

Hacia una estrategia de participación
de los sujetos agrarios en el
proceso de organización y capacitación

El proceso de organización de los sujetos agrarios y, por ende, de los productores rurales requiere de nuevos planteamientos a fin de que sea una condición real para avanzar en la senda del desarrollo agrario, más aún, es una tarea de todos, principalmente de los propios sujetos, pero es cierto que requieren encontrar las bases, entre ellas, los requisitos legales para desencadenarla y rescatar la experiencia existente.

La organización y capacitación agraria constituyen una de las prioridades del sector agrario y en particular de la Procuraduría Agraria. Las acciones que esta institución ha estado realizando reflejan un gran avance en la materia, pero se percibe que aún falta consolidar este trabajo en cada uno de los núcleos agrarios, y proyectar los niveles organizativos de éstos hacia las actividades productivas; existen los recursos humanos, materiales y financieros mínimos para instrumentar una estrategia y acciones, pero suficientes para garantizar el desarrollo de nuevos métodos con la participación activa de los campesinos.

En este sentido, el modesto trabajo que se presenta tiene el propósito, aunque de manera general, de delinear algunos aspectos que pudieran integrarse en una nueva estrategia de trabajo institucional, con el único fin de que se revalorice la participación de los sujetos agrarios en su propio desarrollo, y a su vez, se fortalezca el sentido social de la Procuraduría Agraria, en su carácter de asesora y defensora de uno de los sectores más pobres de México.

Conforme a lo anterior, en un primer apartado se hace una breve descripción respecto a las bases legales y ámbitos de participación de los sujetos agrarios, que son las principales referencias

* Jefe de Residencia de la PA en Naucalpan, Estado de México.

para la participación de los campesinos, y la definición de estrategias de trabajo.

En el segundo apartado, hacemos referencia, por demás breve, sobre la experiencia institucional, resaltando el papel de los recursos humanos como un factor con que cuenta la Procuraduría Agraria para llevar a la práctica cualquier actividad, por novedosa que ésta sea, en el marco de la Ley Agraria.

En el tercer apartado, presentamos lo que a nuestro juicio podrían ser los elementos a considerar en la instrumentación de una posible estrategia de trabajo con la participación de los campesinos, al final de este apartado se hace referencia a dos ejemplos de talleres de capacitación y participación de los sujetos agrarios, con la idea de ilustrar el camino a seguir dentro del proceso del desarrollo agrario, y al final se incluyen algunas conclusiones generales.

Cabe advertir que no se pretendió describir una metodología, sino únicamente, señalar algunos aspectos, como producto de la experiencia que el suscrito tiene como residente, en donde se observa que los visitadores agrarios requieren de una diversidad de herramientas para desempeñar su trabajo, y por el lado de los campesinos, se denota una gran pasividad para enfrentar sus problemas, por lo que habrá que ponderar las posibilidades de instrumentar una estrategia, como la que se propone, en asuntos agrarios.

Bases y ámbitos para la participación de los sujetos agrarios

El Artículo 27 constitucional, en la fracción XIX, en su último párrafo, textualmente dice: “la Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”,¹ en once palabras se ordena la creación de la Procuraduría Agraria, que constituye un hecho histórico, si consideramos que son escasos los antecedentes de un órgano procurador de justicia en nuestro país.

¹ *Marco Legal Agrario*. Procuraduría Agraria, 3ª ed., México, 1998, p. 38.

En este sentido, el antecedente más remoto se encuentra en el protector fiscal, previsto tanto en la recopilación de Leyes Indias, ley número XVI, como en la ordenanza del 30 de junio de 1646, del Rey Felipe IV... los protectores fiscales tenían la misión de amparar a los indios en la defensa de sus tierras y derechos, para que se les hiciera justicia.² Asimismo, en el estado de San Luis Potosí, en el año 1847 se crea la Procuraduría de Pobres, la función de ésta era defender a los desamparados de injusticias, atropellos y excesos cometidos por autoridades, teniendo además la función de mejorar las condiciones de vida de las personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar; sus servicios eran gratuitos.³

