantiles, de las cuales 315 fueron sociedades de solidaridad social; 432 sociedades de producción rural; cuatro uniones de sociedades de producción rural; una para asociación rural de interés colectivo y dos para la creación de federación de sociedades de solidaridad social [Fuente: RAN]. Por otro lado, hasta el 30 de septiembre de 1998 los datos indicaban que había cuatro ejidos que adoptaron el dominio pleno en el estado (las comunidades están impedidas para adoptar la figura de dominio pleno o propiedad privada, debido a que la ley se lo prohíbe) con el propósito de vender parcialmente sus tierras u obtener créditos, coinversiones o independizarse de la vida ejidal por diversos motivos. Esto significa que de 655 hectáreas de 878 ejidatarios reconocidos, 207 fueron beneficiados, emitieron 329 títulos de propiedad [Fuente: RAN].

En el periodo de 1992 a 2003 no se creó ninguna figura organizativa en el interior de los poblados en el estado, entre los que podemos señalar: la parcela ejidal, la parcela para el Desarrollo Integral de la Juventud, UAIM, Unidades Económicas, Sección Especializada, Sector de Producción, Grupo de Trabajo y Junta de Pobladores, figuras creadas para la promoción del trabajo en el campo y organizar y provocar la integración del campesino.

Cuadro. 1. Núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de parcelas y aportaciones de tierras de uso común a sociedades mercantiles

MUNICIPIO	NÚCLEO AGRARIO	SUP. EN HA PARCELADAS	SUP. EN HA USO COMÚN	SUP. EN HA DOMINIO PLENO
AYALA	JALOXTOC	826.33	3.82	67.78
CUERNAVACA	CHIPITLAN	3437259.60	448212.28	34.65
CUERNAVACA	TETELA DEL MONTE	1109337.89	2119796.85	207.02
EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA	10307189.42	5994156.14	116.42
JANTETELCO	JANTETELCO	14143979.64	2833191.28	48.02
JIUTEPEC	ATLACOMULCO	1683571.04	0.00	12.65
JOJUTLA	PANCHIMALCO	5088136.39	0.00	43.48
JOJUTLA	TEQUESQUITENGO	1504923.25	925476.03	408.41
TEMIXCO	PALMIRA	1283543.87	401251.20	85.88
XOCHITEPEC	ALPUYECA	10470555.15	1412544.84	140.31
XOCHITEPEC	XOCHITEPEC	7642151.16	2979801.26	50.01
TOTAL		56671473.74	17114433.70	1214.63

[Fuente: Registro Agrario Nacional]

Es necesario aclarar que los núcleos que adoptaron el dominio pleno, ya sea de manera parcial o total, corresponden a ejidos conurbados o turísticos, donde el uso del suelo se modificó y, por tanto, se valorizó el factor tierra. Ello ha traído beneficios importantes a los ejidatarios de manera transparente y legal. Es poco probable que se efectúen de manera masiva la venta de tierras. No debemos olvidar que, en los países no desarrollados, los principales montos de acumulación y centralización del capital no se libran últimamente en torno al recurso tierra sino básicamente en ámbitos más dinámicos de la economía como el financiero, el de la comunicación, la maquila y la manufactura para la industria automotriz o en actividades relacionadas con la exportación, ramas que han acumulado importantes volúmenes de capital y que ofrecen alta rentabilidad. El principal aspecto que debemos considerar es que el campesino morelense tiene más arraigo a la tierra y por ningún motivo se desprendería de ella. Incluso hasta el 30 de junio de 2003, según los datos del RAN, existe incorporación de tierras de dominio pleno al régimen ejidal, en el municipio de Tlaltizapan, de los ejidos San Rafael Zaragoza y Progreso Siete, con una superficie de 371,901 447 hectáreas. [Fuente: RAN].

El PROCEDE, programa de gran envergadura, presentó grandes dificultades; por un lado, la problemática de los núcleos agrarios y, por otro, la organización motivada por la dimensión y trascendencia del programa. Debido a lo inédito y a la grandeza del proyecto, provocó que en la definición de las metas por alcanzar éstas se plantearan de manera ambiciosa, imposibles de obtener por varias razones: el presupuesto asignado a la delegación de Morelos fue siempre insuficiente, en ese mismo caso se encontraban los recursos materiales (vehículos, gasolina, pago de viáticos, materiales etcétera) y, sobre todo, la capacidad humana de los involucrados se vieron rebasadas. A ello se suma el tiempo excesivo utilizado para que los órganos ejidales se organizaran y comprendieran el espíritu de la nueva legislación. La organización de las asambleas en los núcleos agrarios sólo se puede realizar los fines de semana, principalmente los domingos, ya que en los demás días se trabaja la tierra o se realizan otras actividades. Ello también implicó un retraso no considerado en las actividades programadas y provocó la reprogramación de las mismas, tanto en tiempo como en recursos disponibles, afectando, por consiguiente, las metas a alcanzar.

En Morelos, en el periodo de 1992 a 2003, de un universo de 203 ejidos y 29 comunidades, 180 núcleos agrarios habían sido certificados, lo cual tuvo como resultado lo siguiente: 31 870 ejidatarios beneficiados; se han expedido 85 695 certificados y títulos

expedidos, con un avance del **88.67%** y queda por certificar y titular únicamente **11.33%**. Esto ha influido en 172 294 hectáreas [Fuente: PA].

Con el programa se regulariza la tierra, porque ofrece certeza jurídica y seguridad colectiva e individual, mediante los respectivos certificados, títulos y planos. Una vez terminado el programa se cierra la posibilidad material y objetiva de continuar con el reparto agrario. El Estado concluyó la Reforma Agraria mexicana, sin embargo, no terminó de llevar justicia social al campo. El fin del reparto agrario no debe significar simultáneamente la culminación de la justicia social hacia un sector que sigue mostrando los más altos grados de pobreza y de marginación social, por tanto sigue siendo necesaria una política reivindicadora y de justicia. Ante la ausencia de tierras por repartir, el nuevo derecho social ahora debe garantizar la explotación racional de los recursos del agro e incrementar los ingresos de los pobladores del campo. Queda pendiente impulsar el apoyo a la producción agropecuaria (insumos subsidiados, apoyo tecnológico, crédito preferencial), su industrialización (facilidades para el establecimiento de agroindustrias) y comercialización (diseño de un sistema eficiente y justo de distribución de los productos de origen rural). El fin del reparto agrario significó también el término del pacto social Estado-campesino, sin embargo, al no haber sido resuelto aún satisfactoriamente el problema agrario y la persistencia de la pobreza rural, se hace necesaria la existencia de un nuevo pacto, naturalmente, de acuerdo con las condiciones actuales.

El programa de delimitación de las tierras ejidales y rurales se realiza conforme el Procedimiento General Operativo, que establece todas las etapas del PROCEDE y describe el conjunto de actividades que deben realizarse para la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares urbanos en los núcleos de población ejidal. En los diferentes ámbitos de la operación y en cada etapa da precisión a las actividades que tendrán que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el INEGI y el Registro Agrario Nacional, asimismo, las actividades que en apego a la ley son facultades de la asamblea y del órgano ejidal. Para cada actividad puntualiza los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización.

El Procedimiento General Operativo básicamente está estructurado en 10 etapas, dos son previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, cinco son intermedias y se desarrollan directamente en el interior de los ejidos y las tres últimas corresponden a la formalización de los actos de la asamblea de delimitación, destino, asignación de las tierras y entrega de los certificados y títulos a los sujetos de derecho.

En el ámbito estatal las instituciones responsables de la ejecución del programa, con base en las propuestas nacionales, definen y establecen la capacidad de atención a los núcleos ejidales en cada entidad federativa y sus regiones; en el ámbito municipal y en el interior del ejido se efectuarán actividades de promoción, concertación y sensibilización tendientes a difundir el programa y lograr, a partir de ello, los apoyos requeridos de las autoridades municipales, órganos ejidales, organizaciones campesinas, funcionarios públicos y de líderes formales e informales, que coadyuven con el desarrollo del programa y a obtener la información necesaria para elaborar los diagnósticos municipales y ejidales. En el interior del ejido se contemplan algunas actividades que coordinadamente deberán realizar la Procuraduría Agraria y el INEGI, así como aquéllas que, de acuerdo con el marco legal, deberán realizar la asamblea, el órgano ejidal y las comisiones auxiliares y vecinales.

El procedimiento se fundamenta en la Ley Agraria y su Reglamento, donde la asamblea ejidal encuentra sustento legal para llevar a cabo el programa; cabe señalar que durante la ejecución de las actividades se requerirá, necesariamente, la participación de otras instancias, tales como el comité estatal del programa, autoridades estatales y municipales y otras instituciones como SARH, SEDESOL, SCT, INI, INAH y demás que por la naturaleza de sus propias acciones están vinculadas con el sector (ver *supra*, p. 214, para conocer en qué consiste cada etapa).

El tiempo de ejecución de cada una de las etapas no es definido, debido a que la problemática de cada núcleo agrario es distinta, ya que puede implicar una infinidad de situaciones, desde conflictos de representación, de límites ejidales, invasiones, rezago agrario, rezago administrativo, conflictos parcelarios, irregularidad de derechos comunales, problemas en la sucesión de derechos parcelarios, replanteamiento de linderos, regularización del padrón ejidal, regularización de excedentes, ventas ilegales, etcétera. Estos problemas tienen un proceso diferenciado de solución y sólo cuando no existiera ninguno problema será posible concluir el proceso y entregar los certificados y títulos respectivos. Sin embargo, los estándares de servicio tienen definidos los tiempos de resolución en días hábiles para los principales servicios que presta la Procuraduría Agraria (cuadro 2).

Cuadro 2. Estándar de servicio: asesoría sobre el PROCEDE para núcleos ejidales

Descripción del servicio	Estándar de servicio (tiempo de resolución en días hábiles)	Requisitos	Medios
<p>Proporcionar asesoría sobre el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), a fin de que los sujetos agrarios legalmente reconocidos y que por voluntad de la asamblea decidan incorporarse al programa, y obtengan, a través de los certificados parcelarios y/o de uso común y títulos de solares respectivos, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.</p>	<p>380 días</p>	<p>Para la solicitud de incorporación al Programa deberá presentar la siguiente documentación:</p> <p>a) Acta de asamblea en la que el ejido o comunidad decide incorporarse al programa.</p> <p>b) Resolución presidencial o sentencia judicial de constitución del núcleo.</p> <p>c) Acta de posesión y deslinde.</p> <p>d) Plano definitivo, de ejecución o proyecto aprobado.</p> <p>Documentación que acredite la constitución legal del núcleo.</p>	<p>El servicio es gratuito, por tanto, no requiere contraprestación y se proporciona a través de los visitadores agrarios adscritos a las 116 residencias en 32 delegaciones de la Procuraduría Agraria en el país.</p>

El tiempo estimado para el inicio y terminación del programa en un núcleo agrario es de 380 días hábiles, es decir, un año con 38 días naturales para la entrega de los documentos a sus beneficiarios. Si tomamos de manera efectiva el tiempo estimado en el estado de Morelos, ya debía haber terminado el PROCEDE desde hace mucho tiempo. Pero no debemos olvidar que la problemática agraria en Morelos es doblemente compleja, independientemente de los posibles conflictos agrarios que puedan existir, el simple hecho de ser la tierra de Emiliano Zapata la hace más complicada, puesto que los campesinos morelenses están fuertemente influenciados por la ideología del caudillo de sur. Es importante resaltar que un mecanismo muy dinámico y que debe seguir

privilegiándose en la solución de conflictos agrarios es la conciliación agraria, procedimiento vital y prioritario para la solución de los conflictos.

Cuadro 3. Estándar de servicio: conciliación para la solución de controversias

Descripción del servicio	Estándar de servicio (tiempo de resolución en días hábiles)	Requisitos	Medios
<p>Procurar la solución de controversias en materia agraria, que se generen con motivo de la aplicación de las disposiciones de la Ley Agraria, privilegiando la conciliación, con el propósito de solucionar el mayor número de conflictos que se suscitan entre los sujetos agrarios.</p>	<p>Dentro de un procedimiento ordinario, se considera un periodo de 30 a 90 días.</p>	<p>El servicio que se ofrece: Es gratuito. Es a solicitud de parte por escrito o comparecencia. El solicitante requiere acreditar personalidad e interés jurídico. Requiere la aportación documental necesaria por parte del solicitante, para el pleno conocimiento de la controversia. Es neutral la actuación del Conciliador Agrarios.</p>	<p>El servicio se proporciona por conducto de los visitadores y abogados agrarios de la PA destacados en la estructura territorial, que operan como conciliadores agrarios y procuran el advenimiento de las partes, mediante la firma de un convenio conciliatorio, el cual deberá de ser ratificado ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA), correspondiente e inscrito en el Registro Agrario Nacional (RAN), en su caso.</p>

La experiencia nos ha permitido corroborar que la conciliación agraria ha sido instrumento clave para solucionar los diferentes conflictos entre sujetos agrarios, se requiere que el conciliador agrario (visitador y abogado agrario) sea una persona con mucha sensibilidad social para comprender a las partes en conflicto y actuar con mucha responsabilidad en su participación para el éxito de su cometido.

Otro aspecto que no debemos de olvidar lo referente a los conflictos agrarios ventilados en las diferentes instancias legales, los cuales requieren un tiempo mayor para su solución y retrasan la consecución del programa. El estándar de servicio marca la representación legal de los sujetos agrarios en juicios y procedimientos hasta su

Aconclusión por parte del abogado agrario de la Procuraduría Agraria en los tribunales respectivos (cuadro 4).

Cuadro 4. Estándar de servicio: representación legal de sujetos agrarios*

Descripción del servicio	Estándar de servicio (tiempo de resolución en días hábiles)	Requisitos	Medios
Representar legalmente a los sujetos agrarios en juicios y procedimientos hasta su conclusión.	<p>Juicios agrarios Mínimo 180 y máximo 724 días hábiles, aproximadamente.</p> <p>Juicio de amparo directo Mínimo 180 y máximo 300 días hábiles, aproximadamente.</p> <p>Juicio de amparo indirecto Mínimo 180 y máximo 450 días hábiles, Aproximadamente.</p>	<p>Solicitud del sujeto agrario, formulada de manera verbal o escrita para recibir los servicios de representación legal.</p> <p>Proporcionar información para requisitar el Formato Único de Trámite (FUT).</p> <p>Aportación de la documentación e información del asunto que obre en poder del solicitante.</p>	<p>La representación legal se otorga por conducto de las delegaciones estatales y residencias ubicadas en todo el territorio nacional.</p>

* Los rangos de tiempo aproximados que se señalan fueron calculados con base en asuntos de representación legal concluidos, tiempos que pueden disminuir o aumentar en virtud de que las actividades que en estos procedimientos se realizan dependen del órgano jurisdiccional que conoce los mismos.

4.1.2. Procuraduría Agraria

4.1.2.1. Antecedentes históricos y situación actual

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros, posesionarios y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, cuando así lo soliciten o de oficio. Es justo reconocer que el trabajo de la PA se inspira en

el más profundo respeto por la vida, costumbres, tradiciones y decisiones de los núcleos campesinos, asimismo, se debe recordar que la PA no es una autoridad agraria. Su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria mediante la información, el asesoramiento y la representación de los sujetos de derecho.

La existencia de la PA está inspirada y tiene los antecedentes más remotos en la procuración de justicia agraria en los defensores de indios de la época colonial. Concluida la conquista inició la construcción de la Nueva España con la visión y sentimiento, entre sus protagonistas, de vencedores y vencidos, manifestado en el vasallaje a que fue sometido el indígena sobreviviente. A pesar de la preocupación de la Corona por respetar la propiedad comunal —elemento primordial en la vida de los indígenas tanto para su arraigo como para su autosuficiencia—, desde el inicio del periodo colonial hubo una actitud de abuso generalizado por parte de los españoles y autoridades novohispanas, especialmente respecto al despojo territorial.

Algunos defensores de la colonización española han calificado a Bartolomé de Las Casas como autor de la denominada “leyenda negra” de la Conquista y colonización, afirmando también que la legislación de Indias significó un conjunto de disposiciones legales dictadas por España para la protección y tutela del indígena, con inspiración en el benevolente trato que debería darse al indio.

Desde el mismo descubrimiento, la protección a los indios se transformó en un asunto de Estado, como bien se desprende del nombramiento en la persona del Fray Bartolomé de Las Casas como defensor de los indios, quien realizó un trabajo de apostolado en búsqueda permanente de su reconocimiento como personas capacitadas y dignas de respeto por parte de la Corona y de la emergente sociedad dominante de la Nueva España, procurando el respeto de sus derechos y territorios.

Desde el inicio de la época colonial se crearon cargos, nombramientos y designaciones para la función específica de proteger los intereses de los indígenas, siempre bajo la estructura oficial y representativa de la Corona, independientemente de los abogados y procuradores de carácter privado. La dependencia que prevaleció en las actividades de los procuradores sociales respecto a las mismas autoridades tuvo una gran influencia en ellos y les limitó en cierta forma ante los encargados de impartir la justicia, haciendo muy escasos los resultados, como puede apreciarse con la continua y paulatina pérdida de las posesiones indígenas.

En 1542 se encuentran antecedentes del protector de naturales, nombramientos otorgados en ciertas provincias por orden real, que fueron suprimidos 40 años después

con el objetivo de evitar el gasto que originaban, pero que, sin embargo, fueron restablecidos a finales del siglo XVI. Françoise Chevalier dice que, durante el siglo XVI, llegó a conformarse una jerarquía local de vigilantes y se multiplicaron los títulos como el de “Alguacil Mayor Amparador de los Indios”, de “defensor” y, especialmente en el norte, el de “protector” [Rivera Marín, 1983].

La designación por parte de la Corona del procurador general de indios en la Nueva España —amplio cargo y con funciones trascendentes— se desprende del mandamiento del virrey don Gaspar de Zúñiga del 1 de octubre de 1603, en el cual se refiere al señor Pedro Díaz Agüero, persona que ocupaba el citado nombramiento, en el sentido de amparar tierras correspondientes a congregaciones de naturales [Fábila, 1981]. Como antecedente adicional del procurador de indios existe también un juicio seguido por la comunidad de Anenecuilco, Morelos, ante el Juzgado General de Naturales, para la recuperación de sus tierras, conforme lo ordenó el auto procesal del 23 de octubre de 1786, respecto del cual Jesús Sotelo Inclán comenta: “[...] el hecho es que los indios, tratados como menores de edad, quedaron bajo el asesoramiento del Procurador de Indios que en lo futuro habría de guiarlos”.

Posteriormente, está el Fiscal Protector de la Propiedad Indígena. Como consecuencia de la compra de tierras propiedad de los indígenas, realizadas en gran parte del medio de la simulación, a precios muy bajos, con engaños y coacciones, lo que significó nuevas formas de despojo, Felipe II dictó real cédula donde se ordenaba que, una vez descubierta alguna operación en estas condiciones “los fiscales protectores de la propiedad indígena deberían demandar la nulidad de la operación”. Con ello protegían los intereses de los naturales.

Ya en el camino de la consolidación de la Independencia de México, también existen antecedentes de instituciones de protección a los débiles, entre ellas, la Procuraduría de Pobres. En 1856 Ponciano Arriaga planteó un voto particular sobre la situación de la tierra; en 1847, como diputado local por San Luis Potosí, había sido autor del Proyecto de Ley para el Establecimiento de las Procuradurías de Pobres, lo que dio lugar —a decir de la Comisión Nacional de Derechos Humanos—, a la aparición del primer *ombudsman* mexicano. Dicha iniciativa prosperó, aunque con una existencia fugaz, ya que el primer procurador de pobres, don Vicente de Busto, abandonó el territorio nacional por discrepancias con la política interna de la presidencia de la república [Fábila, 1981].

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, que contribuyó a la liquidación de las comunidades indígenas con el propósito de lograr la titulación individual de la tierra. Con ello se abrió un periodo de 64 años en el que, al menos oficialmente, dejaron de existir las instituciones de procuración de justicia agraria. Por los alcances de aquella ley, la titularidad de la tierra se integraba formalmente a una estructura tendencial de carácter privado, regida por el derecho común. No obstante, se debe mencionar a la institución del abogado defensor de indígenas establecida por el imperio de Maximiliano, cuya función no tuvo el reconocimiento y efectos oficiales propios del régimen imperial. Es justo reconocer la preocupación y responsabilidad que sobre la materia planteó el emperador. Además, con la Ley Agraria del Imperio del 16 de septiembre de 1866, decretada por Maximiliano como emperador de Mexico, se concedió fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran de él; su artículo 14, establecía como medida de protección, que los vecinos de los pueblos que tenían derechos para hacer valer y no tuvieran representante podrían elevar directamente al emperador sus quejas, por conducto de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas para que fueran debidamente atendidos.

El antiguo derecho agrario se conformó con una gran cantidad de disposiciones dispersas, por lo que no había una rama específica que las sistematizara, situación que permaneció hasta principios de nuestro siglo, cuando el movimiento armado revolucionario dio nacimiento al país regido por la Constitución de 1917, en la que se consignan los derechos sociales, con especial mención al sector campesino. El 11 de abril de 1921, en el documento expedido por el director de la Comisión Nacional Agraria, se señalaba: “también se previene a los CC. Delegados que a partir de la fecha deberán en todo caso asesorar a los Comités Ejecutivos de los pueblos, cuando las Comisiones Locales Agrarias de los Estados, por cualquier circunstancia, no lo hiciere así”. Entonces, se podría hablar de la figura especial del delegado agrario asesor de pueblos.

Mediante decreto publicado en el D.O.F. el 18 de abril de 1922, se abrogó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, la cual facultó al Ejecutivo de la Unión a reorganizar y reglamentar en materia agraria. El artículo 4 indicaba:

se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que los desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores de la Comisión Nacional Agraria.

El reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926 estableció, en el artículo 3, que con dependencia del oficial mayor existiría una Inspección de Procuraduría; el artículo 7 señaló que dicha oficina tendría la Sección de Quejas y las Procuradurías del Pueblo existentes en las diversas delegaciones.

En el D.O.F. del 25 de mayo de 1927 se publicó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, cuyo artículo 64 indicaba que, por conducto del Procurador de Pueblos en la entidad federativa, se designaría al representante de los vecinos de la junta censal ante la Comisión Local Agraria. A partir del 1 de enero de 1934 se publicó el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, en cuya sección dedicada al Departamento Agrario se estableció, en el apartado 6, que “Por conducto de la Procuraduría de Pueblos se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se presenten todas las solicitudes de dotación de tierras [...]”. Por decreto publicado en el D.O.F. el 17 de enero de 1934 se creó, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, el Departamento Agrario, incluyendo en el artículo 2 a la Procuraduría de Pueblos.

El 5 de agosto 1953, mediante el decreto publicado en el D.O.F. expedido por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, se ordenó la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos. Es importante señalar que, de origen, la Procuraduría de Asuntos Agrarios recibió una buena dosis de autonomía respecto de la estructura orgánica del Departamento Agrario —hoy Secretaría de la Reforma Agraria—, ya que se ordenaba la designación de procuradores de asuntos agrarios en cada entidad federativa donde existieran oficinas del departamento y en las oficinas centrales; deberían ser nombrados por el jefe del Departamento Agrario, del cual dependerían directamente, con la aprobación expresa del presidente de la república. El reglamento correspondiente fue publicado en el D.O.F. el 3 de agosto de 1954, el cual estableció que el jefe del Departamento Agrario llevaría el control de las Procuradurías de Asuntos Agrarios por medio de una oficina coordinadora (artículo 1).

En 1980 se publicó en el D.O.F. el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se estableció que correspondería a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de

parte. Para desarrollar los servicios anteriores se estableció un procurador agrario en cada delegación, quien dependería de esta Dirección (artículo 21).

El 3 de febrero de 1983 se reformó el artículo 27 constitucional, adicionando las fracciones XIX y XX; en la primera, se estableció el fundamento para la creación y operación de un órgano de procuración agraria, al indicar que el Estado dispondría de las medidas para apoyar la asesoría legal de los campesinos. Estas indicaciones en la práctica no se materializaron pero de cualquier manera sirvieron de sustento a la actuación de la Dirección General de Procuración Social en el logro del objetivo constitucional.

El 27 de agosto de 1985 se publicó en el D.O.F. el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se estableció como parte de su estructura a la Dirección General de Procuraduría Social Agraria, artículo 2. Señaló como atribuciones emitir normas, lineamientos y disposiciones, así como supervisar a las Procuradurías Sociales Agrarias de las delegaciones (artículo 20).

Mediante acuerdo del titular de la Secretaría del Ramo publicado el 6 de mayo de 1987 en el D.O.F. se delegaron en las procuradurías diversas facultades de la Dirección General de Procuración Social Agraria. Básicamente, consistieron en otorgar asesoría legal a petición de parte, en favor de ejidatarios, comuneros, poseedores, pequeños propietarios, representantes de bienes comunales, comités particulares ejecutivos, autoridades internas ejidales y comunales y campesinos en general; representar a los campesinos y núcleos de población en los procedimientos agrarios, también a petición de parte; proporcionar los servicios de gestión administrativa ante cualquier dependencia federal, estatal o municipal; promover la incorporación de los núcleos agrarios en los programas de desarrollo rural; intervenir en lo relacionado con quejas y denuncias; intervenir en el proceso conciliatorio, formulando los convenios respectivos y recibir las denuncias sobre fraccionamientos simulados de propiedades afectables [Rivera Rodríguez, 1996].

Con la reforma al artículo 27 publicada en el D.O.F. el 6 de enero de 1992, tuvo origen la conformación de una nueva etapa en el derecho agrario; en relación con este tema, se mantuvo intacta la fracción XIX adicionada el 3 de febrero de 1983, la cual establece el imperativo para el Estado de apoyar en la asesoría legal a los campesinos, para lo cual se debería crear un órgano especializado en la producción de justicia agraria:

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad

jurídica en la tendencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos [...] La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

El 7 de febrero de 1992 el presidente de la república envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria, reglamentaria del 27 constitucional, una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo el Estado podría instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propuso la creación del organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: “la Procuraduría Agraria defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias”. De lo anterior se desprenden, como elementos sustanciales, la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

El reglamento interno publicado en el D.O.F. del 30 de marzo de 1993 enuncia, como atribuciones genéricas que la Procuraduría Agraria promoverá la pronta, expedita y eficaz procuración de la justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tendencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad; fomentará la integridad de las comunidades indígenas y llevará a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la Ley otorga a campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello proporcionará los servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requieran (artículo 3).

El artículo 4 afirma que brindará la asesoría a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos y otros actos jurídicos que celebren sobre sus derechos y bienes agrarios, así como realizar la gestión ante la Administración Pública Federal para todo lo necesario a la explotación y aprovechamiento de sus bienes; vigilar la integridad del fundo legal; actuar como árbitro en disputas; intervenir en quejas y denuncias sobre violaciones a la ley, faltas y delitos de representación de núcleos agrarios y los que cometan servidores públicos en procedimientos, juicios agrarios y ejecución de resoluciones y sentencias; emitir recomendaciones a las autoridades; informar a la contraloría las irregularidades de funcionarios agrarios y otros servidores públicos; investigar y denunciar acaparamientos, excedencias y violaciones a límites de

pequeña propiedad; dictaminar la terminación del régimen ejidal; defender y salvaguardar la integridad territorial de comunidades indígenas; emitir opinión sobre proyectos de desarrollo y sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como la designación de comisariados y vigilar el derecho de preferencia de propietarios sociales para recibir tierra en caso de liquidación de sociedades, entre otras.

La estructura y facultades de la Procuraduría Agraria son acordes a las nuevas realidades; desde este lineamiento, la conformación, actuación y atribuciones constituyen a la Procuraduría Agraria como el *ombudsman* de los hombres del campo. Es la institución responsable del cuidado de las garantías constitucionales, individuales y sociales de los sujetos del derecho agrario.

Con la creación de la Procuraduría Agraria se cumple una faceta más para llevar al campo mexicano la justicia por la que muchos años han luchado los campesinos, situación que podemos considerar un acto de justicia y sobre todo un logro de los campesinos ante el reclamo de justicia agraria real, ágil y expedita. La nueva ley es sólo un punto de partida, no pretende ser la solución al problema del campo sino crear un nuevo escenario en el que la reactivación económica y la justicia sean los fundamentos para alentar la perspectiva de la riqueza y la posibilidad de que ésta sea distribuida y compartida, porque ninguna ley podría modificar por sí misma un escenario tan complejo y dañado como el del campo mexicano.

Doce años después de su creación, la Procuraduría Agraria y la delegación en el estado de Morelos se han dedicado fundamentalmente a otorgar seguridad en la tenencia de la tierra a los ejidatarios mediante el PROCEDE y han cubierto la totalidad del territorio morelense; tienen presencia y capacidad de acción en todos los ámbitos, en donde los visitantes agrarios, abogados agrarios y los becarios campesinos han cumplido con la atención de las demandas campesinas y con lo que la ley ordena, sobre todo con eficacia, seriedad, transparencia y de manera gratuita y respetuosa. Es conveniente comentar que la mayor parte de las acciones que realiza la Procuraduría Agraria están encaminadas a terminar el programa, puesto que es prioritaria la regularización de la tierra. El avance al 17 de junio de 2003 es de 77.58%: 180 núcleos agrarios (175 ejidos y cinco comunidades) certificados y titulados, de un universo de 232 (ejidos y comunidades), quedando pendiente 22.42%. Sin embargo, el avance del programa en las otras acciones es importante como se puede observar en el cuadro 5.

Cuadro 5. Avance acumulado del PROCEDE desglosado por años y por acción, al 17 de junio de 2003

Concepto	1992 / 1993	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total
Diagnósticos realizados	182	4	3	10	0	0	0	25	0	1	0	225
- Favorables	181	4	2	8	0	0	0	10	0	1	0	206
- Desfavorables	1	0	1	2	0	0	0	15	0	0	0	19
Asambleas de Información y Anuencia (AIA)	167	14	3	4	0	0	0	4	2	12	0	206
- Aceptación (incorporación al programa)	164	13	2	4	0	0	0	4	2	12	0	201
- Rechazo	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Croquis o trabajos de la comisión auxiliar												
- Inicio	148	8	5	2	0	0	0	5	10	12	0	190
- Término	145	11	1	5	0	0	0	4	10	10	0	186
Asambleas de informe de la comisión auxiliar (AICA)												
- Convocadas	140	16	1	5	0	0	0	4	10	6	0	182
- Realizadas	139	17	1	5	0	0	0	4	10	9	0	185
Medición												
- Inicio	148	8	2	4	0	0	0	4	10	10	0	186
- Término	127	29	0	6	0	0	0	4	9	11	0	186
superficie medida (ha)												
Geodésico-Topográfico												
- Inicio	135	17	0	1	0	0	0	3	4	11	0	171
- Término	123	29	0	1	0	0	0	3	2	11	0	169
Elaboración de planos												
-Inicio	124	32	0	5	1	0	0	3	8	11	0	184
-Término	115	41	0	5	1	0	0	3	8	10	0	183
Asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras (ADDAT)												
- Convocadas	110	40	4	2	0	1	2	2	11	11	0	183
- Realizadas	106	45	3	1	0	1	3	1	10	12	0	182
Certificados y títulos entregados	10696	530	708	836	0	0	254	231	655	486	0	85695
		94	9					5	1	0		

En el cuadro se muestra el avance del programa y resalta que la mayor parte de las acciones se llevaron a cabo entre 1992 y 1995, periodo en el que avanzó 65.52%; asimismo, observamos que a la fecha en cada una de las etapas que conforman el programa tenemos los siguientes avances:

De un universo 232 ejidos y comunidades existe un avance importante, por ejemplo, se tiene un avance de 88.79% diagnósticos realizados; se avanzó en 86.64% en Asambleas de Información y Anuencias (AIA); 80.17% en croquis o trabajos de la comisión auxiliar; 79.74% en Asambleas de Información de la Comisión Auxiliar (AICA); 80.17% en trabajos de medición; 78.88% en la etapa de elaboración de planos; la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT) tiene un avance de

74.49%; 77.58% en la culminación del programa con la entrega de certificados y títulos; queda pendiente 22.42% por certificar y titular, 28 ejidos y 24 comunidades en el estado de Morelos.

Los núcleos que hasta la fecha no se han regularizado se encuentran en una problemática que requiere tiempo para su solución; otros problemas difícilmente se podrán superar, “por no convenir a los intereses del núcleo agrario”. Las principales razones son las siguientes:

- No convenir a los intereses del núcleo agrario
- Conflictos por límites con núcleos agrarios
- Problemática interna social
- Conflicto por el control de los órganos de representación
- Invasión o despojo en el interior del núcleo agrario
- Conflicto por límites con propiedades públicas, federales, estatales y municipales
- Juicio agrario en trámite
- Actividad jurídica en trámite
- Actividad administrativa en trámite

Es justo reconocer la disposición y responsabilidad que han mostrado desde el proceso de conformación e instalación de la Procuraduría Agraria, lo cual ha sido compartido por los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional, también emanados de la reforma constitucional; su trabajo también es parte de la acción de la PA, juntos, con el más amplio respeto a facultades y competencias, se han atendido las demandas de atención de los campesinos en el estado

La Procuraduría Agraria se definió como un órgano para la procuración de justicia agraria, con capacidad de prestar servicios de asesoría jurídica a ejidatarios y comunero, ejidos, comunidades, pequeña propiedad, vecindados y jornaleros agrícolas; promover la conciliación de intereses en controversias sobre el régimen jurídico agrario y representar a los núcleos y sus integrantes ante las autoridades competentes, la institución ha privilegiado la conciliación como vía preferente para la solución de los conflictos agrarios y evitar enfrentamientos en el campo. Por otro lado, y como garante de la legalidad en el campo, la Procuraduría Agraria atiende las inconformidades que presentan los sujetos agrarios contra actos u omisiones de servidores públicos o terceros que violen la legislación agraria. Este procedimiento de atención a quejas se realiza con los principios de apego a la legalidad, la honestidad y la plena autonomía, donde la certeza jurídica

debe complementarse con un amplio proceso de organización de los núcleos agrarios que contribuya a consolidar la autonomía del ejido y la comunidad, en donde la gestoría jurídica cobra importancia en los asuntos recibidos por la Procuraduría Agraria. Con ello se impulsa la emisión de concesiones, licencias o autorizaciones para la explotación de los recursos naturales y se obtienen documentos para acreditar la vigencia de los derechos sobre la tierra. Por ello, la Procuraduría Agraria es un actor relevante en el debate nacional, y ha pugnado por mejorar la situación de sus representados y defendidos; el PROCEDA asumió la coordinación operativa, la responsabilidad distrajo y erosionó mucho tiempo y talento del personal involucrado en el programa, por tanto, es momento de reenfocar esfuerzos en aspectos descuidados, por ejemplo: orientar y capacitar al productor para que éste sea capaz de detectar potencialidades, generar proyectos, gestionar recursos, identificar oportunidades ofrecidas por las instituciones públicas, operar proyectos y administrarlos cada vez con menor intervención de los integrantes de las mismas instituciones y así aprovechar mejor sus tierras —es el único activo para muchos de ellos— además de garantizar su pleno ejercicio de poder en la toma de decisiones.

La Procuraduría Agraria debe fortalecerse como una institución especializada en vigilar el marco normativo agrario y aumentar sus capacidades técnicas y organizativas para convertirse en elemento de respaldo a la acción de los sujetos agrarios. Con el nuevo marco de libertades para el desarrollo de los sujetos agrarios posibilita la reactivación de la vida interna de los ejidos y comunidades, la ampliación de sus iniciativas de organización y el establecimiento de diversos acuerdos y contratos agrarios para aprovechar sus recursos; la institución es un talante de legalidad, equidad y justicia social, fundamentales para mantener el equilibrio en la realización de tratos agrarios y actos que involucren el ejercicio de los derechos agrarios.

4.1.3. Registro Agrario Nacional

Esta institución también se creó el 6 de enero de 1992. La Dirección General del Registro Agrario se transformó en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. El Registro Agrario Nacional (RAN) su objetivo es establecer normas de organización y funcionamiento del registro y control de los documentos y procedimientos que demuestren la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de los derechos constituidos respecto a la propiedad rústica y las figuras asociativas. Asimismo, la responsabilidad de

la seguridad documental mediante el Archivo Nacional Agrario, que consta de documentos más antiguos de grupos solicitantes de tierras desde la época de la Colonia hasta la más reciente resolución dictada por el Tribunal Superior Agrario. También brinda asistencia técnica y catastral con base en los citados documentos. De esta manera, el registro garantiza en todo momento la seguridad jurídica y el carácter público de la información agraria en beneficio de los sujetos de derecho agrario y demás solicitantes de los servicios.

Derivada de la aplicación de la Ley, una de las responsabilidades más importantes es expedir, a partir de la solicitud de los interesados, certificados parcelarios, certificados de derecho común y títulos de solares urbanos. También se encarga de inscribir diversos actos y documentos de los sujetos agrarios. Para darle vigencia a los principios que orientan la transformación del marco constitucional y legal en 1992, fue necesario que los derechos agrarios en ejidos y comunidades quedaran plenamente identificados y documentados, actualizando la inscripción de todos los cambios que sobre los derechos de propiedad o contrato agrario operaran por voluntad de los titulares, por tanto, correspondió al RAN asumir esta tarea.

Existen tres tipos de atribuciones del RAN:

Función registral: actividades de calificación e inscripción de los actos y documentos en que consten las operaciones relativas a la propiedad social, así como las relacionadas con todas las figuras asociativas de producción rural.

Asistencia técnica y catastral: expedición de las normas y especificaciones técnicas y la ejecución de los trabajos para la delimitación de tierras ejidales y comunales, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales, expropiaciones y excedencias de pequeña propiedad.

Resguardo: de los productos derivados del levantamiento del Catastro Histórico de la Propiedad Rural, realizado entre 1982 y 1988, así como la cartografía derivada de los trabajos realizados en el marco del PROCEDE de 1993 a 2000.

La cuarta parte de la población del país se encuentra asentada en núcleos agrarios: existen 27 460 ejidos y 2 400 comunidades de derecho, que en conjunto suman 29 860 núcleos agrarios; y el estado de los derechos de propiedad social está concentrado en el RAN, los ejidatarios y comuneros poseen más de 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional. El RAN ha estado a cargo de los trabajos técnicos de medición dentro del programa; hasta la fecha en el estado de Morelos ha concluido la regularización de 180 núcleos de un universo de 232

(77.58%), lo cual ha implicado la medición de 31 870 parcelas y solares que abarcan una superficie total de 172 294 hectáreas del estado. Como producto de los trabajos de medición, hasta la fecha se han editado y generado 178 324 productos cartográficos (planos, títulos y certificados), los cuales comprenden 85 695 documentos individuales de parcelas y solares y 92 629 planos elaborados. Los trabajos operativos del programa han permitido que 182 núcleos agrarios (74.49%) hayan efectuado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de tierras. Se han expedido 85 695 certificados y títulos que han beneficiado a 31 870 sujetos de derecho (cuadro 6); en los años de 1997 y 1998 no hubo certificación ni titulación de núcleos agrarios.

Cuadro 6. Avance histórico del PROCEDE en Morelos (RAN)

Año	Núcleos agrarios certificados	Documentos expedidos	Beneficiados	Superficie regularizada (ha)
1992-1993	39	10 696	3 862	14 209
1994	103	53 094	19 993	107 761
1995	10	7 089	2 899	20 401
1996	2	836	444	1 122
1997	0	0	0	0
1998	0	0	0	0
1999	1	254	0	312
2000	1	2 315	698	3 413
2001	10	6 551	1 798	14 849
2002	14	4 860	2 176	10 233
2003	0	0	0	0
Total	180	85 695	31 870	172 294

El Registro Agrario Nacional funciona como soporte técnico del PROCEDE, respalda la medición de núcleos, parcelas, tierras de uso común y solares urbanos y expide los certificados individuales de derechos agrarios, también resguarda los productos generados. Ha cumplido plenamente sus funciones de registro, ha ampliado y modernizando sus servicios públicos y actualizando el registro de los actos que modifican el estatuto jurídico de la propiedad de ejidos y comunidades, tales como la adopción del dominio pleno, la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y la constitución de sociedades propietarias de tierras, entre otras.

Es necesario aclarar que los trabajos del RAN, es decir, medición y generación de productos cartográficos, están condicionados a que hayan cumplido las etapas anteriores, donde la Procuraduría Agraria es uno de los organismos encargados, conjuntamente con el núcleo agrario. Por tal motivo, la producción está relacionada con la información que la Procuraduría Agraria le sea entregada para la generación de productos (cuadro 7).

Cuadro 7. Avance histórico del PROCEDE en Morelos, núcleos agrarios

Concepto	1992-1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Expedientes recibidos por el RAN	57	85	10	2	0	0	1	1	10	14	0	180
Expedientes documentados (certificados y titulados)	39	103	10	2	0	0	1	1	10	14	0	180

(Fuente: RAN).

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, es de vital importancia que toda la información que administra y se genera en el seno del RAN se mantenga en resguardo y en constante actualización y complementación, puesto que es la evidencia documental de los derechos de propiedad y de los actos agrarios que los modifican.

Entre los propósitos del RAN está la posibilidad de ser la única institución que genere la información, el levantamiento en campo y el registro de los datos que se obtengan, lo que implicaría que el INEGI transfiera al RAN todos los archivos informáticos y las bases de datos que respaldan los productos cartográficos resultado del programa. Solamente así podrá cumplir con la atribución exclusiva de llevar el control y registro de la totalidad de la propiedad social (ejidos y comunidades), identificando también su ubicación geográfica, la vocación de los suelos y su aprovechamiento real; información que estaría correlacionada con bases de datos sociodemográficos y económicos.