Las dos referencias nos permiten señalar que la Procuraduría Agraria en la actualidad tiene la responsabilidad de procurar la justicia agraria entre los más pobres de nuestro país y vigilar que se procuren las condiciones para un mejor nivel de vida. La Procuraduría Agraria, conforme al artículo 135 de la Ley Agraria, tiene encomendadas las funciones de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones consideradas en el artículo 136 de la Ley.⁴

En el reglamento interior de esta institución se señala, además de los sujetos antes mencionados, a los colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general; asimismo, en el artículo 4º precisa que la Procuraduría Agraria llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestión administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.⁵

² Gil Rendón, Raymundo. *El Ombusman en el Derecho Constitucional Comparado*. MC Graw Hill, México, 2002, p. 405.

³ *Idem*, p. 357 y 359.

⁴ *Marco legal...*, *op. cit.*, p. 80.

⁵ *Idem*, p. 296-297.

En este contexto, la Procuraduría Agraria, desde hace más de una década, ha venido cumpliendo con el papel que la Ley Agraria le confiere, teniendo una amplia gama de opciones legales para la procuración de justicia en el campo; una de las primeras tareas a las que se dedicó fue a la regularización de la tenencia de tierras y a la difusión de las reformas del marco legal, esto se impulsó mediante la capacitación, difundiendo los derechos que tienen los sujetos agrarios a proporcionar orientación y asesoría jurídica para la creación de organizaciones sociales que la Ley Agraria señala.

Lo anterior se ha realizado con estricto apego a la autonomía que legalmente tienen los núcleos agrarios, ya que —como sabemos— tienen plenas facultades para la toma de decisiones y libertad para determinar lo que mejor les conviene para el aprovechamiento de los recursos naturales, a través de las asambleas generales, como máximo órgano de decisión que establece la legislación agraria, o bien para determinar las formas en que el núcleo se organizará.

La libertad que ahora tienen los campesinos para que de manera autónoma tomen sus decisiones, constituye un elemento fundamental para la participación, la que se debe concretizar en las asambleas generales, de donde emanan las decisiones fundamentales que determinan el destino de los núcleos de población agrarios. Los órganos de representación y vigilancia han jugado un papel importante en este proceso, que en algunos casos posibilitan la participación de los sujetos agrarios y en otros los obstaculizan.

Por otro lado, podemos identificar en la Ley Agraria los principales ámbitos en los que la participación se debe llevar a cabo, tanto para la toma de decisiones y la planeación de acciones, como la instrumentación de algún proyecto de beneficio para el núcleo de población agrario; a grandes rasgos, se pueden señalar los siguientes ámbitos:

La Asamblea General es el espacio fundamental de decisión, planeación y ejecución de acciones y proyectos. Los sujetos agrarios,

en este caso ejidatarios o comuneros, pueden decidir, de manera exclusiva, conforme lo dispone el artículo 23 de la Ley, entre otros, respecto de los siguientes asuntos: el Reglamento Interno, instrumentación del libro de registro y de administración y contabilidad de los fondos comunes, la elección de sus órganos de representación y vigilancia, otorgar poderes y mandato, aprobar cuentas y balances, aprobar convenios y contratos para el aprovechamiento de las tierras de uso común, y adopción del dominio pleno.

De las decisiones de la asamblea pueden surgir otras formas organizativas auxiliares del comisariado ejidal, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Agraria. Estos “órganos auxiliares”, que en la práctica funcionan, son: la comisión auxiliar, que se integra para las actividades del PROCEDE; la comisión redactora, conformada para la elaboración o actualización del reglamento interno o estatuto comunal; en muchas ocasiones, la comisión de revisión de cuentas del Comisariado Ejidal, ya sea que esté o no en funciones, y comisiones específicas para el seguimiento de algunos conflictos, tales como de límites con otros núcleos y/o propietarios.