Respecto al apoyo técnico de las tareas de ordenamiento de la propiedad, pertenecientes a la Secretaría de la Reforma Agraria (terrenos nacionales, colonias agrícolas y ganaderas, expropiaciones), el RAN no ha podido respaldarlas, probablemente por su participación en el programa, ello ha retrasado la tarea de universalizar el ordenamiento de la propiedad rústica y la actualización del catastro rural

nacional, el inventario completo de los terrenos nacionales y los registros actualizados y comparables de las distintas formas de propiedad.

El RAN será un respaldo importante en el proceso de planeación para el desarrollo agrario, debido al acervo de datos, su especialización y autonomía técnica, por lo que convendría ampliar las funciones esenciales (registro, asistencia técnica, catastro y resguardo documental), incorporando las de informática y estudios para la transformación agraria. También fortalecerá su autonomía financiera mediante la generación de ingresos propios por concepto de cobro de derechos y productos, lo que resultaría en la transformación en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así, se convierte en una institución de la administración paraestatal altamente especializada en procesos de registro, catastro e informática agraria, con autonomía propia, con una administración eficiente de las series documentales y las bases de datos agrarios; digitaliza el manejo de datos geoestadísticos de los núcleos agrarios, ofrece servicios de asesoría, asistencia técnica e informática para la toma de decisiones de política agraria e incluso de tipo productivo, beneficiando a instituciones gubernamentales y a la sociedad civil.

4.1.4. Tribunales Agrarios

Las instancias jurisdiccionales creadas por la ley para la impartición de justicia agraria en México deben ser entendidas en el contexto de una revolución armada que planteó la restitución de las tierras despojadas a los pueblos en beneficio de los latifundistas. Éstas constituyeron, en su momento, una de sus reivindicaciones fundamentales, donde la evolución de las autoridades agrarias ocurrió en el interior de los órganos ejecutivos, incluso con la representación de ejidatarios y comuneros en el esquema de participación social de nuestro país, particularmente en el caso de la justicia laboral. Debemos tener en cuenta que la solución de controversias que originalmente corresponde al Poder Judicial —en virtud del principio de división de poderes—, no sea una función exclusiva de este puesto que, consecuencia de la propia colaboración entre los poderes de un Estado, cada uno de ellos realiza, en diversos momentos, indistintamente, funciones ejecutivas, legislativas o jurisdiccionales. Tenemos así que en virtud de la reforma al artículo 27 constitucional, realizada durante el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez y publicada en el D.O.F. el 10 de enero de 1934, se crearon el Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo, la Comisión Mixta, los Comités

Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales. Se estableció la estructura legal para tramitar las solicitudes de restitución o dotación, así como la improcedencia del amparo interpuesto por los propietarios contra resoluciones rotatorias o restitutorias de tierras o aguas dictadas en favor de los núcleos de población, además de disponerse la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación, entre otras medidas adoptadas en esa importante fecha.

Las modificaciones a la constitución han ocurrido con un propósito: solucionar las controversias que por distintos motivos se presentaron en el ámbito de la tenencia de la tierra. Así, en las modificaciones del 6 de diciembre de 1937 se declaró que era jurisprudencia federal los conflictos limítrofes entre terrenos comunales, por ello a partir de entonces correspondió al Ejecutivo Federal conocer y resolver definitivamente sobre las mismas. El 12 de febrero de 1947 se estableció la procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios que poseyeran certificados de inafectabilidad, además de la extensión mínima de la unidad individual de dotación y de la superficie de la pequeña propiedad agrícola y ganadera. La modificación del 3 de febrero de 1983 estableció los principios de justicia agraria expedita y de desarrollo integral del campesino; las modificaciones de 1992, en su fracción XIX, contemplaron la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. El título décimo de la Ley Agraria en vigor está dedicado a la justicia agraria en el sentido de procedimiento de litigios para la solución de controversias, aunque considera los casos no conocidos por la vía de jurisdicción voluntaria. El título se divide de seis capítulos dedicados a regular los siguientes aspectos: disposiciones preliminares, emplazamiento, juicio agrario, ejecución de las sentencias, disposiciones generales y recursos de revisión.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fue publicada en el D.O.F. el 26 de febrero de 1992 y reformada por decretos publicados los días 9 de julio de 1993 y 23 de enero de 1998. Los Tribunales Agrarios están encargados de la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional y se componen de Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside, y los tribunales unitarios están a cargo de un magistrado numerario. El Presidente del Tribunal Superior Agrario es nombrado por el propio Tribunal, dura tres años en su cargo y puede ser reelecto.

Para los efectos de la administración de la justicia agraria, el territorio de la república es dividido en distritos cuyos límites territoriales son determinados y modificados por el Tribunal Superior Agrario, en cada uno de los cuales se establecerá el número de tribunales que éste determine. Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene aplicación supletoria en lo no previsto expresamente por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, mientras sea acorde con la naturaleza de éstos. El Código Federal de Procedimientos Civiles, por su parte, también es de aplicación supletoria cuando no existan disposiciones expresas en la Ley Agraria, en lo que sea indispensable para completar las disposiciones del título relativo a la justicia agraria y que no se opongan directa o indirectamente.

Uno de los objetivos más importantes del artículo 27 constitucional es lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas sobre la titularidad de derechos que se presentan en el campo. Para tal propósito se crearon los Tribunales Agrarios, encargados de impartir justicia agraria con objetivo de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, además, asesorar a los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente [fracción XIX del artículo 27 constitucional].

En el estado de Morelos se encuentran instalados tribunales agrarios en la ciudad de Cuernavaca y en la ciudad de Cuautla, donde se encuentran adscritos un abogado agrario y un becario para su apoyo, quienes son capaces de brindar asesoría y la representar a los campesinos que así lo requieran. Asimismo es necesario aclarar que la actividad de los tribunales inició en 1992, como producto de la puesta en marcha del PROCEDE y los conflictos agrarios que pudieran existir anteriores a la creación de los tribunales. Además, se envían los asuntos que sólo se pueden solucionar mediante un proceso jurídico y, sobre todo, cuando se fracasa o no existe posibilidad de solución mediante la conciliación por parte de la Procuraduría Agraria. A partir de 1992 a la fecha

se han atendido de manera constante y dedicada a los diferentes conflictos, como lo muestra el cuadro 8.

Cuadro 8. Cuadro histórico de asuntos atendidos de los tribunales agrarios en el estado de Morelos

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	total
Asuntos solicitados	184	489	316	227	267	528	395	215	291	285	322	203	3722
Asuntos atendidos	184	489	316	227	267	528	395	215	291	285	322	203	3722
Asuntos no atendidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Tribunal Unitario Agrario en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

Hasta la fecha, el papel de los Tribunales Unitarios Agrarios en el estado de Morelos ha sido de vital importancia, puesto que conforme se solucionen los problemas en el estado se beneficiarán los campesinos, quienes estarán en posibilidades de decidir el destino de sus tierras y, como consecuencia, se terminará el PROCEDA en la regularización de la tierra y, por tanto, tendrán opciones de desarrollo agrario.

4.2. Las políticas de Estado para el campo, una visión prospectiva

El derecho social agrario en Mexico fue liquidado prácticamente a raíz de las modificaciones al artículo 27 constitucional y con la Ley Agraria, mas sin embargo la reglamentación de la fracción XX del mismo artículo abre la posibilidad de impulsar un nuevo derecho social agrario, dado que:

“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”

Es conveniente recalcar que el término del reparto agrario no debe significar simultáneamente el fin de la justicia social hacia el sector campesino, que sigue mostrando los más altos niveles de pobreza, rezago y de marginación social, ante este escenario la fracción XX del artículo 27 Constitucional abre la posibilidad de rescatar la justicia social para los campesinos mexicanos. En consecuencia el objetivo de reglamentar la mencionada fracción es que ésta constituya una importante vía—a partir de que considera como de utilidad pública a la agricultura y sus actividades relacionadas—, para llevar y desarrollar en las condiciones actuales la justicia social agraria, dado que la utilidad o interés social está por encima del interés individual y hasta el social (de grupo), para constituirse en actividad cuyo buen desempeño atañen al conjunto de la colectividad social, frente a esto podemos considerar, no solo, como interés nacional a la planeación y la organización agraria, sino también, la producción, por lo que con fundamento a la fracción XX se podría impulsar el apoyo a la producción agropecuaria, su industrialización y su comercialización, además de lo que estipula el propio artículo 25 de la Constitución que dice: “le corresponderá al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación, lo que obliga a la definición de políticas de Estado para el sector agrario.”

El fin del reparto de tierras significó el término del pacto social Estado-campesinos; sin embargo, al no haber sido resuelto aún satisfactoriamente el problema agrario y la persistencia de la pobreza rural, se hace necesario la existencia de un nuevo pacto, aunque, naturalmente, acorde a las condiciones actuales que fortalezca al derecho social agrario desaparecido de la Carta Magna por las modificaciones de la legislación agraria realizada entre 1991 y 1992; el derecho social agrario no solo comprende la entrega de tierras, aunque éste fuese obviamente su manifestación más palpable, sino que a través de la proscripción del latifundio, así como, avanzar en la redistribución de la riqueza como condición necesaria para disminuir la pobreza del campo mexicano, y para responder a esta situación será necesario diseñar políticas de Estado a fin de erradicar la pobreza.

El artículo 27 que se analiza, realiza planteamientos sobre el desarrollo y fomento agropecuario no muy claros, la Ley Agraria en su título segundo menciona los mismos planteamientos sin considerar como de interés público la producción, comercialización e industrialización de productos agropecuarios, pero lo novedoso que señala esta ley es en el sentido de que el gobierno fomentará la conjunción de predios y parcelas en unidades

productivas; propiciará todo tipo de asociaciones productivas entre ejidatarios comuneros y pequeños propietarios; promoverá la inversión científica-técnica y la transferencia de sus resultados a los productos rurales; apoyará la capacitación, organización y asociación de los mismos para incrementar la productividad y mejorar la producción, y la comercialización; asesorará a los a los trabajadores rurales, y llevara a cabo acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural. Para lograr lo anterior o sea el desarrollo integral del campo mexicano, se formularán programas anuales y de mediano plazo en los que se fijarán las metas, los recursos, además de su distribución tanto geográfica como por objetivos. Dichos programas, en los términos que establece la Ley de Planeación, serán formulados por el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, lo que generará las políticas de Estado respectivas para la actividad productiva del campo mexicano.

En el campo hay insatisfacción y descontento, la distancia que los separa de otros sectores y grupos de la sociedad es abismal, existe un agravio acumulado que manipulado puede provocar intolerancia y conflicto social que a su vez desembocaría en ingobernabilidad, por lo que las políticas de Estado deberán de estar en todo momento presentes.

4.3. Conclusiones

Debemos considerar que la evaluación es una herramienta indispensable en la acción de la Administración Pública, la cual ya no se contempla a título de procedimiento excepcional, exclusivamente dirigido a establecer un juicio *a posteriori*, sino como una herramienta habitual que resulta indispensable al formular la propia acción, proceder a su ejecución y mejorarla. Para satisfacer tales propósitos, la evaluación no ha de limitarse a medir los resultados de la acción, debe posibilitar que se comprendan las causas de los efectos sociales observables y las consecuencias de los medios aplicados (recursos financieros, humanos, materiales o jurídicos). La evaluación ocupa una posición especial en la Administración Pública, puesto que su función es permitir que se tomen las decisiones estratégicas u operativas en el marco de una política determinada.

La evaluación es necesaria porque sirve para encauzar el desarrollo de las operaciones, concretar las mejoras posibles y estimar si es oportuno generalizar el

programa innovador. La evaluación servirá, entonces, para establecer nuevas relaciones entre la Administración Pública y la sociedad civil.

La evaluación del PROCEDE como programa del gobierno federal, donde intervienen instituciones de reciente creación (1992), participan en la puesta en marcha del Procedimiento General de Operación del programa, el cual fue concebido en las altas esferas del gobierno federal; los cuales, en ningún momento tomaron en cuenta los actores principales, los campesinos, que son los primeros interesados en participar en el diseño y en su operación y quienes recibirían el impacto del programa. Tal situación jamás se dio y tampoco se les pidió su opinión, independientemente que días anteriores a la autorización por parte de Congreso se hayan realizado reuniones políticas para informar a los representantes del sector campesino (como la CNC y las 12 organizaciones que integran el CAP) los motivos, la justificación y los objetivos de la modificación y lo que se pretendía lograr con ella. Es de todos conocido que las representaciones campesinas citadas no tenían la fuerza suficiente para oponerse a las modificaciones del Ejecutivo Federal, puesto que se encontraban inmersas en una profunda crisis de representación, como se observa hasta la fecha; no representaban a nadie, además, estaban supeditadas a las decisiones del presidente de la república.

El programa ubica como personaje central al campesino (ejidatario y comunero) en el marco de la asamblea general, puesto que a ellos les corresponde definir el uso y destino de sus tierras, la organización para la producción, el dominio pleno, parcial o total, entre otros aspectos. La organización en el interior de los poblados toma una dimensión importante en la vida de los núcleos agrarios, ya que genera un impulso del capital social adormilado en el interior de los propios pueblos, además de que fomenta la integración de los propios campesinos.

Las modificaciones legales del neoliberalismo estaban encaminadas a modificar la tenencia de la tierra, los bosques, las aguas, el crédito rural el marco jurídico que las sustentan. Plantean una nueva concepción de propiedad rural en donde la nueva filosofía retoma los ideales liberales del siglo XIX y privilegia propiedad privada e individual sobre la propiedad social y colectiva. Se puede inferir que se retorna al concepto territorial de latifundio al posibilitar la creación de figuras como la de sociedades mercantiles con posibilidades de acaparar hasta 2 500 hectáreas bajo la misma unidad de producción agrícola, la cual puede ampliarse hasta 20 000 hectáreas, con el sólo hecho de cambiar el uso del suelo de forestal a agrícola. La obligación de mantener la tierra en explotación desaparece, lo que podría provocar que se reduzca la producción de las parcelas,

situación que por ningún motivo beneficia al campo ni supera la crisis agrícola. Un camino para superarla sería revertir todos los factores que la causaron, por ejemplo, crédito barato y suficiente, ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidráulica, fomento a la producción de insumos productivos, garantía a la rentabilidad con la relación de precios; fomento de la investigación científica-tecnológica; apoyo a la comercialización interna; racionalización de la apertura comercial para garantizar el desarrollo del sector, entre otros. Podemos considerar que la nueva legislación no altera de manera importante el problema del fondo del sector rural, sin embargo, es posible que a mediano plazo se agudice el rezago de la producción del campo.

Como era de esperarse, el programa revivió conflictos añejos interparcelarios, interejidales e incluso interfamiliares, puesto que antes que iniciara el programa, el trabajo de las parcelas se realizaba de manera conjunta por la familia (padres, tíos, hermanos, primos, etcétera). Al incorporar los núcleos agrarios al programa era necesario registrar un sólo titular, que regularmente era el padre, cabeza de familia, lo que provocó el conflicto, porque los demás integrantes se sintieron relegados de los derechos de la parcela. Para ello fue necesaria la participación del conciliador de la Procuraduría Agraria o, en algunos casos, se debía ventilar la controversia en el seno de los Tribunales Unitarios Agrarios.

Como se mencionó anteriormente, existía la versión que el programa desataría la venta masiva de tierra y, por consiguiente, la desaparición del ejido y la comunidad, situación que hasta la fecha no se ha ocurrido. Si bien es cierto que la asamblea general ha aprobado el dominio pleno, éste ha aportado tierras para la creación de sociedades mercantiles, principalmente las Sociedades de Producción Rural (432) y las Sociedades de Solidaridad Social (315). Podemos considerar benéfica esta situación puesto que coadyuva a la producción en el campo morelense y, sobre todo, a la creación de empleos. También es cierto que poco ha pasado a ser propiedad privada.

Con la creación de la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional podemos considerar que en un tiempo perentorio deberá desaparecer la Secretaría de la Reforma Agraria y fortalecer las instituciones creadas, con recursos y con la autonomía necesaria para que funcionen de manera eficiente.

El campo y los que en él habitan han desempeñado siempre un papel histórico en el desarrollo económico y político. La nación mexicana moderna tiene sus orígenes en un movimiento fundamentalmente agrarista, sin embargo, con el cambio geopolítico y con la globalización económica y el paradigma neoliberal como nuevas vías de crecimiento

económico, el campo mexicano fue sorprendido inmerso en una crisis profunda y en una situación no favorable, con más de un cuarto de siglo de insuficiencia productiva, descapitalización y empobrecimiento poblacional.

Cambiar la realidad del campo mexicano no es tarea fácil, para la formulación e impulso de un modelo que tenga como eje el proceso agroalimentario no sólo se requieren de políticas públicas agrícolas sino algo más, un cambio en las políticas públicas económicas, encaminadas hacia una mejor distribución social, sectorial y regional de la producción, el ingreso, la riqueza y el progreso técnico y, sobre todo, una mayor autonomía del país, donde todos salgamos ganando. Ésta es una condición para que el modelo agrícola resurja en beneficio de los mexicanos.

5. Conclusiones finales y recomendaciones

El actual proceso de globalización de la economía mundial capitalista se apoya en el alto nivel alcanzado por la concentración del capital y la internacionalización de la producción y de los mercados. La dinámica de la globalización tiende a conformar una estructura económica mundial altamente jerarquizada y excluyente, donde predominan cada vez más los intereses privados de las grandes corporaciones transnacionales productivas, financieras y de servicios. Mediante el concurso de los estados nacionales de los capitalistas centrales y de instituciones supranacionales con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo de los 7 y la Organización Mundial de Comercio, se está reorganizando el conjunto de la economía internacional en función de sus intereses y se disputan entre sí la supremacía hegemónica del mercado mundial. Esa es la realidad en el mundo.

La globalización es sinónimo de supeditación de las economías de países subdesarrollados ante los intereses de la economía mundial dirigida por las grandes corporaciones. Esto ha generado cambios importantes en la división internacional del trabajo, se ha agudizado la pobreza y, sobre todo, la concentración de la riqueza sin precedente. Tales transformaciones han provocado la necesidad de redefinir las funciones, el tamaño y las responsabilidades del Estado, donde el gobierno tome decisiones más de acuerdo con la realidad de las sociedades y redefina el proyecto de nación, en donde la Administración Pública salga fortalecida y modernizada para ser capaz de utilizar las nuevas tecnologías de poder encaminadas a incrementar la gobernabilidad y dar respuesta a la sociedad civil, que demanda más resultados, y una mayor participación.

Esta redefinición de las funciones del Estado está condicionada a no violentar sus propios intereses primordiales, ya que se estaría en contra de la razón de Estado (lo cual no es posible). En esta revisión debemos considerar la redefinición del ámbito de lo público y lo privado, la relación de la sociedad civil y el Estado, la readecuación de las instituciones políticas para que respondan a las transformaciones en la economía y en la sociedad, por lo que la reforma institucional de los poderes constituidos y sus instituciones estatales son pieza angular del éxito o fracaso del Estado, dado que las instituciones estatales suministran los medios para la representación, negociación y solución de diversos intereses, a veces encontrados (función agregativa), así como las instancias

donde pueden crearse los valores y aspiraciones colectivas que permitan la cohesión social (función integradora).

En esta mundialización de las economías podemos considerar que las funciones económicas del Estado contemporáneo estarán encaminadas a propiciar y mantener las condiciones generales de estabilidad macroeconómica, fomentar las cadenas de producción y comercialización hacia el mercado exterior e interior, incrementar las inversiones en capital físico y humano, apoyar y fomentar las exportaciones, promover una mayor vinculación entre la ciencia, la tecnología y los grupos industriales y empresas privadas y sociales, defender los intereses nacionales en las negociaciones comerciales regionales, instrumentar mecanismos que aumenten la competitividad y el ahorro interno y desarrollar la comunicación electrónica para el fomento del conocimiento.

La reforma del Estado debe ocurrir en distintas instancias y niveles:

1. Reforma legal, reforma constitucional, reforma de los tratados, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, así como las actas constitutivas o estatutarias (en caso de organismos privados y sociales).
2. Reforma institucional, modificación a los valores y significados que la sociedad o las mismas instituciones se atribuyen.
3. Reforma administrativa, cambio en la organización, los procedimientos, las rutinas.

La reforma del Estado consistirá en la redefinición de nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas, con mayor libertad y con más posibilidades de realización individual en el marco de una mayor democracia y una seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable para la nación. La reforma del Estado es una operación compleja que requiere algo más que el ajuste estructural, la reforma económica y las políticas de adelgazamiento y austeridad, donde la pacificación social y la justicia social son de vital importancia en este proceso de reforma, y donde el sector rural desempeña una función central en el proyecto de Nación.