Por lo anterior, es menester señalar que durante muchos años dichas comisiones han funcionado temporalmente, por ejemplo, la comisión auxiliar únicamente durante los trabajos del PROCEDE y la comisión redactora hasta que culmina el reglamento interno o estatuto comunal. La facultad que la asamblea tiene para nombrar comisiones no se ha aprovechado para la atención y solución de problemas específicos, y para la realización de otro tipo de tareas al interior de los núcleos.

Asimismo, las organizaciones sociales que constituyen formas organizativas de segundo nivel son espacios en donde la participación debe ser fundamental; la Ley Agraria precisa las formas de organización que asumen éstas tanto en lo relativo a sus órganos de representación y vigilancia y la asamblea como órgano decisorio. Estas organizaciones son: Uniones de Ejidos, Sociedades de Producción Rural (SPR), Uniones de SPR's y Asociaciones Rurales

de Interés colectivo (ARIC's); de éstas, a su vez, pueden emerger otras formas organizativas, que serán asumidas por las empresas que las uniones y asociaciones rurales de interés colectivo establezcan. Existen otras variantes, como las Sociedades Cooperativas y las Sociedades de Solidaridad Social (SSS), que en la práctica funcionan.

Por otro lado, la unidad agrícola industrial de la mujer, la parcela escolar y la unidad productiva para el desarrollo integral y de la juventud, son también espacios propicios de participación, al igual que la junta de pobladores; que constituyen espacios de participación de la población asentada en los núcleos agrarios son las cooperativas y las SSS. A últimas fechas se agregan las acciones de EMPRENDE y los grupos de trabajo.

De 1992 a la fecha, a lo largo del país, la Procuraduría Agraria ha realizado esmerados esfuerzos con el fin de fortalecer los trabajos de certificación de los derechos agrarios para otorgar certeza y seguridad jurídica; en establecer los elementos básicos de organización, tales como libros de registro, reglamentos internos, libro de contabilidad y administración, actualización de órganos y registro de sucesores; ha promovido la constitución de sociedades rurales, y regulado el establecimiento y funcionamiento de las parcelas con destino específico, entre otras.

Sin embargo, este esfuerzo constituye el principio, si bien dichas actividades se han logrado con la participación de los interesados en los diferentes ámbitos mencionados, se percibe que dicha participación se ha quedado en muchos casos en el camino, no hay continuidad; por ejemplo, se actualiza el reglamento interno aprobado por la asamblea, se inscribe en el Registro Agrario Nacional, pero este importante instrumento no se difunde entre los sujetos agrarios y mucho menos se aplica. A la comisión redactora se le deberían ampliar sus funciones con el objetivo de dar a conocer el reglamento actualizado y de vigilar su aplicación. Para lograr que el reglamento interno cumpla su función se requiere establecer nuevas formas y

métodos para propiciar la participación de los ejidatarios de una manera reflexiva y activa.

En otro orden de ideas, las funciones de la Procuraduría Agraria constituyen actividades de la administración pública federal, consecuentemente se inscriben en el proceso nacional de planeación. El Programa Sectorial Agrario 2001-2006 constituye el instrumento rector que orienta las acciones de las dependencias del Sector Agrario mediante la definición de los objetivos. Las estrategias y acciones, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, definido en el Artículo 26 de la Constitución.

Las diversas actividades que establece el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 tienen el propósito de propiciar el desarrollo rural integral sustentable en los núcleos agrarios del país. En particular, la capacitación y organización de los sujetos agrarios que en gran medida constituyen funciones encomendadas a la Procuraduría Agraria, por lo que sus acciones se encaminan al cumplimiento de los objetivos de este Programa.

La experiencia institucional

Los logros que la Procuraduría Agraria ha alcanzado y el reconocimiento de que es objeto por parte de los campesinos, se debe, en gran medida, a la importancia que otorgó desde sus inicios a: el factor humano, la estructura organizativa territorial y las normas y procedimientos operativos, con estos elementos la institución ha logrado una presencia muy importante en el campo, pudiendo asegurarse que es una de las dependencias más cercanas a los campesinos.