Para llegar a un Estado abierto plenamente a la participación ciudadana es necesario descentralizar, crear transparencia en los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de co-gestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanente como los referéndums, renovar instituciones, crear sistemas políticos que provoquen madurar crecientemente a la ciudadanía y favorecer la organización y expresión de la sociedad civil. Principalmente, con políticas de Estado en todos los ámbitos y no de partidos, un Estado capaz de impulsar la

concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con una visión de desarrollo de capital humano y capital social: acciones encaminadas a superar la pobreza extrema y la pobreza de las mayorías.

Una Administración Pública fortalecida, eficiente y transparente en sus acciones se reflejará en una mayor gobernabilidad, un cambio en el campo de la teoría y un salto de la administración tradicional al *management*, una nueva visión de lo público—más amplio y distinto a lo estrictamente gubernamental—, una descentralización en sus funciones; que facilite la innovación a la participación, revalore el papel estratégico del personal y del gerente público, con una nueva ética y filosofía del servicio público orientado al cliente con calidad y eficiencia. Es decir, una nueva intervención del Estado con nuevas funciones en el ámbito económico, social y, sobre todo, en lo político, que fortalezca el proceso de democratización.

El intervencionismo de Estado se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, donde se le dan facultades para intervenir y dirigir el desarrollo nacional, entendido éste como un proceso de cambio que combina el crecimiento económico con la justicia social. Esta Constitución es de reivindicaciones sociales, donde la participación del Estado mexicano en los diferentes planes de desarrollo rural están presentes desde el primer Plan Sexenal y hasta los Planes Nacionales de Desarrollo y han respondido a las estrategias adoptadas que sirvieron como directriz para las relaciones sociales de producción capitalista en el campo. En éstas se legitima la participación del propio Estado como único responsable de la conducción y definición socio-económica y productiva del agro; se deberá retomar el espíritu de la Constitución de 1917, para rescatar el sentido humanista de sus preceptos, donde la política social deba ser el hilo conductor de la vida del país.

En el marco de los diferentes programas de gobierno, encontramos la Reforma Agraria, el reparto encaminado a llevar justicia y tierras a los campesinos que fueron despojados desde la época colonial y hasta antes de la Revolución Mexicana. La Reforma Agraria fue producto directo del movimiento campesino, esencialmente reformas políticas y económicas, con el propósito de mitigar la grave pobreza existente en el campo mexicano, así como mantener la estabilidad social y el aumento de la producción agrícola en general. El reparto de tierras en la Reforma Agraria en el gobierno de Lázaro Cárdenas tomó un sentido superior, puesto que se realizó como un acto de justicia social, mientras que las acciones posteriores fueron decisiones políticas con el propósito de

legitimar al régimen en turno y mantener la paz social en el país. La calidad de la tierra para cultivo dejó mucho que desear, además, el desarrollo industrial impuso su dinámica sobre el sector agrario. El reparto era la primera parte de un proceso más prolongado de fomento a la producción, puesto que el Plan Sexenal de Cárdenas contemplaba el concepto de Reforma Agraria integral, que consideraba que después de haber distribuido la tierra se debería proceder a la modernización, capitalización e innovación técnica de la agricultura. Esta situación no se cumplió del todo.

El reparto agrario se basó en dos fuentes. La primera estaba constituida por los terrenos baldíos, nacionales y los latifundios; era de esperarse--a decir del gobierno federal--el momento en que se agotaran los latifundios y las tierras propiedad de la nación, susceptibles de afectarse y repartirse. La segunda fuente eran las pequeñas propiedades que rebasaban los límites establecidos por la ley. Con la nueva Ley Agraria se proscibió estas fuentes de reparto, por tanto, se terminó con la base material para el reparto de tierras, además de dejar de penalizar la falta de explotación continua de la tierra, por lo que la nueva ley sólo protege la propiedad y no impulsa la producción rural. En ese mismo sentido, la tierra decomisada no podrá ser distribuida porque el gobierno da por terminado el reparto agrario de tierras.

En este marco, una vez cumplida la primera fase, se debió continuar la segunda parte de la Reforma Agraria. Podemos considerar a las políticas públicas emanadas de este primer proceso como transitorias, por lo que se debió poner en marcha la fase siguiente, encaminada a impulsar y apoyar la producción agropecuaria (insumos subsidiados, tarifas eléctricas especiales y asistencia técnica y sobre todo crédito preferencial entre otras), su industrialización (facilitando el establecimiento de agroindustrias) y su comercialización (diseño de un sistema eficiente y justo de distribución de los productos de origen rural). Por otro lado, se debe de dotar al campesino de la capacitación necesaria a fin de que sea autosuficiente.

El periodo de 1979 a 1981 reflejó el gran esfuerzo que el Estado realizó para impulsar la producción agrícola, situación que en 1982 no se repitió y la caída fue espectacular; inició así la larga crisis económica-financiera en México y, sobre todo, en la agricultura nacional, con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y con las crecientes importaciones de granos para el consumo humano y para el ganado.

Como política sectorial, el Plan de Gobierno incorpora en un apartado el concepto de Reforma Agraria integral, como la restitución y repartición de tierra a los campesinos

carentes de recursos, enfocada a dar certidumbre a su tenencia y usufructo y promover la organización campesina como condición necesaria para incrementar la producción y productividad del campo. Podemos considerar que en este periodo se debió modificar el artículo 27 constitucional, cuando la producción de productos agrícolas dedicados a la alimentación del ganado y uso industrial ganó terreno a la producción de cultivos básicos, principalmente para la alimentación humana. Esta situación fue conformando la crisis de la agricultura nacional y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, además, con las crecientes importaciones de granos para el consumo humano y para el ganado, estas modificaciones estarían enfocadas a revertir la crisis del campo y promover y acelerar la seguridad de la tenencia de la tierra, la capitalización de campo y la integración de campesinos en nuevas formas de organización. Todo ello con el fin de promover la productividad y la producción, la modernización del campo en donde los campesinos determinen sus programas de producción y sus compromisos de trabajo, con una libertad donde las autoridades no ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos.

El PROCEDE como programa prioritario del gobierno federal transforma no sólo el entorno y la convivencia social de los núcleos agrarios sino la sociedad rural en su conjunto, además, fortaleció la seguridad de la propiedad rural, el pleno ejercicio de los derechos sobre la tierra que permita al campesino la exclusividad y ejecutabilidad de la transferencia de sus derechos agrarios, legaliza transacciones como aparcería, renta, traspaso de derechos y venta de tierra, cuando el campesino las considere conveniente. Estas acciones propician la existencia de un mercado de tierras eficiente y legal en el marco de la ley, el cual otorga la certidumbre a los productores rurales para realizar sus actividades.

Los trabajos del programa en el estado de Morelos iniciaron el 16 de agosto de 1992, como proyecto piloto, lo cual permitió evidenciar y corregir aspectos legales, conceptuales y operativos del programa, para realizar las correcciones necesarias al programa y ser aplicado en otras entidades federativas del territorio nacional. Morelos fue dividido en siete regiones para desarrollar el diagnóstico rural de cada una de ellas y contar con la información actualizada de la situación agraria, para que a partir de ella se instauraran las diferentes acciones y estrategias a seguir.

El 29 de abril de 1993 se realizó la primera entrega de los certificados parcelarios y títulos de propiedad de solares urbanos en el estado y el territorio nacional. Esta entrega se llevó a cabo en el ejido de Huesca, municipio de Yecapixtla, donde se congregaron

campesinos de 206 ejidos de la entidad y se entregaron 235 certificados a 181 ejidatarios de cuatro ejidos. La segunda entrega en el estado ocurrió en el marco del LXXV aniversario luctuoso de Emiliano Zapata Salazar el 10 de abril de 1994, también con la presencia del Ejecutivo Federal en la ciudad de Cuernavaca. En ese caso se benefició a 38 ejidos de 22 municipios y se entregaron 15 830 documentos.

Para la puesta en marcha del PROCEDE en el estado de Morelos, la delegación estatal de la Procuraduría Agraria, presentó su programa y propuso una programación de las metas a cumplir por año, iniciando en 1992 y culminando en 1994. Pretendía cumplir con la entrega de documentos en el año de 1992 con 80 núcleos agrarios, en 1993 con 100 y finiquitar el programa en 1994 con 59 núcleos agrarios. La programación de metas del Programa de Trabajo de la delegación estatal fue errónea, puesto que nunca se tomó en cuenta la problemática agraria en el estado, a pesar de haber hecho el diagnóstico respectivo, además de que en principio no se comprendió que era interinstitucional y nacional, donde participaban otras instituciones federales como responsables de algunas etapas del programa, para lo cual se le asignaba a cada institución los recursos necesarios para su intervención en el estado.

Retomando los principales propósitos del PROCEDE como es la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la promoción de las actividades productivas de la misma, podemos hacer las siguientes reflexiones sobre los impactos del programa en el campo:

Los principales efectos jurídicos de la reforma del artículo 27 constitucional son las siguientes: Se da por terminado legalmente el reparto agrario, el gobierno ya no tendrá la obligación jurídica de dotar de tierras a los campesinos que las necesidades, aunque aun exista millones de campesinos sin tierra y miles de hectáreas por repartir.

Se les autoriza legalmente a las corporaciones civiles y mercantiles para ser dueñas de superficie de tierra que va desde 2 mil 500 hectáreas de riego, hasta 20 mil hectáreas de bosque, propiciando con esto la concentración de grandes superficies de tierra en pocas manos, legalizando el latifundio.

Las tierras ejidales y comunales se incorporan a la dinámica del mercado, sujetándose a la ley de la oferta y la demanda, dado que se convierte en mercancía, ya que ahora se podrá comprar, vender, rentar, regalar, embargar, etc., al suprimirle el carácter de inalienable, imprescindible, inembargable e intransferibles.

Las sociedades mercantiles podrán apropiarse de tierras ejidales y comunales, ya que la ley les permite ser dichas sociedades podrán especular la oferta y la demanda y/o ejercer maniobras jurídicas para despojar a los campesinos de sus parcelas.

Existe el riesgo de la desaparición del ejido y la comunidad, porque ahora las tierras ejidales y comunales estarán sujetas a la compra-venta, lo cual significa que paulatinamente el ejido y la comunidad desaparecerán y dejaran de ser unidades económico-productivas, en tanto que la pequeña propiedad y las sociedades mercantiles ocuparan su lugar, con la diferencia de que los dueños de la tierra serán unos pocos.

Con la Nueva Ley Agraria se incorporarán leyes ajenas al Derecho Agrario como son la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Comercio, lo que dificultara el tramite de los asuntos agrarios ante los Tribunales Agrarios, colocando a los campesinos en el ambito del Derecho Privado u los saca del Derecho Social que protegía de una serie de normas muy particulares por su condición de campesinos, y que estaban contenidas en la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria.

Establecer la Nueva Ley Agraria nuevas formas de perder los derechos ejidales, anteriormente los derechos agrarios de un ejidatario se perdían por no trabajar la tierra dos años consecutivos o por no hacerlo de manera personal, con la nueva Ley Agraria se pierde por: Cesión legal de los derechos, por renuncia a sus derechos y por prescripción negativa del Tribunal Agrario. Esta nueva ley no explica porqué un ejidatario renuncia a sus derechos agrarios, pues éstos son irrenunciables por la propia naturaleza de los mismos.

Se incorpora la figura de prescripción que se refiere a que cualquier persona, por el hecho de haber estado en posesión de la tierra durante 5 años de buena fe, y 10 años si es de mala fe, casi de manera automática pasaran a ser dueño formal de la tierra, lo que provoca despojos de las tierras a los campesinos, dado que no existe la aclaración de a partir de que fecha entraría en vigor

La nueva Ley Agraria establece que las tierras de uso común no se pueden ceder, comprar, vender o embargar, sin embargo la propia ley en su artículo 75 señala: que en caso de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrán transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios. En ese mismo sentido las tierras de uso común no podrán ser embargadas, a pesar de ello, las sociedades mercantiles y los bancos, amparándose en

el artículo 46, podrán asegurarse la recuperación de los créditos por medio de la garantía de usufructo, en el caso de que el ejido o ejidatarios no cumplan con la obligación pactada.

Un aspecto importante para el futuro del ejido y la comunidad es el hecho de que los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, para lo cual la nueva Ley Agraria considera que, bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el cual deberá de expedir el nuevo Certificado Parcelario, dicha situación que no cumple con los requisitos que establece el Código Civil para la compra-venta de inmuebles, que deberá de efectuarse por escrito y ante notario público, esta situación se presenta a especulación, fraudes, manipulaciones y engaños en perjuicio de ejidos y comunidades.

Ante las situaciones es conveniente que tanto los campesinos y los órganos de gobierno de los ejidos y comunidades tomen medidas precautorias a fin de evitar la pérdida de sus patrimonio, para lo cual se comentan algunas recomendaciones que podrías ser útiles para evitarlo:

Es recomendable que los ejidatarios y comuneros eviten firmar y estampar su huella digital en documentos en blanco.

No otorgar cartas poder para que otra persona asista en su representación a la asamblea, y evitar la intromisión de personas ajena al núcleo en la toma de decisiones del órgano supremo que es la Asamblea General.

Promover que la máxima autoridad que es la Asamblea General funcione permanentemente, para hacer cumplir estrictamente todas las atribuciones que beneficien al ejido o comunidad como son: autorizar a los ejidatarios a tener la propiedad de sus parcelas para que la puedan rentar, vender, etc.; no otorgarle facultades de apoderado general al comisariado ejidal; aprobar convenios o contratos para asociarse con inversionistas privados; procurar que una eventual asociación con sociedades mercantiles la propiedad de la tierra siga siendo del ejido o ejidatarios en particular y que no pase a formar parte del patrimonio de la sociedad; formular el Reglamento Interno y hacerlo respetar; elección y remoción de autoridades ejidales; informe de actividades de las autoridades ejidales; estipular como principio primordial que las tierras ejidales y comunales no deben venderse porque es el único patrimonio del campesino y comunero y el de su familia; en caso de que algún ejidatario decida vender su tierra el precio que se

fije por la misma, deberá ser por medio de un avalúo que realice una institución bancaria y no debe quedar a la voluntad del comprador; los convenios o contratos de arrendamiento de tierras, así como la venta deberán formalizarse ante notario publico; preferentemente asociarse entre si o con otros ejidos o comunidades para formar uniones de ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, Sociedades de Producción Rural o Sociedades Mercantiles.

La tenencia de la tierra, como un elemento fundamental de vinculación social y seguridad económica, debe ser protegida y preservada en su función social; toda vez que al interés público y la satisfacción de necesidades de contenido social tiene siempre preponderancia sobre el interés particular.

Por lo que respecta a los principales efectos económicos, debemos iniciar comentando que, con la nueva Ley Agraria se desalienta la participación campesina, la ayuda mutua y el trabajo colectivo entre los hombres del campo, porque promueve el individualismo y los intereses particulares; con ello, se inicia la descomposición social comunitaria de ejidos y comunidades.

La nueva legislación proscribió el reparto (situación que no se debió de haber dado), con lo que no solo se termina con la base material para el reparto de tierra, sino se termina con la fuente social de la producción agropecuaria. De tal modo que la nueva legislación resulto contradictoria a este respecto con sus propósitos y espíritu, pues partió de reconocer la crisis en el campo y la necesidad de impulsar la producción agropecuaria—por la vía de otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra—y sin embargo dejo de penalizar la falta de explotación continua de la tierra. Por lo que la nueva ley solo protege la propiedad, pero no impulsa la producción rural.

La ley en cuestión contiene planteamientos tibios sobre el desarrollo y fomento agropecuario, y repite los señalamientos al respecto, mencionados en el artículo 27 constitucional, además de que la Ley Agraria omite considerar como de interés publico la producción, comercialización e industrialización de productos agropecuarios, mas sin embargo la propia ley plantea que el gobierno fomentara la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, propiciara todo tipo de asociaciones productivas entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; promoverá la investigación científica-técnica y la transferencia de sus resultados a los productos rurales; apoyara la capacitación, organización y asociación de los mismos para incrementar la producción y mejorar la producción, y la comercialización; asesorara a los trabajadores rurales , y

llevara a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural, en donde las dependencias y entidades de la administración Pública Federal buscara establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo, situación que hasta la fecha no se dado en su totalidad, a pesar de los acuerdos firmados entre la gente del campo y el gobierno federal.

El programa genero la posibilidad de generar nuevas figuras de organización campesina. Una vez decidido el uso y destino de sus tierras, el campesino puede conformar sociedades mercantiles y asociaciones rurales en beneficio de él mismo y de sus familias, promoviendo los procesos productivos y comerciales y que generen las condiciones sociales que propicien la democratización de sus propios procesos de organización y desarrollo. Se han convertido en instancias de concertación y negociación con inversionistas y empresarios, que permiten las condiciones para definir los términos más ventajosos en el intercambio en sus relaciones comerciales. En el periodo de 1992 a 2003 se crearon en Morelos 754 sociedades que se suman a las 10 sociedades creadas antes de 1992 con la anterior ley, donde destacan las Sociedades de Producción Rural, cuyo propósito es coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización. Se crearon también 315 Sociedades de Solidaridad Social cuyo objetivo es crear fuentes de empleo, poner en práctica medidas para conservar y mejorar la ecología y la explotación de recursos naturales, la producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios y acciones que eleven el nivel de vida de los miembros de la comunidad, atraer capitales y estimular la organización y asociación de los campesinos. Con todo ello se crea un abanico de posibilidades para alcanzar mejores condiciones de vida.

Un aspecto total en la vida de los pueblos es la democracia, la cual se refleja en una mayor autonomía y libertad para realizar sus actividades, cumplir sus responsabilidades y decidir el destino tanto de la tierra como el del núcleo agrario en su conjunto. En la asamblea general de ejidatarios y comuneros —órgano supremo donde se toman las decisiones más importantes para el núcleo— no tienen cabida las decisiones discrecionales en manos del ejecutivo. La asamblea general representa la unidad política y la unidad de producción; no debemos olvidar que la democracia es un proceso en perfeccionamiento constante y demanda esfuerzos coordinados y una acción continua; será el camino para la reconstitución del ejido como órgano de representación campesina,

que le permita controlar sus propiedades, sus acciones, su ciclo productivo y liberarse del corporativismo y liberar potencialidades humanas para fortalecer la democracia en el interior de los núcleos agrarios.

Las políticas agrícolas y agrarias de México se han establecido para promover el mejoramiento del sector agropecuario y forestal, o el desarrollo rural, han pasado por diferentes orientaciones de acuerdo con los grupos que han detentado el poder político y económico. Podríamos caracterizar así las diversas etapas de la política agropecuaria en México después de la Revolución Mexicana y hasta la época actual:

- Primera etapa: conflictos y concertaciones entre líderes de los grupos revolucionarios (1917-1934).
- Segunda etapa: proyecto cardenista (1934-1940).
- Tercera etapa: despertar y orientación capitalista, que incluye el amparo agrario, la revolución verde y el milagro agrícola mexicano (1940-1965).
- Cuarta etapa: expresión y profundización de la crisis agraria, agrícola y alimentaria (1965-1982).
- Quinta etapa: ajustes estructurales y desarrollo rural excluyente, impuesto por la política globalizadora y neoliberal, donde destaca la apertura comercial, las reformas al artículo 27 constitucional y la inclusión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1982 a la fecha).

Sin embargo, los diferentes programas gubernamentales instaurados para el fomento de la producción siempre fueron insuficientes, porque consideraban que el problema de la pobreza en el campo era exclusivamente económico y podía ser solucionado con políticas económicas, sin considerar que se debe abordar de manera integral, con una dimensión más humana, atendiendo las exigencias, necesidades y demandas genuinas de la gente pobre y marginada del medio rural. Se debieron desarrollar proyectos de educación y capacitación que permitieran detectar las potencialidades, las capacidades y las necesidades sentidas de los indígenas, campesinos, jornaleros, minifundistas y campesinos sin tierras y sin trabajo y, sobre todo, con su participación en la elaboración de planes, programas y políticas públicas para el campo mexicano.

En los últimos años el agro morelense se ha visto transformado de manera importante, las modificaciones al marco jurídico y una fuerte contracción de la participación del Estado a partir de los años ochenta son los ejes de estas

transformaciones experimentadas. En el sector rural se han reflejado en la ruptura de modelos y paradigmas que durante décadas se venían reproduciendo, no obstante, desde los años setenta ya manifestaban agotamiento. Sin embargo, estas rupturas no estuvieron acompañadas de alternativas concretas que constituyeran a las anteriores y permitieran un avance en el agro, tanto en lo productivo como en lo social. Existen consecuencias inmediatas por la acelerada contracción del Estado en el fomento agropecuario, que se traducen en un desplome de la inversión pública, del crédito, de la asistencia técnica y de la investigación, lo que deja espacios que no necesariamente fueron cubiertos por otras instancias de la sociedad, generando un proceso de deterioro y descapitalización del sector. Por otro lado, las modificaciones al artículo 27 todavía no han terminado de manifestar sus efectos en la estructura y la producción agropecuaria ni ha cambiado la tendencia productiva en el campo morelense.