En lo que concierne al factor humano, podemos señalar que desde el primer año en que inició formalmente sus funciones, se incorporó gente joven, en la mayoría de los casos, recién egresada de las diversas universidades e institutos de enseñanza superior, de tal suerte que se integró un equipo multidisciplinario. Estos jóvenes, hoy en día, han alcanzado una madurez laboral y profesionalmente hablando, a los que la institución ha destinado y destina tiempo y re-

cursos en su preparación. Sin embargo, en la actualidad existe la percepción de que en materia de capacitación interna, se requiere iniciar un nuevo ciclo en función de la realidad agraria que se vive en cada núcleo agrario.

No obstante lo anterior, se reconoce que la institución cuenta con capital humano invaluable, debidamente capacitado y con amplia experiencia en el trabajo en campo con campesinos, estos jóvenes han sido de alguna manera los impulsores de la transformación agraria y de la gestación de nuevos procesos sociales y agrarios en el campo, y también fieles testigos de las carencias económicas, productivas, técnicas, organizativas y sociales que enfrentan los campesinos, en el ejido, en la localidad rural y en la microrregión.

En este sentido, la capacitación en su sentido amplio, se ha dado hacia el interior de la institución, aplicándola al personal para que éste a su vez capacite. Este instrumento ha sido en gran medida la columna vertebral del trabajo institucional, ha permitido transmitir el espíritu de las reformas y de la nueva cultura agraria; pero a más de diez años, ¿qué tantos logros realmente se han tenido?, ¿en qué medida estas acciones han impactado en la vida de los sujetos agrarios?, ¿estarán listos para iniciar una nueva etapa o fase de desarrollo? Estos cuestionamientos son difíciles de contestar, ya que no se cuenta con instrumentos adecuados de evaluación cuantitativamente, se sabe, por ejemplo, del número de ejidos certificados, total de beneficiados, muchos que cuentan con reglamentos o estatutos actualizados en cuanto se instrumentó en el libro de contabilidad, pero desconocemos con precisión el impacto social, salvo en algunos casos específicos.

En este contexto, dentro del marco de la capacitación se requiere del rediseño de métodos y metodología con instrumentos adecuados al momento actual, que implique, a su vez, evaluar el trabajo de la institución, pero conjuntamente con los que han recibido la capacitación, es decir, se requiere pasar de una capacitación tradicional a una participativa, bajo nuevos esquemas de trabajo en el campo.

Los visitantes, además de cumplir el papel de garantes de la Ley Agraria y de otras disposiciones relacionadas con el sector rural, también se han convertido en verdaderos “promotores” (facilitadores), con alto grado de conocimiento de los núcleos agrarios en cuanto a su problemática interna y la que vive en general el núcleo de población: al interior de los núcleos se establecen relaciones demasiado complejas, que en muchos casos obstaculizan el análisis y la toma de decisiones en el marco de la ley. Se requieren instrumentos metodológicos que permitan orientar y reorientar el proceso interno hacia nuevas formas de desarrollo que fortalezcan las bases para enfrentar lo externo, esto es, hacia la microrregión, con una base organizativa sólida, en donde el ejido o la comunidad sean los centros detonadores del desarrollo rural a nivel local.

Por otra parte, la organización administrativa descentralizada de la PA, ha permitido tener penetración y presencia en los núcleos agrarios, la institucionalización de las residencias como unidades administrativas, con una base territorial jurisdiccionalmente definida, configura un acierto importante, que en muchos aspectos habrá que fortalecer; a pesar de ello, actualmente cuentan con la infraestructura y el capital humano suficientes, que permite la derrama de beneficios a los campesinos, a través de la prestación de servicios gratuitos que realza el sentido social de esta importante institución.

La estrategia establecida para acercar los servicios institucionales ha funcionado con gran éxito, en un marco actual de restricciones presupuestales importantes. Los campesinos han tomado esta modalidad de manera aceptable, ya que les facilita hacer consultas, plantear sus conflictos, solicitar apoyo para sus gestiones, agilizar los trabajos del PROCEDE, etc., sería difícil pensar qué actitud asumirían los campesinos el día en que estas unidades administrativas llegaran a desaparecer.

Conforme a lo anterior, el trabajo institucional, para el cumplimiento de las funciones y atribuciones encomendadas a la PA, tie-

nen en las residencias y su área de atención los espacios idóneos para fortalecer sus acciones y programas, bajo la perspectiva del desarrollo agrario integral, es decir, que la organización de la institución en espacios geográficos definidos facilita el trabajo de campo y es congruente con las formas organizativas de cobertura regional que los campesinos (ejidatarios y comuneros) pueden asumir, por ejemplo, uniones de ejidos, uniones de sociedades de producción rural o ARIC's, que por sus características tienen alcance microrregional.

Respecto a las normas y procedimientos, también la institución ha puesto especial interés, contando a la fecha con diversos manuales de operación que facilitan la labor del personal operativo, en estos documentos se precisan los procedimientos a seguir para la atención de los diversos asuntos que plantean los promoventes, es decir, constituyen instrumentos de apoyo en la interpretación de la Ley Agraria, y su aplicación a situaciones concretas, con la cual permite proporcionar un servicio y atención adecuada en el lugar de los hechos; sin embargo, estos documentos requieren de una revisión en cuanto al procedimiento, y cuya actualización deberá partir de la experiencia concreta de quien lo aplica: los visitadores y abogados, esto será más enriquecedor y sobre todo congruente con la realidad agraria que a diario enfrentan los campesinos, a quienes también pueden hacer sugerencias.

Estrategia de trabajo participativo

En diversos círculos académicos e institucionales se habla de la participación de los campesinos en los procesos de desarrollo económico y social en el medio rural. Los planteamientos metodológicos para promover y motivar la participación de los campesinos son diversos y parten de diferentes enfoques, tales como la investigación, evaluación y educación participativas, autodiagnóstico, etc., pero independientemente de las diferencias que puedan existir entre estos enfoques, en todos los casos buscan que los campesinos se

involucren y participen activamente en el proceso de su propio desarrollo.⁶

Estos enfoques, en la mayoría de los casos, se centran en fomentar la participación de los campesinos para la instrumentación de proyectos productivos o sociales, mediante la utilización de técnicas y herramientas específicas para el trabajo en campo; sin embargo, para el caso de las actividades de carácter agrario, que aunque se vinculan a las actividades productivas de los núcleos, se requiere retomar estas metodologías y adecuarlas a la realidad de los sujetos agrarios, como parte del proceso de capacitación que los visitadores agrarios realizan, en cuanto que ésta constituye un medio para que los sujetos agrarios conozcan sus derechos, y que conlleva necesariamente a plantear proyectos productivos como instrumentos para resolver los problemas detectados por ellos mismos, a través de alguna figura asociativa que la Ley establece para llevarlos a cabo.

El planteamiento anterior puede resultar un tanto complicado, sobre todo si se considera llevarlo a la práctica, por lo que surge la inquietud de si es factible utilizar metodologías y herramientas participativas en asuntos de carácter agrario; consideramos que es factible su instrumentación, partiendo de las bases jurídicas que establece la Ley Agraria —incluso la Procuraduría Agraria estaría obligada a utilizarlas—, los ámbitos sociales que ésta establece y, sobre todo, por la experiencia del personal operativo y la presencia que se tiene en los núcleos agrarios.

En este contexto, con el fin de hacer más eficientes las actividades de capacitación de la institución en los núcleos agrarios, encaminadas a fortalecer la organización interna, que propicien la generación de proyectos productivos, y consecuentemente generen

⁶ Véase por ejemplo a Muro Bowling, Pedro. *Problemas del campesino y desarrollo rural alternativo*. UACH, 1992; Mata García, Bernardino. *Un modelo participativo y autogestivo de educación campesina*. UACH, 1994; Picón Cesar (coord.). *Investigación participativa: algunos aspectos críticos y problemática*. Cuadernos del CREFAL, núm. 18, Pátzcuaro, Mich., México, 1991.

ingreso y contribuya al mejoramiento de sus condiciones de vida, se requiere tener las herramientas básicas para que, a través de métodos bien definidos, los visitadores agrarios diseñen e instrumenten las acciones de capacitación participativa, dirigida a los sujetos agrarios.