El sector social en Morelos ha realizado esfuerzos importantes junto con los diferentes gobiernos federales en turno y el estatal, por ejemplo, las cooperativas cañeras y arroceras, las cuales representaban un signo de crecimiento económico de la entidad, así como las uniones de ejidos y comunidades que explotan diversos recursos en la entidad. Estas acciones, a través de la organización y la capacitación, van encaminadas a frenar la tendencia a la disminución productiva y de la rentabilidad agropecuaria que sufre una entidad que cada vez es menos agraria y más urbana o industrial. Estas organizaciones gremiales de los productores del estado han desarrollado un proceso de replanteamiento en su relación con éste, tanto en el sector ejidal como en los pequeños propietarios. Se ha previsto el paso de un corporativismo estatal a uno social, surgido de la agrupación de las fuerzas sociales. Es claro que la actividad productiva en Morelos requiere políticas públicas orientadas a ampliar y diversificar las combinaciones e interacciones entre las bases institucionales de una sociedad rural: el Estado, el mercado, la asociación corporativa y los núcleos agrarios.

A 12 años del programa aplicado en Morelos se han motivado avances y beneficios en su aplicación. Debemos iniciar afirmando —independientemente y al margen del nuevo modelo económico que se estaba implementando, así como de la lucha ideológica sobre el tema— que las reformas en el campo y al marco jurídico se debieron llevar a cabo mucho antes, para tratar de revertir las consecuencias que llevaron a la ruina al campo mexicano. No debemos olvidar que la Ley Federal de la Reforma Agraria prohibía la aparcería, la mediería y otras formas de renta de la tierra, sin embargo esto no se

cumplía. La Ley Agraria vigente permite toda clase de prácticas sin problema alguno, posibilitando a los campesinos o campesinas que no tuvieran posibilidad de trabajar la tierra que realizaran estas prácticas, en su beneficio.

Diversas voces opinaban que las modificaciones al artículo 27 constitucional provocarían la venta masiva de tierras de los núcleos agrarios, la formación de grandes latifundios (producto de las nuevas formas de organización) así como la desaparición del ejido y la comunidad. Estos fenómenos no han ocurrido, la adopción del dominio pleno se ha dado en un porcentaje reducido; según datos del RAN sólo 11 ejidos han adoptado el dominio pleno para aportar tierras a la creación de 754 sociedades mercantiles; y cuatro ejidos lo han adoptado con el propósito de vender parcialmente sus tierras o tener acceso a créditos, coinversiones o independizarse de la vida ejidal.

A mas de doce años de las modificaciones constitucionales al artículo 27, la pretensión del gobierno federal de privatizar la tierra ejidal ha sido un rotundo fracaso, dado que al darle certidumbre a la tenencia de la tierra estaba encaminada para que los campesinos concretaran el proceso hacia la propiedad privada, situación que no ha obtenido el éxito esperado, debido a que no solo hay una tradición sólida de arraigo a la tierra entre los campesinos, sino la de protegerla como fuente productiva y como patrimonio para sus familias y para la comunidad, lo que dificulta aun más la aplicación de cualquier programa o política de privatización de sus tierras.

El PROCEDE es un programa de gran envergadura y trascendencia para el país aunque presentó grandes dificultades, por un lado, la misma problemática de los núcleos y, por otro, lo inédito y la magnitud del proyecto. Ello provocó que se determinaran metas ambiciosas, imposibles de alcanzar por diferentes razones, entre ellas, que el presupuesto asignado a las delegaciones estatales siempre fue insuficiente; el mismo caso de los recursos materiales necesarios para su operación y, sobre todo, la capacidad humana de los involucrados que fueron rebasadas. Además, el tiempo que los núcleos necesitaban para ponerse de acuerdo en las Asambleas generales implicó también un retraso en los tiempos y un incremento en el gasto no programado, afectando por consiguiente a las metas por alcanzar. Independientemente, no existió un sistema de evaluación suficiente que nos permitiera conocer el impacto en los diferentes núcleos agrarios y sobre todo conocer de qué manera afectaban en lo social y político o si estimulaban el capital social de las poblaciones en el estado, los beneficios económicos o el incremento en la democracia.

Es conveniente aclarar que existía únicamente la evaluación tradicional del avance físico-financiero, considerando el gasto administrativo y el cumplimiento de las metas, es decir, la evaluación mide los efectos de un programa en relación con las metas propuestas, como un medio de contribuir a la subsecuente toma de decisiones y a la mejor programación futura; pero la evaluación nunca estará sustentada en la negociación (cuarta generación) con las partes interesadas y entre las mismas, para crear, como producto final, una agenda de negociaciones ulteriores. Éstas requieren que el proceso se considere permanente y educativo y que se adopten las medidas necesarias para documentarlo lo más ampliamente posible, mencionando los problemas enfrentados y la dinámica mediante la cual funciona dicho proceso. La información generada durante la evaluación debe ser útil para los diversos actores y provenir de la reflexión crítica de éstos. Cabe recordar que para que tenga éxito deberá ser receptivo a la participación de las partes interesadas, los actores directos y beneficiarios y su contraparte, los hacedores de políticas públicas.

Es posible realizar la evaluación del programa por los logros y avances del mismo, tomando como referencia el Procedimiento General de Operación tanto para ejidos como comunidades. En estos 12 años se ha avanzado 88.67% de un universo de 203 ejidos y 29 comunidades (ver cifras de avances en el acápite 4.1.1.3., *supra*); es evidente que la problemática agraria ha afectado de manera importante en el avance del programa, por tanto, es de vital importancia señalar el papel de las instituciones creadas a partir de las modificaciones constitucionales de 1992: la PA, el RAN y los TUA.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, entre otros, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior (ver funciones y atribuciones de la PA en 2.3.1 y 4.1.2, *supra*). La PA es un actor relevante en el debate nacional, pugna por mejorar la situación de sus representados y defendidos y, sobre todo, en el marco del desarrollo del programa en donde la institución asumió la coordinación operativa. Pero la responsabilidad asumida distrajo y erosionó el tiempo y talento del personal involucrado en el programa, por lo que es necesario retomar esfuerzos en aspectos descuidados, como orientar y capacitar al productor para que sea capaz de detectar potencialidades, generar proyectos productivos, gestionar recursos, identificar oportunidades ofrecidas por las instituciones públicas, operar proyectos y administrarlos, con una intervención de los integrantes de las mismas instituciones y así

sacar provecho a sus tierras, además de garantizar su pleno ejercicio de poder en la toma de decisiones. La PA debe fortalecerse como una institución especializada en vigilar el marco normativo agrario, aumentar sus capacidades técnicas y organizativas para convertirse en elemento de respaldo a la acción de los sujetos agrarios, en un nuevo marco de libertades para el desarrollo de los campesinos.

Otra institución de nueva creación es el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado con objeto de establecer las normas de organización y funcionamiento del registro y control de los documentos y procedimientos que demuestren la tenencia de la tierra ejidal y comunal (ver funciones y atribuciones de la RAN en 2.3.2 y 4.1.3, *supra*). El papel del RAN en el marco del programa gira en torno a la asistencia técnica y catastral que comprende la expedición de las normas y especificaciones técnicas y la ejecución de trabajos para la medición de tierras ejidales y comunales, por lo que su participación está condicionada al avance del propio programa y a la solicitud expresa de los núcleos agrarios para que participe en la medición de las tierras. Evaluar su función y su gestión estaría enmarcado en el ámbito del programa; ante tales circunstancias podemos comentar que la participación del RAN en el programa ha sido satisfactoria debido a que ha cumplido de manera oportuna los requerimientos de expedición de la documentación solicitada, por lo que tenemos que a la fecha se ha concluido la regularización de 180 núcleos agrarios (ver detalle de resultados y avances en 2.3.2 y 4.1.3, *supra*). Podemos considerar que el RAN ha cumplido satisfactoriamente en el soporte técnico del programa, respaldando la medición de los núcleos agrarios, así como el resguardo de los productos generados.

Los Tribunales Unitarios Agrarios, instituciones importantes los encargados de solucionar los conflictos agrarios en el marco de las leyes, impartir la justicia con el fin de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad así como asesorar a los campesinos y campesinas que así lo soliciten. Hay que recordar que los Tribunales Unitarios Agrarios iniciaron sus actividades solucionando los conflictos generados por el programa, lo cuales no fue posible finiquitar mediante el procedimiento de la conciliación instrumentada por la PA, por lo que fue necesario ventilados en los tribunales respectivos. También aborda los conflictos que se encontraban pendientes de solucionar anteriores a su creación. En el periodo de 1992 a 2003 los Tribunales Unitarios Agrarios atendieron 3 722 asuntos presentados en sus instalaciones, situación vital para la regularización de la tierra y por lo consiguiente

terminar el PROCEDE en el estado de Morelos (ver funciones y atribuciones de los TA en 2.3.3 y 4.1.4, *supra*).

Podemos terminar comentando que, aunque la actual Ley Agraria establece la facultad de los ejidatarios para vender su parcela, las tierras del ejido, constituyen el pilar fundamental de la vida comunitaria; Así también representa el sustento económico de los ejidatarios y constituyen el único patrimonio del campesino y su familia; por lo tanto, dichas tierras no deben venderse, ya que al hacerlo se está atentando contra ese patrimonio, tanto familiar como colectivo y contra la vida comunitaria. Además, la venta de la parcela va en contra del mismo ejidatario que realiza este acto, ya que al venderla esta perdiendo la seguridad económica que representa la tenencia de la tierra.

“Me gusta ser campesino, pero no quiero que mi hijos se dediquen a esto; es mucha friega, se come mal y no hay dinero: No sé que vaya a pasar porque nos están arrinconando, nos están quitando el agua, llegan los fraccionadores y hasta del monte más pelón y feo hacer un lugar muy bonito. Eso hace el dinero.”

Justino Zúñiga Maldonado
Campesino de 60 años
Valle de Vázquez, Morelos

BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar Rodríguez; David
Aguilar Villanueva, Luis F.
Alonso, Jorge y otros
Arbos Xavier y Giner Salvador
Anaya, Graciela
Appendini, Kirsten
-
- Ayala Espino, José
-
-
- Arriola, Carlos(Compilador)
Arteaga B. Carlos Y Solís San Vicente
Assenatto Blanco, Salvador
Azaola, Elena y Krotz Esteban
Bartra, Armando
-
- 2003, **La Evaluación en la Gestión Pública Municipal**, Tesis Doctoral, UNAM, México
1992, Colección de Antología de Políticas Públicas, **El Estudio de las Políticas Públicas**, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México.
1974, **Los Campesinos de la Tierra de Zapata** Vol.II Subsistencia y Explotación, SEP-INAH, México
1999, **La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial**, Siglo XXI Edit., España
1987, **Lenguas de México, su Clasificación en México Indígena**, Num.17 año III, México
1991, **El Campesino en México, dos Perspectivas de Análisis**, El Colegio de México, ADN Edit., México
1995, **La Transformación de la Vida Económica del Campo Mexicano, el impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano**, Plaza y Valdez Edit., Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México
2000, **Mercado, Elección Pública e Instituciones, una Revisión de las Teorías Modernas del Estado**, Edit. Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía UNAM, México.
2000, **Instituciones y Economía, una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico**, Fondo de Cultura Económica, México.
2001, **Estado y Desarrollo, La Formación de la Economía Mixta Mexicana en el Siglo XX**, UNAM Facultad de Economía, México.
1991, **Los Empresarios y la Modernización Económica de México**, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México
2001, **La Política Social en la Transición**, Edit. Plaza y Valdez y Escuela Nacional de Trabajo Social, México.
1996, **La Democracia Interna en el Ejido**, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria No.4 México
1976, **Los Campesinos de la Tierra de Zapata** Vol. III Política y Conflicto, SEP-INAH, México.
1991, **Los Nuevos Sujetos del Desarrollo Rural** ADN Edit., México
1995, **Los Nuevos Campesinos, el impacto**

- social de las políticas de ajuste en el campo mexicano**, plaza y Valdez Edit., Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México
- Bartra, Roger 1974, **Estructura Agraria y Clases Sociales en México**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México
- Basañez, Miguel 1990, **El Pulso de los Sexenios 20 años de Crisis en México**. Edit. Siglo XXI, México.
- Barzelay Michael 1998, **Atravesando la Burocracia, una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, México
- Bermúdez, Roberto 1988, **Las Clases Sociales y los Movimientos Campesinos Actuales**, Revista Acta Sociológica, Los Caminos de la Crisis No.2 año 1 Nueva Época Oct-Dic., México
-
- 1981, **La Reforma Agraria en México**, Tesis Doctoral, México
- Bilinsky R, Paula 1994, **Nuevas Orientaciones para la Evaluación de la Asistencia Social para el Desarrollo, en El rediseño del Estado (una perspectiva internacional)**, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, Mexico
- Bonfil Batalla, Guillermo 1989, **México Profundo, Una Civilización Negada**, Edit. Grijalbo, México.
- Bozeman, Barry 1998, **La Gestión Pública: su situación actual**, Mexico, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Fondo de Cultura Económica, México
- Calva, José Luis 1988, **Crisis Agrícola y Alimentaria en México 1982-1988**, Edit. Fontamara No.54, México
-
- 1989, **Los Campesinos y su Devenir en las Economías de Mercado**, Edit. Siglo XXI, México.
-
- 1989, **La Política de Masas del Cardenismo**, Edit. ERA Serie popular, México
- Carden, Gerald 1999, **Revitalización de la Administración Pública**, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, INAP No.91, México
- Cardozo, Myriam 1989, **Característica de las Técnicas de Evaluación de las acciones de organizaciones Públicas**, en Administración Pública, Economía y Finanzas, México
- Cardozo, Myriam y Moreno, Pedro 1983, **Eficiencia y Evaluación de las Organizaciones, Un Intento de Aplicación para el Sector Público**, CIDE, Material de

Carton de Grammont, Hubert	Docencia No.4 México 1995, Nuevos Actores y Formas de Representación Social, en Impacto Social de las Políticas de Ajuste en el Campo Mexicano , Plaza y Valdez editores, México
<hr/>	1993, Neocorporativismo o Descorporativización, el dilema del Consejo Nacional Agropecuario , Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México
<hr/>	1996, La Organización Gremial de los Agricultores Frente a los Procesos de Globalización en la Agricultura, en Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano , Plaza y Valdés Editores, México
Carrillo Landeros, Ramiro	1982, Metodología y Administración , Editorial Limusa, México
Centro de Investigaciones Agrarias	1979, Estructura Agrícola en México: Estudio sobre las Relaciones entre Tenencia y Uso de la Tierra y el Desarrollo Agrícola en México , Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
CEPAL	1995, Economía Campesina y Agricultura Empresarial , Cap. III Edit. Siglo XXI, México
<hr/>	1995, Productividad de los Pobres Rurales y Urbanos , Edit. Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL No.72, Chile
Cohen, Ernesto y Franco Rolando (Compiladores)	1992, Evaluación de Proyectos Sociales , Edit. Siglo XXI, México
Cooper, Phillips	1997, Ejecución de la Política Social en Tiempos de Crisis de Coordinación , Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) No.7 Reforma y Democracia, Venezuela.
Contreras, Joaquín y Castellanos H. Eduardo	2000, El Registro Público de la Propiedad Social en México , Registro Agrario Nacional y CIESAS, México.
Córdoba Arnaldo	1977, La Ideología de la Revolución Mexicana , Edit. ERA/UNAM, México
<hr/>	1989, La Política de Masas del Cardenismo , Edit. ERA Serie popular, México
<hr/>	1995, Estado Modesto, Estado Moderno , Fondo de Cultura Económica, México
<hr/>	1997, La Transición del Paradigma burocrático a una Cultura de Gestión Pública , revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) No.7 Reforma y Democracia, Venezuela
Chávez Padrón, Martha	1991, El Ejido en el Derecho Agrario en

- Christensen, Tom y Per Laegreid
 México, Edit. Porrúa, México
 2001, **La Nueva Administración Pública: el Equilibrio Entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa**, Gestión y Política Publica, Vol.X Num.1 primer semestre, México
- Dahl Robert
 1999, **La Democracia, Una Guía para los Ciudadanos**, Edit. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. México.
- De la Garza Toledo, Enrique
 1994, **Democracia y Política Económica Alternativa**, Centro de Investigaciones Interdisciplinaria en Humanidades, UNAM y La Jornada Ediciones. México
- De la Peña, Sergio
 1981, **Capitalismo en Cuatro Comunidades Rurales**, Cap. 8 Edit. Siglo XXI, México.
- Dieterich, Heinz y Noam Chomsky
 1995, **La Sociedad Global**, Edit. Joaquín Motriz, Mexico
- Duran, Jorge
 1983, **La Ciudad Invade al Ejido**, Edit. De la Casa Chata Num. 17, México
- Duran, Marco Antonio
 1972, **El Agrarismo Mexicano**, Siglo XXI Edit., México.
- Eckstein, Salomón
 1966, **El Ejido Colectivo en México**, Traducción de Carlos Villegas, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- Esteva, Gustavo
 1987, **Las Naciones Indias en la Nación Mexicana**, en México Indígena Num.16 año III, México.
- Estudios Políticos
 1991, **Revista de Estudios Políticos**, Tercera Época No.9 Enero-Marzo, Edit. Coordinación de Ciencias Políticas, UNAM, México.
- Fernández y F. Ramón
 1967, **Política Agrícola: ensayo sobre normas para México**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
-
- 1973, **Cooperación Agrícola y Organización Económica del Ejido**, SEPSETENTAS, Num. 108, México.
-
- 1979, **La Situación Actual en Materia Agraria**, Centro de Economía Agrícola, México
- Flores, Edmundo(compilador)
 1972, **Lecturas Sobre Desarrollo Agrícola**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- Forrester, Viviente
 2000, **Una extraña Dictadura**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- Franco, Rolando(Coordinador)
 2001, **Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y democracia**, Edit. Siglo XXI y CEPAL, México.
- García M. Manuel
 1982, **Desarrollo y Reforma Agraria, El Pensamiento Político de Miguel de la Madrid**, colección investigadores, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México.
- García Blanes, Luis
 1972, **Que es? y Para que?, El Control de Gestión**, Edit. INDEX, Madrid.