Conforme a lo antes mencionado, la estrategia de trabajo a seguir se debe contemplar, en primer término, hacia el interior de la institución, lo que implica el diseño de un programa de capacitación que retome las diferentes metodologías de participación, se defina la más idónea y se capacite al personal. En este proceso se debe involucrar tanto el personal de mandos medios, incluyendo al delegado, como al personal operativo, ello implica que conjuntamente se determinarán las herramientas de trabajo a utilizar en campo y la estrategia operativa a seguir para su instrumentación.

Para el trabajo en campo, se requiere de una estrategia bien definida, en congruencia con las metas que se establecen en el Programa Operativo Anual, es decir, las acciones a realizar son las mismas, únicamente bajo un esquema de trabajo diferente, basado en la participación de los sujetos agrarios en el proceso, debidamente avaladas por la asamblea general de ejidatarios, en donde la Procuraduría Agraria fortalecerá sus funciones en la procuración de justicia agraria conforme a los mandamientos de la Ley Agraria.

Elementos de la estrategia

Es importante señalar que la estrategia deberá tener como sustento las estrategias, políticas y normas establecidas que regulan el trabajo institucional, y tendrá el propósito de generar la metodología para la participación, el diseño de técnicas y herramienta de trabajo en campo, así como el manejo de grupos, para que a través de un plan de acción se lleve a los núcleos agrarios. En este sentido, la estrategia comprendería dos momentos: el que se refiere a los aspectos a considerar al interior de la institución y las actividades a desarrollar en los núcleos agrarios.

a) consideraciones al interior de la institución

La prioridad que se tiene que establecer estará relacionada con las acciones precisadas para la impartición de justicia agraria, regularización de la propiedad rural y los programas vinculados al desarrollo agrario, entre los que destaca lo referente a la capacitación y organización agraria, como acciones tendentes al mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos agrarios.

Capacitación interna

Conforme a las premisas anteriores, la delegación deberá establecer un programa intensivo de capacitación tanto para el personal operativo como administrativo y mandos medios, pero con un nuevo enfoque; como parte de este programa, se pueden instrumentar talleres de autoevaluación, con el fin de que el personal haga un alto en el camino, y se genere un amplio espacio para la reflexión respecto al trabajo realizado y los resultados obtenidos, principalmente en materia de capacitación a los sujetos agrarios y en materia de organización, tomando como base el avance del PROCEDE en el estado.

Para la instrumentación de la capacitación, es recomendable que se concerte el apoyo de instituciones académicas u organismos especializados. En este aspecto se puede mencionar el trabajo que inició la delegación en el Estado de México a principios de 2004, que, como primer paso, concertó el apoyo del Instituto de Administración Pública en el Estado de México (IAPEM), quien proporcionó capacitación, en primer lugar al personal de mandos medios y residentes, sobre metodología para la detección de necesidades de capacitación al interior de la institución, éstos, a su vez, capacitaron al personal operativo y administrativo de cada residencia.

La particularidad de esta capacitación es que fue participativa, en donde todo el personal se involucró en la detección de los problemas en cada unidad administrativa y propusieron alternativas de solución; el producto final que se obtuvo fue un diagnóstico general, que permite conocer las necesidades de capacitación y otros proble-

mas detectados; asimismo, se observó que el personal operativo requiere de una capacitación más especializada, carecen de herramientas e instrumentos de apoyo para capacitar a los sujetos agrarios.

Esta experiencia se pretende incorporarla a un proceso más amplio, dentro del modelo de calidad, sobre el cual se han dado los primeros pasos para su instrumentación en el estado, en el marco del Programa de Buen Gobierno. En este proceso, la capacitación se convertirá en la columna vertebral del quehacer institucional, lo que redundará en que se vinculen programas de capacitación participativa en los núcleos agrarios, como parte de las innovaciones y procesos de cambio que se generarán, buscando la calidad en el servicio.