- García Vázquez ,Arturo 2001, **La Refundación del Estado Mexicano a inicios del Siglo XXI**, Edit. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Garnier Rímolo, Leonardo 1997, **La Reforma del Estado: Reto de la Democracia**, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Reforma y Democracia No.7, Venezuela
- Germani, Gino 1999, **Política y Sociedad en una Época de Transición**, América Latina, Edit. Paidós, Buenos Aires.
- Goldschmidt, Alonso 1980, **Tierra y Libertad: El Desarrollo Campesino en México**, Edit. Juan Pablos, México
- González Pedrero, Enrique 1989, **La democracia en el Mundo Moderno**, Revista del Colegio año 1, Num.1 Agosto, México
- Gordillo, Gustavo 1988, **El Leviatán Rural y la Nueva Sociabilidad Política en las Sociedades Rurales Hoy**, Edit. El Colegio de Michoacán/CONACYT, México.
1995, Revista Estudios Agrarios No.1 **Un Nuevo Trato para el Campo**, Procuraduría Agraria, México
1995, **El Campo Mexicano en la Definición de una Nueva Agricultura**, copias entregadas para su discusión en la Procuraduría Agraria Delegación Morelos.
- Guerrero, Omar 1986, **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Edit. Fontamara, S.A., México
1989, **El Estado y la Administración Pública en México**, Edit. INAP, México.
1985, **Introducción a la Administración Pública**, Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Edit. Harla, S.A. de C.V., México.
- Gutelman, Michel 1978, **Estructuras y Reformas Agrarias**, Edit. Fontamara, Barcelona.
1974, **Capitalismo Y Reforma Agraria en México**, Edit. ERA, México.
- Guillén Romo, Héctor 1984, **Orígenes de la Crisis en México 1940-1982**, Edit. ERA, Colección Problemas de México, México.
- Hewitt de A. Cynthia 1978, **La Modernización de la Agricultura Mexicana 1940-1970**, Edit. Siglo XXI, México.
- INAP 1989, **Tamaño de la Administración Pública**, Edic. RAP, Revista de Administración Pública,

- INEGI

- Jiménez G., Rodolfo y Bailleres H. enero-abril No.73, México.
 2000, **Anuario Estadístico (Morelos)**, edición 2000, México
 1995, **Anuario Estadístico del estado de Morelos**, edición 1995, México
 1998, **Anuario Estadístico del estado de Morelos** edición 1998, México
 1993, **Morelos, Resultados definitivos VII Censo Ejidal**, 1991, México
- Kantsky, Karl Enrique. 1997, **Las Políticas Públicas, Gerencia y Gestión Pública Moderna. Panaceas de Racionalidad y Eficiencia o Nuevas Tecnologías de Gobierno**, Revista IAPEM No.35, México.
 1983, **La Cuestión Agraria**, Siglo XXI Edit., México.
- Kay, Cristóbal 1977, **Tipos de reforma Agraria y sus Contradicciones**, Revista Mexicana de Sociología, año XXXIX No.3 jul-sep-IIS México.
- Klikberg, Bernardo 1998, **Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos**, Revista Gestión y Política Pública Vol. VII No.2 Segundo semestre, México.
- Lemus G., Raúl 1991, **Derecho Agrario Mexicano**, Edit. Porrúa, México
- Lechner, Norbert; Millan, René; Valdez (Coordinadores) 1999, **Reforma del Estado y Coordinación Social**, Edit. Plaza y Valdez, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Link, Thierry 1988, **El Campesino Desposeído**, El Colegio de México, México
- Majone, Giandomenico 1997, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC y Fondo de Cultura Económica, México
- March, James y Olsen Johan 1985, **El Redescubrimiento de las Instituciones; la Base Organizativa de la Política**, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, México.
- Margulis, Mario 1979, **Contradicciones en la Estructura y Transferencia de valor**, El Colegio de México, México.
- Mata García, Bernardino 2002, **Desarrollo Rural Centrado en la Pobreza**, Universidad Autónoma de Chapingo, México
- Martínez Silva, Mario 1989, **La Formulación de la Política**

Matrick Paul	Gubernamental y la Democracia , la revista del Colegio año 1 No.1 agosto, Mexico
Medin, Tzvi	1985, Marx y Keynes, Los Limites de la Economía Mixta , Edic. ERA, México
Medina, Andrés	1983, Ideología y Praxis Política de Lázaro Cárdenas , Edit. Siglo XXI 10ª.edición, México.
Medina C. José Ramón	1988, Identidad Étnica y Conciencia Nacional , en México Indígena, Num.23 año IV, México.
Meyer, Jean	1990, Derecho Agrario , Edic. Harla, México.
Miller Eric, J.	1973, Problemas, Campesinos y Revueltas Agrarias (1821-1910) SEPSETENTAS, No.80, México.
Molina, Enríquez Andrés	1976, Desarrollo Integral del Medio Rural: un experimento en México , Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
Morales Ibarra, Marcel	1983, Los Grandes Problemas Nacionales , Edic. ERA, México
	1994, Morelos Agrario, La Construcción de una Alternativa , Edit. Plaza y Valdez, México
	2002, Urbanización de lo Rural Pacto Social y Desarrollo Rural en Mexico , Tesis Doctoral en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México
Morett Sánchez, Jesús Carlos	2001, El Ocaso de la Reforma Agraria Mexicana , Universidad Autónoma de Chapingo, México
Monnier, Eric	1992, Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos , Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
Naciones Unidas	1997, La Brecha de la Equidad, América Latina, el Caribe y la Cumbre Social , Santiago de Chile
Navarrete, Ifigenia, M. de (comp.)	1971, Bienestar Campesino y Desarrollo Económico , Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
Olive, León (compiladores)	1988, Racionalidad, Ensayos sobre la Racionalidad en Ética y Política, Ciencia y Tecnología , Edic. Siglo XXI, UNAM, México.
Olmedo Carranza, Bernardo	1996, Crisis en el Campo Mexicano , Edic. del Instituto de Investigaciones Económicas, Cuadernos de Economía, UNAM, México.
Olmedo Carranza, Raúl	1989, La Nueva Propuesta Democrática , La Revista del Colegio, año1 No.1 agosto, Mexico
OCDE	1999, Empresas Sociales , Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México
Pare, Luisa	1985, ¿El Proletario Agrícola en México, Campesinos sin Tierra o Proletarios Agrícolas? Edit. Siglo XXI, México.
	1991, El Debate Sobre el Problema Agrario

Peña T. Eulalia y Romero Polanco
(compiladores y coordinadores)

Pozas, Ricardo

Presidencia de la Republica

Procuraduría Agraria

en los Sesenta y Ochenta, Revista Nueva Antropología, No.,39 junio, 1991, México.

1995, **La Modernización del Campo y la Globalización Económica**. Edit. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

1971, **Los Indios en las Clases Sociales de México**, Edit. Siglo XXI, México.

1992, **Constitución Política de Los Estado Unidos Mexicanos**, modificaciones al Art. 27 , Diario Oficial de la Federación 26 de febrero de 1992, México

1971, **Ley Federal de la Reforma Agraria**, Diario Oficial de la Federación,16 de abril de 1971, México

1992, **Nueva Ley Agraria**, Diario Oficial de la Federación 26 de febrero de 1992, México.

1993, **Primer Informe de Labores del Procurador Agrario**, marzo de 1993, México.

1994, **Segundo Informe de Labores del Procurador Agrario**, marzo de 1994, México

1997, **Marco Legal Agrario**, Dirección General de Estudios y Publicaciones, Edit. Procuraduría Agraria, México.

s/f , **Modelo de Aplicación General, Aportación de Tierras de Uso Común a Sociedades Mercantiles y Mobiliarias**, Procuraduría Agraria, México

1992, **Informe de Actividades de la Delegación de la Procuraduría Agraria en el estado de Morelos**, México

1995, **Avance del PROCEDE en Cifras y Graficas**, Dirección General de PROCEDE, de la Procuraduría Agraria, México

1992, **Manual de Capacitación para Auxiliares de Visitadores Agrarios**, Selección de Textos, Procuraduría Agraria, México

1992, **Propuesta de Estructura Funcional para la Subdelegación de Titulación en el Estado de Morelos**, Delegación estatal de la Procuraduría Agraria , México

1992, **PROCEDE**, documento Guía, México

1993, **Figuras Jurídicas para la Producción Rural**, Dirección General de Estudios y Publicaciones, México

1993, **Adopción del Dominio Pleno sobre Parcelas Ejidales**, Dirección General de Estudios y Publicaciones, México

1993, **Procedimiento para Emitir Opinión Sobre la Aportación de Tierras Ejidales de Uso Común a una Sociedad Civil o**

<hr/>	Mercantil , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Guía de la Comisión Auxiliar , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Procedimiento para Convocar a Asamblea por parte de la Procuraduría Agraria , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manual del Juicio Agrario , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manual para el Procedimiento Conciliatorio , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manual para la Atención de Denuncias en Materia de Excedentes de la Propiedad Rural , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manuel para la Atención y Desahogo de las Quejas y Denuncias que se Presenten en la Procuraduría Agraria , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manual del Becario Campesino , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manual del Visitador , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Manual para la Atención de Denuncias , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	1993, Principales Contratos que al Amparo de la Ley Agraria Pueden Suscribir los Núcleos de Población Agrarios con Respecto a sus Tierras , Dirección General de Estudios y Publicaciones, México
<hr/>	2003, Estudios Agrarios , Revista de la Procuraduría Agraria, num. 22, México
<hr/>	2003, Estudios Agrarios , Revista de la Procuraduría Agraria, num.24, México
Reyes, Teofilo, Alcalá Elio, Parcero Ma, de la Luz.	1995, Artículo 27, Campesinos y Estado Mexicano , Edit. Plaza y Valdez e INAH, México.
Reina, Leticia (coordinadora)	1983, Las Luchas Populares en Mexico en el Siglo XIX , Cuadernos de la Casa Chata No.90 CIESAS, México.
Revista Latinoamericana de Economía	1996, Problemas de Desarrollo , Edit. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM No.105 Vol. 27 abril-junio 1996, México.
Richardson, Ruth	2001, Responsabilizacion Política y

Robledo R., Eduardo(coordinador)	Gerencia del Desempeño del Sector Público: Examinando Vínculos y Lecciones , Revista del centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) Reforma y democracia No.19, Venezuela.
Rodríguez Araujo, Octavio	2000, Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI , Edit. Plaza y Valdez, México.
Rojas Gutiérrez, Carlos	1989, Estado y Sociedad Civil en la Democracia, (Bosquejo de Propuestas) , La Revista del Colegio año 1 No. 1 agosto Mexico
<hr/>	1991, El Programa Nacional de Solidaridad y la Modernización, Solidaridad y Debate , El Nacional, México
Romero Polanco, Emilio	1996, La Transición a la Democracia, Diferentes Perspectivas , La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM, México
Sánchez, Lourdes	1996, El campo Mexicano: entre la modernización y la devastación; Globalización economic y agricultura en Mexico , Revista Latinoamericana de Economía, Problemas de Desarrollo, Vol.27 Num.105 abril/junio 1998, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM:
Salinas de Gortari, Carlos	1992, Problemas del Jornalero , Conferencia magistral, mayo 1992, México
<hr/>	1992, El Neoliberalismo Social, Nuestro Camino, discurso del LXIII aniversario del PRI; diez puntos para dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano , Gaceta de Solidaridad, México
Salinas, Sergio	1982, Producción y Participación Política en el Campo , Fondo de Cultura Económica, México
Sarmiento Silva, Sergio	1992, Solidaridad: Filosofía y Método, el Desarrollo Municipal con Solidaridad , Conferencia mayo 1992, México
Schmitt, Carl	1997, Morelos, Sociedad, Economía, Política y Cultura , Edit. Centro de Investigaciones Interdisciplinario de Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
Secretaria de Programación y Presupuestos	1999, El Concepto de lo Político , Alianza Editorial, España.
<hr/>	1983, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 , Edic. SPP, México
Secretaria de Hacienda y Crédito Publico	1989, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 , Edic. SPP, México.
	1985, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 , Edic. SHCP, México

Sempe, Carlos	1992, Pequeña Propiedad y Propiedad Rural, de Sociedades Mercantiles , Conferencia, México
Silva H. Jesús	1969, El Agrarismo en Mexico y la Reforma Agraria , Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
Solís M. Leopoldo	1975, La Economía Mexicana , Edic. Fondo de Cultura Económica, México
Stavenhagen, Rodolfo y otros	1982, Capitalismo y Campesinado en Mexico, Estudio de la Realidad Campesina , Edic. INAH, México
<hr/>	1970, Las Clases Sociales en las Sociedades Agrarias , Edit. Siglo XXI, México
<hr/>	1977, Aspectos Sociales de la Estructura Agraria de Mexico, el Neolatifundismo y Explotación , Edic. Nuestro Tiempo, México
Sulbrandt, José	1997, La Evaluación de los Programas Sociales, Una Perspectiva critica de los modelos usuales, en, Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial , Coedición, CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD, México
Subirats, Joan	1989, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración , colección Estudios, Serie Administración General, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid España
<hr/>	1995, Los Instrumentos de las Políticas, el Debate Público y el Proceso de Evaluación , en Revista de Gestión y Política Pública, CIDE enero-junio de 1995 Vol. IV, No.1, México
Suárez Cabrera, Víctor	1995, Ni Autosuficiencia Alimentaria Ni Ventajas Comparativas: los Saldos del Neoliberalismo en Granos Básicos y Oleaginosas , Revista Estudios Agrarios No.1, Procuraduría Agraria, México
Thoenig, Jean-Claude	1997, Política Pública y Acción Pública , revista Gestión y Política Pública, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) México
Tierra y Libertad	1992, Efectos Jurídicos de la Nueva Ley Agraria en los Campesinos , Bufete Jurídico, A. C. Tierra y Libertad. México
<hr/>	1993, Lineamientos Fundamentales para la Elaboración del Reglamento Interno en ejidos y Comunidades , Bufete Jurídico, A. C. Tierra y Libertad, México
Torres Sálcido, Gerardo	2001, Evaluación Externa de los Programas de “Operación de Albergues Escolares Indígenas”, “Bienestar Social” , e

	<p>“Infraestructura Social Básica”, del Instituto Nacional Indigenista, Informe parcial, UNAM México</p> <p>1999, Proyecto de Investigación “Las Políticas de Abasto Alimentario Popular, sus impactos sociales, económicos, políticos y culturales, El caso del DF. y su área, México</p>
<hr/> <p>Torres Torres, Felipe</p>	<p>1998, La Reorganización Productiva de la Industria Alimentaria en Mexico,, en El Sector Agropecuario Mexicano. Después del colapso económico, Plaza y Valdez Editores, México</p>
<p>UNAM</p>	<p>1996, El Campo Mexicano: entre la Modernización y la Devastación, Instituto de Investigaciones Bibliograficas, Problemas de Desarrollo, revista Latinoamericana de Economía Vol.-27 No. 105 abril-junio, México.</p>
<p>Uvalle Berrones, Ricardo</p>	<p>1984, El Gobierno en Acción, La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública, Edic. Fondo de Cultura Económica, México.</p>
<hr/>	<p>1991, Objetivo y Alcance de la Gerencia Publica, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A:C: No.9 enero-marzo 1991, México</p>
<hr/>	<p>1992, La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, Edit. Plaza y Valdez, México.</p>
<p>Valle , Eduardo</p>	<p>1992, Iniciativa del Presidente Salinas, en el Nuevo Artículo 27, Cuestiones Agrarias, de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, Edit. Nuestra Era, México.</p>
<p>Vázquez, Gabino</p>	<p>1935, Antecedentes del Problema Agrario en México, Edic. Depto. Agrario, México</p>
<p>Vergara, Rodolfo</p>	<p>1993, Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo, revista de la Sede Académica de Mexico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales año 2, No.3 Perfiles Latinoamericanos, México</p>
<p>Vellinga, Menno(coordinador)</p>	<p>1997, El Cambio del Papel del Estado en América Latina, Siglo XXI Edit., México.</p>
<p>Warman G., Arturo</p>	<p>1972, Los Campesinos, Hijos Predilectos del Régimen, Edic. Nuestro Tiempo, México.</p>
<hr/>	<p>1976, Y Venimos a Contradecir. Los Campesinos de Morelos y el Estado Nacional, Libros de la Casa Chata, México</p>
<hr/>	<p>2001, El Campo Mexicano en el Siglo XX, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.</p>
<p>Weiss, Carol</p>	<p>1972, Evaluation Research. Methods of</p>

- Womack, John **Assessing Program Effectiveness**, Prentice Hall
1987, **Zapata y la Revolución Mexicana**, ediciones Siglo XXI, México
- Yates, Paul Lamartine 1978, **El Campo Mexicano**, Edic. El Caballito, México.
- Yunes-Naude, Antonio 1988, **Crisis de la Agricultura Mexicana, Reflexiones Teóricas y Análisis Empírico**, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México
- Zermeño López, Felipe 1995, **Mexico: Crisis Agrícola y Modelo de Desarrollo, la Modernización del Campo y la Globalización Económica**, Instituto de Investigaciones Económicas, México

Rutas electrónicas consultadas:

http://www.sra.gob.mx/procede/procede_defob..htm

<http://www.sra.gob.mx/procede/wep31.gif>

<http://www.sra.gob.mx/procede/wpe24.gif>

<http://www.pa.gob.mx/publica/pa070403.htm>

<http://www.pa.gob.mx/transparencia/standar3.htm>

<http://www.ran.gob.mx/archivos/16.htm>

<http://www.inegi.gob.mx/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibcogr>

**ANEXO NUM. 1” REFORMAS CONSTITUCIONALES
ANTERIORES A 1992”**

CUADRO DE LAS REFORMAS CONTITUCIONALES ANTERIORES A 1992

CUADRO No.1

Fechas de la reforma constitucional	Resultado del debate	Propósito de las modificaciones	Principales acciones producto de las modificaciones constitucionales
<p>5 de febrero de 1917 promulgación Presidente: Venustiano Carranza</p>	<p>El debate se presento los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se aprueba por unanimidad de 150 votos, fue promulgada el 5 de febrero de 1917</p>	<p>1.-propiedad originaria 2.-Expropiación 3.-Modalidades de Dotación 4.-Dominio directo(minerales, petróleo- .substancia- subsuelo) 5.-Son propiedad de la Nación las aguas... 6.-El dominio de la Nación de las aguas, minerales, petróleo, son inalienable e imprescriptible 7.-Capacidad para adquirir y dominio de tierras y aguas</p>	<p>Ley de ejidos (30 dic.1920) Ley de tierras ociosas(23 junio 1920) Decreto del 22 nov.1921, abroga la ley de ejidos y fija las bases para legislar en materia de tenencia de la tierra. Reglamento agrario del 17 de abril de 1922. Primera Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925. Ley de riesgos (9 enero 1926) Ley de dotación y restitución de tierras y aguas del 27 de abril de 1927, que también se conoce como la Ley Bassols en atención a Narciso Bassols fue su redactor. Ley de Dotación y restitución de tierras y aguas del 11 de agosto de 1927 Ley de Patrimonio ejidal del 25 de agosto de 1927, la cual deroga la anterior del 19 de diciembre de 1925 Ley en materia de dotación y restitución de tierras y aguas de 21 de marzo de 1929, la cual es reformada por los decretos de 1930 y 1932</p>

<p>1ª.Reforma del 10 de enero de 1934 Presidente: Abelardo L. Rodríguez</p>	<p>Se dispensa la 2ª. Lectura, sin debate se aprueba por 115 de votos, pasa a las legislaturas de los estados, se dispensa tramites al proyecto de declaratoria y se aprueba por unanimidad de votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación</p>	<p>1.-Protección y fortalecimiento al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. 2.-Se deroga la disposición por la que se confirman dotación de terrenos efectuadas por apego al decreto del 6 de enero de 1915 3.-Faculta a las instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos para adquirir bienes raíces indispensables para su objeto 4.-reestructura la declaratoria de nulidad para las resoluciones y operaciones por las que se hayan privado total o parcialmente a los núcleos de población de sus tierras y aguas 5.-Capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal para tener en propiedad administrativa sus bienes raíces o capitales</p>	<p>Se crea el Departamento Agrario, Cuerpo consultivo, Comisión Mixta, Comités Particulares ejecutivos Comisariados ejidales, Primer Código Agrario (22 marzo 1934)</p>
---------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>2ª. Reforma del 6 de diciembre de 1937 Presidente: Lázaro Cárdenas</p>	<p>Se dispensa 2ª lectura, sin debate se aprueba por unanimidad de votos, pasa a las legislaturas estatales, se dispensa tramites al proyecto de declaratoria y se aprueba por unanimidad de votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación</p>	<p>Se reforma la fracción VII del artículo, Declaración de jurisdicción Federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales, el ejecutivo conocerá y resolverá en definitiva</p>	<p>Segundo Código Agrarios del 23 de septiembre de 1940</p>
<p>3ª.Reforma del 9 de noviembre de 1940 Presidente: Lázaro Cárdenas</p>	<p>En el diario de debates se omitió la inserción del texto de la iniciativa, se dispensa la 2ª, lectura, sin debate se aprueba por unanimidad de votos, pasa al senado para su discusión, el dictamen proyecto de declaratoria fue aprobado por unanimidad de votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación</p>	<p>Se adiciona el párrafo VI del artículo, Imposibilidad constitucional para expedir concesiones tratándose del petróleo y carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos</p>	<p>Código Agrarios del 30 de diciembre de 1942</p>
<p>4ª. Reforma del 21 de abril de 1945 Presidente: Manuel Ávila Camacho</p>	<p>Se dispensa la 2ª. Lectura, sin debate se aprueba por 92 votos, pasa a la</p>	<p>Reforma el párrafo V del artículo, Se declara propiedad de la</p>	

	Cámara de Senadores, el dictamen proyecto de declaratoria fue aprobado por unanimidad por 87 votos, pasa al ejecutivo pasa su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Nación las aguas de esteros que se comuniquen con el mar; las de afluentes de los ríos y las de los lagos, lagunas o esteros cruzados por líneas divisorias de dos o mas entidades de la república.	
5ª.Reforma del 12 de febrero de 1947 Presidente: Miguel Alemán Valdés	Aprobado por unanimidad de 115 votos, pasa al Senado de la República, por unanimidad de 81 votos fue aprobado el proyecto de declaratoria, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Se reforma las fracciones XXVI y XV del artículo, establece la extensión mínima de la unidad individual de dotación en diez hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras, Procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios que posean certificados de inafectabilidad, determina la superficie de pequeña Propiedad agrícola y ganadera	
6ª.Reforma del 2 de diciembre de 1948 Presidente: Miguel Alemán Valdés	Se considera de urgente y obvia resolución, sin debate se aprueba por 103 votos, pasa a las legislaturas de los estados, el	Adiciona la fracción I del artículo, Autorización para los estados extranjeros para que adquieran la propiedad privada de inmuebles necesarios para el	

	dictamen proyecto de declaratoria se aprueba por 81 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	servicio directo de sus embajadas	
7ª.Reforma del 20 de enero de 1960 Presidente: Adolfo López Mateos	Aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad de 85 votos, se devuelve al Senado de la República para los efectos del inciso e) del artículo 72 constitucional, el dictamen del proyecto de declaratoria se aprobó por 82 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Se reforman los párrafos IV; V, VI y VII del artículo, Dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, así como del espacio situado sobre el territorio nacional Se declaran propiedad de la Nación las aguas marinas interiores y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores, Facultad del gobierno federal para establecer o suprimir reservas nacionales, mediante declaratoria del ejecutivo	
8ª. Reforma del 29 de diciembre de 1960 Presidente: Adolfo López Materos	Aprobado en lo general y en lo particular por 115 votos, pasa a las legislaturas de los estados, el dictamen	Se adiciona el párrafo VI del artículo, Competencia exclusiva de la Nación para generar, conducir, transformar,	Ley federal de la Reforma Agraria de 480 artículos, 49 transitorios distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros, fue publicada el 16 de abril de 1971

	proyecto de declaratoria fue aprobado por unanimidad de 120 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	distribuir y abastecer energía eléctrica	
9ª.Reforma del 8 de octubre de 1974 Presidente: Luis Echeverría Álvarez	Aprobada en los general y en lo particular por 168 votos, pasa al Senado de la República, el dictamen del proyecto de declaratoria se aprobó por unanimidad de 152 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Reforma las fracciones VI, párrafo I, XI; c) XII; párrafo I y XVII a) del artículo, Supresión de los territorios federales	Se crea la Secretaria de la Reforma Agraria el 31 diciembre de 1974
10ª.Reforma del 6 de febrero de 1975 presidente: Luis Echeverría Álvarez	Se dispensa la 2ª. Lectura, sin debate se aprueba por unanimidad de 162 votos, pasa al Senado de l república, aprobado el dictamen del proyecto de declaratoria por unanimidad de 27 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Adiciona los párrafos VI y VII al artículo, Restricción constitucional para otorgar concesiones o celebrar contratos tratándose de minerales radioactivos, asimismo dispone la insubsistencia de aquellas operaciones que en esta materia se hubieren celebrado, Facultad de la Nación para el aprovechamiento	

		de combustibles nucleares en la generación de energía nuclear, Dispone el uso de la energía nuclear solo para fines pacíficos	
11ª.Reforma del 6 de febrero de 1976 Presidente: Luis Echeverría Álvarez	Se dispensa la 2ª. Lectura, aprobado en lo general y en lo particular por 123 votos, pasa al Senado de la República, se dispensa la 2ª. Lectura al proyecto de declaratoria, se aprueba por 26 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Se reforma el párrafo III,	
12ª Reforma del 6 de febrero de 1976 Presidente: Luis Echeverría Álvarez	Aprobado en lo general y en lo particular por 153 votos, pasa a las legislaturas de los estados, se dispensa la 2ª. Lectura al proyecto de declaratoria, se aprueba por 25 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Se adiciona con un párrafo en artículo, Potestad de la Nación para afectar los recursos naturales a favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana, Base constitucional para regular los asentamiento humanos y establecimiento de provisiones, usos, reservas y	

		destinos de las tierras , aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras publicas y de plantear y regular lo relativo a los centros de población, Soberanía de la Nación sobre una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, medidas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial, Bases para la solución de conflictos limítrofes con otros estados, en relación a la existencia de la zona económica exclusiva	
13ª. Reforma del 3 de febrero de 1983 Presidente: Miguel de la Madrid Hurtado	Aprobado en lo general y en lo particular por 228 votos, pasa al Senado de la República , se dispensan los tramites al proyecto de declaratoria y se aprueba por 20 votos, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación	Se adiciona con las fracciones XIX y XX el artículo, Justicia agraria expedita, promoción del desarrollo integral del campesino	
14ª.Reforma del 10 de agosto de 1987 Presidente: Miguel de la Madrid Hurtado	Aprobado en lo general y en lo particular por 335 votos, pasa	Se reforma el párrafo III del artículo, Se adicionan las	

	a los congresos de los estados, se dispensa tramites del proyecto de declaratoria y se aprueba por 22 votos en la Cámara de Senadores, pasa al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la federación	palabras"...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...", inmediatamente después de las palabras "... y crecimiento de los centros de población...", en el párrafo tercero	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuentes <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr>
 El Registro Público de la Propiedad Social en México, Contreras Cantu J. y Castellanos Hernández E., CIESAS y RAN, 2000

**ANEXO NUM. 2” EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA
INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA AL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL”**

Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales mas vinculados a nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe ser siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy, debemos emprender nuevos caminos”

“Necesitamos cambiar no porque haya fallado la reforma agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuyo a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de Mexico.”

(...)

“Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en Mexico, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del 10% del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.”

“La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presenta estancamiento y deterioro

técnico que se traduce en producción insuficiente, baja producción, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condiciones de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrenta a un reto que no admite dilación.”

“La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado, de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en posrendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumple un claro propósito social.”

“La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.”

“La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociación y mediería, inclusive de venta ilegal de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, induce a buscar una explotación de los recursos naturales que rindan en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.”

“Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio: los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.”

“Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no solo el ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.”

“El sector agropecuario fue uno de los mas afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce la competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los intercambios estructurales que se proponen es esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.”

“En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere mas justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder en nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes nos han dotado de una dirección precisa para propiciar cambios y crecimiento, procurar justicia y combatir pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.”

(...)

“Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación mas prospera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.”

*“**El fin del reparto agrario.** La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosas como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierras. Tramitar solicitudes que no puedan atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de tierras que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y en su sucesivas reformas.”*

“Al no haber nuevas tierras, la pulverización de la unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto agrario ya fue realizado dentro de los límites posibles. La

sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia, la Nación lo requiere para su desarrollo y modernización.”

(...)

“Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización., transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.”

“La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlos. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.”

“**La justicia agraria.** Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria, se propone establecer, en el texto constitucional en la Fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.”

“**Capitalizar el campo.** Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento, son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantiene los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr. Mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los procedimientos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones de mercado.”

“**La pequeña propiedad.** La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de

dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso. Esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.”

“Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección a favor de la seguridad jurídica de todos.”

“Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales y regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.”

“Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierra agrícola aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.”

“Nuevas formas de asociación. *La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y, así, superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.”*

“Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitar formas de

asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.”

“Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeña propiedad, estas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, estos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello se propiciara el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización moderna en una relación respetuosa y equitativa.”

“Desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundio encubiertos. El tiempo del latifundio es el pasado. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductivas. No lo permitiremos en la ley, no lo tolera la práctica social. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad. Se reafirma esa decisión histórica. Se abre, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.”

“Para lograr los cambios que promueve la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determina los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad, mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierras ociosas o con fines especulativos. También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer en propiedad o administrar bienes raíces.”

“Confiamos en crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad en la tenencia de la tierra. Por ello es indispensable dar

claridad en la ley a las modalidades de asociación y otras formas contractuales para la producción. Con estas modificaciones reconocemos la realidad y la orientación al brindar certeza y protección legal a prácticas organizativas que ya se vienen llevando a cabo en el campo mexicano. Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.”

“La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la Nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección del ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.”

“La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. Cambien fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.”

“La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación y fragmentación excesivas.”

“Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de

población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedara obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearan las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.”

“El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que si asume, de aquellas que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma del aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.”

“La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía esta inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.”

“Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales con respeto y solidaridad, y no pretender que aun no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad de las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.”

**ANEXO NUM. 3” PROCEDIMIENTO GENERAL DE
OPERACIÓN DEL PROCEDE PARA EJIDOS”**

CUADRO No.2

**PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS
ACTIVIDADES DEL PROCEDIMIENTO GENERAL OPERATIVO**

No. Con.	Etapas del programa Actividades	Responsable	Producto	Instrumentación de Formalización	Observaciones
	1.- Programa de cobertura				
1.1	Definición y establecimiento de la capacidad de atención a núcleos ejidales por entidad y sus regiones	PA. INEGI.	Programación general cuantitativa por regiones, de la capacidad de atención interinstitucional a los núcleos agrarios, con base a las propuestas nacionales	Notificación a oficinas centrales de la programación general y metas por estados en el formato correspondiente	La notificación se realizara con firma conjunta de los representantes estatales de la PA e INEGI.
1.2	Presentación al Comité Estatal del PROCEDE de la programación general cuantitativa y metas por entidad para el ejercicio	PA. INEGI.	Validación y anuencia de la programación general cuantitativa y metas por entidad para el año. Establecimiento de criterios de atención	Minuta y acuerdos de la reunión del Comité	La minuta deberá ser firmada por todos los participantes quienes recibirán una copia de la misma.
	II.- Viabilidad de la Incorporación de ejidos al programa.				
2.1	Integración de una relación de ejidos con factibilidad	PA. INEGI. R.A.N.	Listado de ejidos con factibilidad de incorporación	Formato establecido para alimentar la base de datos del sistema de	La integración de la relación de ejidos se realizara considerando las

	de ser integrados al PROCEDE			seguimiento global	demandas de atención recibidas por las instituciones participantes y por los que resulten de la promoción realizada por la PA. de común acuerdo con el INEGI. El uso del formato se sujetara al instructivo del sistema de seguimiento global
2.2	Información al Comité Técnico de la relación de ejidos con factibilidad de ser integrados al PROCEDE	PA. INEGI. R.A.N.	Listado de ejidos con factibilidad de incorporación validado por el Comité	Minuta de reunión y acuerdos del Comité Técnico	La minuta de la reunión se deberá enviar a los integrantes del Comité Técnico
2.3	Solicitud a la SRA de las carpetas básicas correspondientes, así como de la información que permita la integración de las fichas técnicas	PA.	Solicitud oficial a la Delegación Estatal de la SRA.	Oficio con relación de ejidos y formatos de fichas técnicas	Se deberá turnar copias de los oficios a las oficinas centrales (SRA, PA, INEGI y RAN) y representantes estatales
2.4	Solicitud a la SRA de información sobre derechos de vía y otras necesidades para la	INEGI. PA.	Solicitud oficial a la Delegación Estatal de la SRA	Oficio con relación de ejidos para los que se necesita información sobre derechos de vía y otras necesidades para la medición	Se deberán turnar copias de los oficios a las oficinas centrales (SRA, PA, INEGI, y RAN) y representantes

	medición				
2.5	Entrega de carpetas básicas y fichas técnicas con la información requerida	SAR.	Carpeta básica Fichas técnicas Anexos de apoyo	Oficio relacionando la documentación que se entrega	Se deberá de turnar copia de los oficios a las oficinas centrales (SRA, PA, INEGI, y RAN) y sus representantes Estatales
2.6	Entrega a la PA. y al INEGI de la información sobre derechos de vía y de otra necesaria para la medición	SAR.	Información sobre los derechos de vía y de otra necesaria para la medición	Oficio relacionando la documentación que se entrega	Se deberá turnar copia de los oficios a las oficinas centrales (SRA, PA, INEGI, y RAN) y representantes estatales
2.7	Revisión de carpetas básicas, fichas técnicas e información de derechos de vía, entregadas por la SRA.	PA. INEGI.	Integración de los expedientes ejidales y fichas técnicas validadas Listado de ejidos susceptibles de promoción para el PROCEDE	Reporte de los resultados de la revisión jurídica, agraria y técnica Listado de ejidos	Efectuar las notificaciones necesarias en función de los resultados obtenidos
2.8	Presentación al Comité Estatal del PROCEDE del listado de ejidos susceptibles de programación y solicitud a las instituciones de los lineamientos de políticas urbanas aplicables a los ejidos	PA. INEGI.	Validación del listado de ejidos susceptibles de atender por el PROCEDE Solicitud de lineamientos de políticas urbanas	Minutas y acuerdos de la reunión del Comité	La minuta deberá ser firmada y enviada a todas las dependencias participantes. Se solicitara que se de respuesta a la solicitud en un periodo no mayor de 15 días
	III.- Coordinación y				

	Concertación				
3.1	Promoción del PROCEDE ante autoridades municipales, organizaciones campesinas, funcionarios públicos y representantes de instituciones afines al sector	PA.	Sensibilización de autoridades, líderes y funcionarios. Obtención de apoyos específicos. Obtención de información complementaria. Diagnósticos municipales	Materiales de difusión autorizados: Folletos Audiovisuales Trípticos, etc. Reporte de las actividades de concertación y promoción	El reporte deberá ser entregado al Comité estatal del PROCEDE
	IV.- Información y Sensibilización al Interior del Ejido				
4.1	Información y sensibilización al interior del ejido con órganos ejidales, líderes formales, grupos de ejidatarios y terceros	PA.	Sensibilización del órgano ejidal y líderes formales e informales, grupos de ejidatarios y terceros	Materiales de difusión autorizados: Folletos Audiovisuales trípticos etc.	La PA notifica al INEGI el inicio de las actividades al interior del ejido
4.2	Aplicación del cuestionario ejidal y revisión de la documentación básica del ejido	PA.	Información para diagnosticar el ejido y determinar su viabilidad jurídica	Cuestionario ejidal	
4.3	Elaboración de calendario conjunto de	PA INEGI.	Calendario operativo interinstitucional de trabajo	Cronograma de actividades	

	actividades por bimestre				
4.4	Concertación con el órgano ejidal de la fecha para la celebración de la asamblea de información y anuencia del programa. Convocatoria	Órgano ejidal PA.	Convocatoria para celebración de asamblea de información y anuencia		Se deberá cuidar que se cumplan las formalidades que señalan la ley y su reglamento. La PA informara al INEGI la fecha de celebración de asamblea por lo menos con cinco días de anticipación
	V.- Asamblea de Información y Anuencia del Programa.				
5.1	Verificación y cotejo con el órgano ejidal de la lista de ejidatarios con derechos	Órgano ejidal PA.	Relación validada de ejidatarios con derechos	Formato de listado de ejidatarios con derechos	La verificación se hará en forma previa al inicio de la asamblea. Con el listado validado se pasara la lista de asistencia.
5.2	Primera actividad de la asamblea. Declaración de quórum	Órgano ejidal PA.	Declaración de quórum o acta de no verificativo	Acta de no verificativo en caso necesario	Si existe quórum se continúa la asamblea. En caso de no existir quórum, se levanta el acta y se convoca a asamblea por segunda convocatoria
5.3	Segunda actividad de la asamblea.- desarrollo: a.- información sobre el PROCEDE	PA. Asamblea INEGI Órgano ejidal con el auxilio de la PA.	Solicitud a la PA para incorporarse al PROCEDE Integración de la Comisión Auxiliar Solicitud de auxilio al RAN	Asentamiento en acta de asamblea. Oficio de solicitud a la PA Asentamiento en acta de asamblea de los integrantes	

	<p>b.- votación para determinar la aceptación del programa</p> <p>c.- integración de la Comisión Auxiliar</p> <p>d.- solicitud de apoyos a los trabajos del PROCEDE al interior del ejido</p> <p>e.- acuerdo para solicitar auxilio al RAN en los trabajos de medición</p> <p>f.- levantamiento o del acta de asamblea y firma de los participantes</p>		<p>para llevar a cabo los trabajos de medición</p> <p>Acta de asamblea de información y anuencia del programa</p>	<p>de la Comisión auxiliar</p> <p>Oficio de solicitud al RAN e INEGI</p> <p>Acta de asamblea requisitada</p>	
	Actividades que se derivan de la asamblea				
5.4	Definición de lugar y fecha para la capacitación de la Comisión Auxiliar	Comisión Auxiliar PA INEGI.			
5.5	Capacitación de la Comisión Auxiliar	Comisión auxiliar PA INEGI.	Comisión auxiliar capacitada	Rota folios y documentos de apoyo	
5.6	Informe al Comité Estatal del PROCEDE	PA INEGI.	Reporte de resultados	Formato establecido de acuerdo al sistema de	

	de los acuerdos de la asamblea			seguimiento global	
5.7	Elaboración del listado de posibles sujetos de derecho: Ejidatarios con certificados Ejidatarios sin certificados Posesionarios Terceros	Comisión auxiliar PA INEGI.	Listado de los posibles sujetos de derecho	Formatos establecidos	La PA asesora a la Comisión Auxiliar para reconocer a los posibles sujetos de derecho de acuerdo a la ley.
5.8	Integración de los expedientes individuales de los posibles sujetos de derecho	Comisión auxiliar con el auxilio de la PA	Expedientes individuales de los posibles sujetos de derecho	Documentos determinados por la PA y RAN	Se deberá asignar un fóldeo o carpeta para cada expediente
5.9	Recorrido y premarcaje del perímetro ejidal y grandes áreas del ejido	Comisión auxiliar PA: INEGI	Identificación general del ejido	Notas de campo	Esta identificación se hará con el apoyo del plano general
5.10	Levantamiento de las constancias de conformidad de límites con los colindantes, e identificación de conflictos en su caso	Comisión auxiliar PA: INEGI.	Constancias de conformidad de colindantes Informe de conflictos y propuestas de solución	Formato de constancias de conformidad de colindantes y Reportes de conflictos	
5.11	Elaboración de los croquis(a mano alzada):	Comisión auxiliar con la asistencia técnica de la PA e INEGI.	Croquis correspondiente del ejido	De acuerdo a los lineamientos técnicos determinados por INEGI	

	a.-croquis general del ejido(polígonos) b.- croquis de tierras parceladas c.- croquis de tierras para el asentamiento humano				
5.12	Convocatoria para la celebración de la asamblea de informe de la Comisión auxiliar	Órgano ejidal	Convocatoria para la asamblea	Cedula para convocatorias	Se deberá cumplir con las formalidades de la ley y su reglamento
5.13	Preparación del informe de la Comisión auxiliar	Comisión auxiliar con el auxilio de PA e INEGI.	Informe completo: Listado de posibles sujetos de derecho Croquis elaborados Reporte de conflictos Anexos y apoyos requeridos	Listado y croquis de acuerdo a la normatividad establecida, reporte de conflictos	
5.14	Elaboración del anteproyecto de medición e identificación del control geodésico	INEGI.	Anteproyecto con calendario de medición del perímetro ejidal	Formato de calendario de trabajo	
	VI.- Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar				
6.1	Primera actividad de la asamblea. Declaración de quórum	Órgano ejidal PA	Declaración de quórum y/o acta de no verificativo	Asentamiento en el acta de asamblea. Acta de no verificativo en	Si existe quórum se continua la asamblea En caso de no existir quórum,

				caso necesario	se levanta el acta y se convoca a asamblea por segunda convocatoria.
6.2	Segunda actividad de la asamblea: Desarrollo: a.- presentación de la relación de los posibles sujetos de derecho b.- presentación del informe de avance de la integración de expedientes de los sujetos a quienes se les reconocerá derechos c.- presentación de las constancias de conformidad de límites con colindantes d.- presentación y exhibición de los croquis a mano alzada e.- identificación de cada posible sujeto de	Comisión auxiliar Comisión auxiliar Comisión auxiliar PA Comisión auxiliar con la asistencia técnica del INEGI. Asamblea Comisión auxiliar PA INEGI. Comisión auxiliar y la Asamblea Asamblea Órgano ejidal con el auxilio de la PA	Relación validad de los posibles sujetos de derecho Compromisos de entrega de la documentación faltante en caso necesario Constancia de conformidad de límites con colindantes Acuerdo que valida los croquis a mano alzada como proyecto para la medición de las tierras Validación de la relimitación individual expresada en los croquis Acuerdos de tratamiento y solución Acuerdo de Ejidatarios e integrantes de la comisión vecinal Acta de	Asentamiento en el acta de asamblea Formato de constancia de conformidad de colindantes Asentamiento en el acta de asamblea Asentamiento en el acta de asamblea Sello y firma de los integrantes del órgano ejidal Asentamiento en el acta de asamblea Asentamiento en el acta de asamblea Asentamiento en el acta de asamblea Asentamiento en el acta de asamblea Acta de asamblea	Los ejidatarios firman si lo desean al reverso de los croquis Los trabajos de medición se iniciaran hasta que estén resueltos todos los conflictos de límites con colindantes El numero de ejidatarios designados no deben ser mayor a cinco

	derecho, de su posición en los croquis f.- presentación y análisis de los conflictos identificados durante el desarrollo de los trabajos de la Comisión auxiliar. g.- votación para determinar la aceptación del informe de la Comisión auxiliar h.- elección de ejidatarios integrantes de la Comisión Vecinal(parte proporcional) 1.- establecimiento de acuerdos, levantamiento o del acta de asamblea y firma de los participantes		asamblea debidamente requisitada	de acuerdo a los formatos establecidos	
	Actividades que se derivan de la asamblea				
6.3	Información del PROCEDE	PA Ejidatarios asignados	Sensibilización de avecindados	Materiales de difusión autorizados:	En la presentación se deberá hacer

	con avecindados	para integrar la comisión Vecinal		Folletos Audiovisuales Trípticos, etc. Reporte de las actividades de concertación y promoción	énfasis en lo relativo a la titulación de solares urbanos
6.4	Invitación para celebrar una reunión general de avecindados	PA	Invitación a la reunión	Cartel de invitación	
6.5	Reunión general de avecindados ; desarrollo: A presentación del PROCEDE b.- descripción de las funciones y actividades de la comisión vecinal c.- elección de avecindados que integraran la Comisión Vecinal(part e proporcional)	PA INEGI. Avecindados P:A: I.N.E.G.I. P:A: Avecindados	Avecindados integrantes de la comisión vecinal (parte proporcional)	Guía de explicación Asentamiento en acta de reunión	En la presentación se deberá hacer énfasis en lo relativo a la titulación de solares urbanos El numero de avecindados designados no deberá de ser mayor de cinco
6.6	Integración de la Comisión Vecinal	PA. Comisión Vecinal	Comisión Vecinal debidamente integrada	Acta de integración Asentamiento en acta de reunión	El acta de integración deberá ser atestiguado por la PA.
6.7	Capacitación de la Comisión Vecinal	PA. INEGI.	Comisión Vecinal capacitada		
6.8	Informe al	PA.	Reporte de	Formato	

	Comité Estatal del PROCEDE de los resultados de la integración de la Comisión Vecinal	INEGI.	resultados	establecido de acuerdo al sistema de seguimiento global	
6.9	Elaboración del la relación de poseedores de solares	Comisión vecinal con el auxilio de la PA.	Relación de poseedores de solares	Formato establecido	
6.10	Acopio e integración de la documentación comprobatoria que acredita la posesión del solar	Comisión vecinal con el auxilio de la PA.	Expediente que entrega: Documentación que acredita: a-Identificación del poseedor b- posesión del solar	Documentos determinados por la PA. y el RAN	Se deberá asignar un fólder o carpeta para cada expediente
6.11	Levantamiento de manifestación de no problemas de limite en el solar	Comisión vecinal con el auxilio de la PA.	Conformidad del poseedor del solar y vecinos	Formato establecido de manifestación de no problemas	Los trabajos de medición se iniciaran hasta que estén resueltos todos los conflictos de limites de los solares
6.12	Elaboración del croquis a mano alzada de la zona de urbanización con la ubicación de solares	Comisión vecinal PA. INEGI.	Croquis a mano alzada de la zona de urbanización con la ubicación de los solares	De acuerdo a los lineamientos técnicos determinados por el INEGI	
6.13	Presentación publica del croquis a mano alzada de la zona de urbanización con la	Comisión vecinal con la asistencia técnica de la PA. INEGI	Observaciones de los interesados		

	ubicación de los solares				
	VII.- Trabajos de Medición y Complementarios				
7.1	La comisión auxiliar bajo el cuidado de la PA. comunicara por escrito a colindantes e interesados el calendario de los trabajos de medición del perímetro ejidal	Comisión auxiliar	Comunicación a colindantes	Formato de oficio a colindantes	
7.2	Trabajos de medición: a.- monumentación de vértices geodésicos b.- propagación de coordenadas perimetrales c.- levantamiento del perímetro ejidal d.- medición de las al interior del ejido e.- levantamiento de las cédulas de información f.- verificación	INEGI. Comisión auxiliar Comisión vecinal	Archivos de información para la generación de los planos		Los trabajos de medición se tendrán que sujetar a las normas técnicas del RAN, recomendaciones de la asamblea y a otros ordenamientos aplicables en la materia. La comisión vecinal participa exclusivamente en los trabajos de medición de los solares urbanos

	de las mediciones en campo				
7.3	Atención y conciliación de los conflictos inter parcelarios de derechos	PA. Comisión auxiliar	Conciliación de controversias internas		
7.4	Procesamiento de la información de la medición	INEGI.	Archivos gráficos y numéricos en medios magnéticos. Plano del ejido: a.-general e interno b.-de parcelas individuales c.-de tierras de uso común d.-de asentamiento humano e.-de zona de urbanización f.-de solares urbanos		
7.5	Informar sobre la terminación de los trabajos de medición en el ejido, al órgano ejidal y la PA.	INEGI.	Conocimiento sobre la conclusión de los trabajos de medición en el ejido	Notificación por escrito	Se deberá cubrir las formalidades establecidas por la ley y su reglamento. Las convocatorias para la celebración de las asambleas de relimitación, destino y asignación de las tierras serán a partir de que se concluyan los trabajos de medición, previa consulta al INEGI.
7.6	Convocatoria para la	Órgano ejidal	Convocatoria	Cedula de convocatoria	

	celebración de la asamblea de relimitación, destino y asignación de las tierras.				
7.7	Informar al Comité Estatal del PROCEDE de la conclusión de los trabajos de medición y de las convocatorias para la celebración de asambleas de relimitación, destino y asignación de las tierras	PA. INEGI.	Informe de evaluación y avance del programa	Minuta y acuerdos de la reunión del Comité Estatal del PROCEDE	
	VIII.- Asamblea de Relimitación, Destino y Asignación de las tierras				
8.1	Preparación de la asamblea de relimitación, destino y asignación de las tierras: a.- promoción de la asamblea	Comisión auxiliar PA. INEGI. Comisión auxiliar Órgano ejidal con el apoyo de la PA. INEGI. Comisión auxiliar	Acuerdo de asistencia a la asamblea del fedatario publico Conocimiento	Solicitud por escrito Recibo de entrega de planos	La entrega se hará en presencia de la PA.

	<p>b.- concertación de la asistencia del fedatario publico</p> <p>c.- entrega de los planos del ejido de la comisión auxiliar</p> <p>d.- exhibición de los planos resultantes de los trabajos de medición y de las relaciones de sujetos a los que se les reconocerán derechos</p> <p>e.- elaboración de informe de la exhibición de los planos y de las relaciones de los sujetos a los que se les reconocerá derechos</p> <p>f.- presentación a las autoridades municipales para su autorización del plano de la zona urbana del</p>	<p>PA. INEGI.</p> <p>Comisión auxiliar PA. INEGI.</p> <p>Órgano ejidal con auxilio de PA.</p> <p>Comisión auxiliar con el apoyo de la PA. Comisión vecinal</p> <p>Comisión auxiliar con auxilio de las PA.</p>	<p>previo a la realización de la asamblea de los interesados</p> <p>Observaciones a los planos y las relaciones de posibles sujetos de derechos</p> <p>Plano de la zona urbana autorizado por las autoridades municipales</p> <p>Informe</p> <p>Expedientes individuales</p> <p>Informe</p>	<p>Plano sellado y autorizado por el municipio</p> <p>De acuerdo a la guía establecida al respecto</p> <p>Documento determinado por el RAN</p> <p>De acuerdo a la guía establecida al respecto</p>	<p>Los planos y las relaciones de posibles sujetos de derechos deberá colocarse en un lugar visible protegidos por la comisión auxiliar durante un periodo de 8 a 15 días</p> <p>El INEGI. atenderá las observaciones que se hagan a los planos</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>ejido</p> <p>g.- elaboración del informe de los expedientes de los sujetos a los que se les reconocerán derechos</p> <p>h.- entrega a la PA. de los expedientes de los poseedores de solares urbanos</p> <p>l.- integración del informe sobre los conflictos presentados durante los trabajos de medición y soluciones dadas.</p>				
8.2	Primera actividad de la asamblea: Declaración de Quórum	Órgano ejidal PA.	Declaración de quórum o acta de no verificativo	Asentamiento en el acta de asamblea Acta de no verificativo en caso necesario	En caso de no existir quórum se levanta el acta y se convoca a asamblea por segunda convocatoria
8.3	Segunda actividad de la asamblea: Desarrollo: a.- presentación del informe de la comisión auxiliar sobre los sujetos a los que se les reconocerán derechos y	Asamblea PA. INEGI. Comisión auxiliar Asamblea Comisión auxiliar con el	Reconocimiento de sujetos de derecho	Asentamiento en el acta de asamblea	

	<p>de la integración de los expedientes respectivos</p> <p>b.-votación para la aprobación y reconocimiento de los sujetos de derechos</p> <p>c.- presentación del plano general e interno</p> <p>d.-votación para la aprobación y reconocimiento de la relimitación y destino de las tierras al interior del ejido</p> <p>e.- presentación del plano parcelario</p> <p>f.-votación para la aprobación y reconocimiento de la asignación individual de parcelas</p> <p>g.- presentación del plano de tierras de uso común</p> <p>h.-votación para la aprobación de la asignación de derechos</p>	<p>apoyo técnico del INEGI. Asamblea</p> <p>Comisión auxiliar con el apoyo técnico del INEGI. Asamblea</p> <p>Comisión auxiliar con el apoyo técnico del INEGI. Asamblea</p> <p>Comisión auxiliar con el apoyo técnico del INEGI. Asamblea</p>	<p>Aprobación de la relimitación y destino de las tierras</p> <p>Aprobación y reconocimiento de la asignación individual de parcelas</p> <p>Aprobación de la asignación de derechos sobre las tierras de uso común</p> <p>Aprobación de la relimitación interna de las tierras de asentamiento humano</p>	<p>Asentamiento en el acta de asamblea</p>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	<p>sobre las tierras de uso común</p> <p>i.- presentación del plano de asentamiento humano</p> <p>j.-votación para la aprobación de la relimitación interna de las tierras de asentamiento humano</p>				
8.4	<p>Tercera actividad de la asamblea: Levantamiento del acta de asamblea, firma del acta y de los planos aprobados. Certificación del fedatario público y del representante de la Procuraduría Agraria</p>	<p>Asamblea Órgano ejidal PA. Fedatario público</p>	<p>Acta de asamblea y planos, validados por los miembros de la asamblea y certificados por el fedatario público</p>	<p>Acta de planos</p>	
8.5	<p>Solicitud al Registro Agrario Nacional para: Inscripción del acta de asamblea Certificación e inscripción del plano general, interno y parcelario</p>	<p>Órgano ejidal</p>	<p>Solicitud al Registro Agrario Nacional</p>	<p>Formato de solicitud</p>	

	Expedición e inscripción de los certificados parcelarios y de derechos de las tierras de uso común Expedición de títulos de solares urbanos				
8.6	Integración del expediente final conteniendo: a.-relación de sujetos de derechos b.- expedientes individuales c.-acta de asamblea d.-planos del ejido e.- constancias de conformidad de colindantes f.-solicitud de inscripción y certificación al RAN g.-anexos respectivos	Órgano ejidal PA.	Expediente definitivo	Oficio de entrega de expedientes definitivos	
	IX Inscripción de Actas y Planos				
9.1	Entrega al RAN de la documentación ejidal para su	Órgano ejidal PA. INEGI.	Recepción de la documentación para su registro	Acuse de recibo	

	registro				
9.2	Revisión de la documentación y de los planos del ejido	R.A.N.	diagnostico	De acuerdo al procedimiento establecido	De acuerdo al procedimiento descrito en el reglamento interno del Registro Agrario Nacional
9.3	Inscripción de planos del ejido bajo clave catastral única	RAN	Inscripción y clave única		
9.4	Inscripción de actas de asamblea	R.A.N.	Asiento registral		
	X Expedición e Inscripción de Certificación y títulos				
10.1	Expedición de certificados parcelarios y de uso común, así como inscripción de los mismos	R.A.N.	Certificados parcelarios y de uso común		
10.2	Expedición de títulos de propiedad de solares urbanos	R.A.N.	Títulos de propiedad de solares urbanos		
10.3	Inscripción de títulos de propiedad en el Registro Publico de la Propiedad	R.A.N. R.P.P.	Títulos de propiedad inscritos en el Registro Publico de la Propiedad		
	XI.- Entrega de Certificados y Títulos a				

	los Sujetos de Derechos.				
11.1	Entrega de certificados de derechos parcelarios y de uso común y entrega de títulos de propiedad de solares urbanos				

PA.-Procuraduría Agraria RAN. Registro Agrario Nacional INEGI.-Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

**ANEXO NUM. 4"PROCEDIMIENTO GENERAL DE OPERACIÓN
DEL PROCEDE PARA COMUNIDADES"**

Principales actividades derivadas de las diez acciones básicas, para Comunidades.

ETAPA Y ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
<p>1.-COORDINACION Y CONCERTACIÓN</p> <p>1.1.-Integración de la carpeta básica</p> <p>1.2.-Recabar la documentación que permita determinar la situación jurídica y vigente de la acción agraria de la comunidad.</p> <p>1.3.-Información y sensibilización a las</p>	<p>Es la primera acción del programa, en la cual se deben desarrollar tres actividades principales; la integración de la Carpeta Básica, recabar la constancia de inexistencia de juicios de amparo o de inconformidad así como la información y sensibilización a las autoridades municipales, a los representantes de las organizaciones y a los funcionarios de las dependencias federales afines al programa</p> <p>Actividad fundamental en la cual la PA hace acopio de la documentación de carácter jurídico-técnico de la comunidad, consistente en la resolución presidencial o de los Tribunales Agrarios que le haya dado origen a la comunidad, el plano definitivo o de ejecución y el acta de posesión y deslinde, documentos que deberá proporcionar el RAN.</p> <p>Con el propósito de conocer la situación jurídica que guarda la comunidad, la Procuraduría Agraria solicitara a la Coordinación Agraria (SRA), la constancia de inexistencia de juicios de amparo y/o de inconformidad, así como información respecto a los procedimientos de exclusión de propiedades privadas enclavadas en la superficie comunal</p> <p>De igual forma solicitara a la Coordinación Agraria y al Registro Agrario Nacional una constancia sobre la existencia de decretos expropiatorios.</p> <p>Esta actividad consiste en celebrar reuniones para la presentación e información sobre el programa con el propósito</p>

<p>autoridades municipales, organizaciones campesinas y funcionarios públicos</p>	<p>de obtener el apoyo para su difusión.</p>
<p>2.-INFORMACION Y SENSIBILIZACION AL INTERIOR DE LA COMUNIDAD</p> <p>2.1.- Reunión con órganos comunales, autoridades tradicionales, en su caso a comuneros y avecindados</p>	<p>La PA sensibilizara a los órganos de representación, autoridades tradicionales, en caso de que existan, a los comuneros y avecindados sobre el objetivo, beneficios y actividades del PROCEDE en comunidades</p> <p>Previo a la asamblea de información y anuencia, investigar si existen autoridades tradicionales en la comunidad y la influencia que tienen en las decisiones del núcleo, con el propósito de obtener su participación en la entrevista.</p> <p>Es el primer contacto que se tiene con los miembros de la comunidad en el que se explicaran los objetivos del PROCEDE en comunidades, las actividades que es necesario desarrollar y los productos que se pueden obtener, así como que se les puede medir el perímetro, grandes áreas y solares para que obtengan certificados de uso común y títulos solares (oferta Institucional) y que además se les puedan medir las parcelas a fin de que obtengan certificados parcelarios(modalidad con expectativas de obtener certificados parcelarios)</p> <p>Si en la comunidad existen anexos o barrios, acudir a cada uno de ellos para llevar a cabo estas actividades de información y sensibilización, con el propósito de que todos los integrantes del núcleo conozcan perfectamente el programa</p> <p>Solicitar a los representantes comunales que faciliten: la carta básica de la comunidad, el libro de actas, el estatuto</p>

<p>2.2.- Actividades relacionadas con la conformación del padrón preliminar de comuneros.</p>	<p>carpeta básica de la comunidad, el libro de actas, el estatuto comunal, la lista actual de personas que se consideren comuneros y demás documentación relacionada con derechos individuales.</p> <p>Solicitar mediante oficio al RAN el padrón de comuneros (padrón-RAN). En el caso que el RAN no cuente con la información al respecto, lo manifestara por escrito.</p> <p>Será necesario aplicar la cedula de información a los miembros del Comisariado de bienes comunales y Consejo de vigilancia a fin de obtener información que permita conocer las condiciones organizativas, económicas, políticas y sociales que existen en el núcleo, para determinar las acciones del programa</p>
<p>2.3.- Aplicación de la cedula de información para la elaboración del diagnostico comunal.</p>	<p>Es indispensable recabar información adicional a la que se obtuvo de los órganos comunales durante el levantamiento de la cedula, que permita ampliar o ratificar los datos obtenidos.</p> <p>Una vez recopilada toda la información, elaborar la ficha resumen de viabilidad y dificultad por comunidad, a partir de la cual se detalla la situación y problemática de la misma, resultado de las reuniones señaladas, de la aplicación de la cedula de información, así como de las impresiones recabadas durante la etapa de información y sensibilización, para determinar si es o no viable incorporar la comunidad al programa, para tal efecto la ficha en su apartado IV contiene un recuadro en el que deberá precisar tal situación.</p>
<p>2.4.- Elaboración de la ficha resumen de viabilidad y dificultad por comunidad</p>	<p>Se revisara la resolución presidencial contenida en la carpeta básica con el fin de saber si menciona los nombres y/o números de los comuneros.</p>

<p>2.5.- Análisis de los antecedentes documentales y conformación del padrón preliminar de comuneros</p>	<p>En caso de que no exista padrón-RAN y la resolución presidencial cuente con nombre y número, se contrasta con la lista actual</p> <p>Verificar si la comunidad o no con estatuto comunal, de contar con el, revisar que contenga el apartado relativo a la aceptación y separación de comuneros, así mismo que su contenido se ajuste a los lineamientos mínimos marcados por la Ley y no contravenga disposición legal alguna. De esta verificación se desprenderá la necesidad de integrar una comisión que redacte el apartado del estatuto comunal relativo a la aceptación y separación de comuneros.</p>
<p>2.6.-Existencia del estatuto comunal</p>	<p>Efectuar las actividades anteriores, si la comunidad reúne las condiciones para llevar a cabo el programa, se solicita al Comisariado de bienes comunales convoque a la asamblea de información y anuencia.</p>
<p>2.7.-Expedir convocatoria para asamblea de información y anuencia</p>	<p>El orden del día de dicha asamblea debe contener, por lo menos, los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Lista de asistencia 2.-Verificación del quórum legal 3.-Instalación legal de la asamblea 4.-Lectura del orden del día 5.-Elección del Presidente, secretario de actas y Escrutadores 6.-Explicación de los objetivos y principales actividades del PROCEDE en comunidades 7.-Acuerdo de incorporación de la comunidad al programa 8.-Acuerdo de aceptación de la oferta institucional o en caso de la modalidad del Programa General Operativo(PGO) para comunidades con expectativas de obtener certificados parcelarios 9.-Integración de la comisión auxiliar

	<p>10.-Integración de la comisión vecinal, en su caso</p> <p>11.-Interacción de la comisión redactora del estatuto comunal, en su caso</p> <p>12.-Solicitud a la PA para la incorporación de la comunidad al programa, de auxilio técnico al RAN para la delimitación de las tierras al interior de la comunidad y al INEGI para la realización de los trabajos técnicos.</p> <p>13.-Clausura de la asamblea</p> <p>Una vez emitida la convocatoria, deberá notificarse el lugar la fecha y hora de celebración de la asamblea al personal del INEGI que participara durante el desarrollo de la misma.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

SIGLAS UTILIZADAS

ADDAT. Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.

AFORES. Administración de Fondos para el Retiro.

AIA. Asamblea de Información y Anuencia.

AICA. Asamblea de Información de la Comisión Auxiliar.

ANAGSA. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera

ARIC. Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

BM. Banco Mundial

CAP. Congreso Agrario Permanente.

CIVAC. Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca

CNC. Confederación Nacional Campesina.

COFETEL. Comisión Federal de Telecomunicaciones

CONSAR. Comisión Nacional del Sistema para el retiro.

CORETT. Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.

CRU. Clave de Registro Único

ESCARSUR. Empresa de Solidaridad Campesina Revolución del Sur.

FIFONAFE. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

FMI. Fondo Monetario Internacional.

FUT. Formato Único de Trámite

G-7 Grupo de los Siete

GATT. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social

INDA. Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

IVA. Impuesto al Valor Agregado

LSSS. Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

ME. Memorando de Entendimiento

OMC. Organización Mundial de Comercio

ONG. Organismos no Gubernamentales.

PA. Procuraduría Agraria

PAN. Partido Acción Nacional.

PARM. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

PFCRN. Partido Frente Cardenista de la Revolución Nacionalista.
PIB. Producto Interno Bruto
PND. Plan Nacional de Desarrollo.
PPS. Partido Popular Socialista.
PRD. Partido de la Revolución Democrática.
PRI. Partido Revolucionario Institucional.
PROCEDE. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
PSA. Plan Sectorial Agrario
RAN. Registro Agrario Nacional.
SAM. Sistema Alimentario Mexicano
SAR. Sistema de Ahorro para el Retiro.
SAT. Sistema de Administración Tributaria.
SCG. Sistema de Control de Gestión.
SDI. Sistema de Derechos Individuales.
SEDESOL. Secretaria de Desarrollo Social.
SHARAN. Sistema del Historial Agrario de Registro Agrario Nacional.
SICA. Sistema Institucional de Catálogos Agrarios.
SICOAGA. Sistema de Consulta del Archivo General Agrario.
SIG. Sistema de Información Geográfica.
SIRAN. Sistemas Informáticos de Inscripción al Registro Agrario Nacional.
SPR. Sociedades de Producción Rural
SRA. Secretaria de la Reforma Agraria.
TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
TUA. Tribunal Unitario Agrario.
UC. Unión de Comunidades
UE. Unión de Ejidos
USPR. Unión de Sociedades de Producción Rural.