En síntesis, el programa de capacitación que se instrumente al interior de la Procuraduría Agraria en cada estado, deberá tener como producto, en un primer momento, un diagnóstico, determinación de las necesidades de capacitación y el establecimiento de una metodología participativa para la capacitación a los sujetos agrarios, y en un segundo momento, la capacitación sobre ésta, el diseño de las herramientas y técnicas para la capacitación a los sujetos agrarios.

Diagnóstico institucional

Una vez que los visitadores se hayan capacitado respecto a la metodología a utilizar en sus actividades de capacitación, deberán elaborar un diagnóstico, el cual se formulará con base en el conocimiento que tienen de los núcleos que atienden y se apoyarán con información documental disponible tanto en la residencia y delegación como la existente en otras dependencias, el producto que obtiene será el diagnóstico de su zona de trabajo, el cual podría contener, a grandes rasgos, lo siguiente:

- La historia. Comprenderá el pasado y presente de los núcleos de población agrarios, destacando los aspectos culturales, los fundadores del ejido y el proceso que siguieron para la obtención de sus tierras.

- Localización y recursos naturales. Se describirá la ubicación física de los núcleos en la microrregión; la geología de la zona, fisiografía, hidrología, tipo de suelos, clima; se resaltarán los aspectos ecológicos, determinándose los recursos naturales existentes y su nivel de deterioro y formas de aprovechamiento.
- Aspectos agrarios. Se pondrá especial énfasis en este rubro, se identificarán todos los datos relativos al historial agrario, como es número de núcleos, beneficiarios (ejidatarios, poseionarios y avecindados); estructura de la propiedad de la tierra de acuerdo con el avance del PROCEDE (uso común, parcelada y asentamiento humano), otros tipos de tenencia de la tierra; se resaltaré el número de parcelas por núcleos, tamaño y vocación productiva y su grado de aprovechamiento; formas de organización establecidas para la producción y distribución, y su cobertura local o regional, entre otras.
- Conflictividad agraria. En este aspecto se resaltarán los principales problemas agrarios, clasificándolos según su grado de prioridad, identificando los casos en que interviene la Procuraduría Agraria. Esta información deberá ser congruente con la que se tiene en las fichas de los asuntos de trascendencia.
- Situación económica y productiva. Señalar las principales actividades productivas, poniendo especial énfasis en la situación agropecuaria y forestal, y sobre la infraestructura existente en la zona, entre otros aspectos.
- Situación demográfica. Se identificará el número de habitantes en la zona y por núcleo agrario; población económicamente activa, niveles de desempleo, ingresos de la población, grado de marginación y pobreza.
- Indicadores sociales. Cobertura y niveles de acceso a la educación y salud, disponibilidad de energía eléctrica, agua potable y drenaje.
- Infraestructura. Se identificarán los principales centros urbanos y la infraestructura existente y se ubicarán los núcleos agrarios inmersos en los centros urbanos.

Los aspectos señalados son una mera guía para resaltar la importancia del diagnóstico, se requiere diseñar y estandarizar una metodología a utilizar; sin embargo, ésta permitirá al personal operativo (visitadores) y de mando contar con un panorama de la problemática, desde el punto de vista institucional, pero con una visión integral; los problemas agrarios no se pueden contemplar, de manera aislada, ya que en un núcleo agrario encontramos una diversidad de problemas que están íntimamente relacionados; un conflicto jurídico puede estar relacionado con la situación económico-social que vive un núcleo agrario, la solución a un problema puede conducir a la solución de otros.

Asimismo, el jefe de residencia deberá conjuntar cada diagnóstico de los visitadores, hacer una revisión conjunta e integral. Sobre esta base, el diagnóstico microrregional, que comprende la jurisdicción de la residencia, pudiéndose integrar el diagnóstico estatal. Cabe mencionar que con este procedimiento se pueden tener 122 diagnósticos microrregionales, es decir, se tendría un diagnóstico prácticamente a nivel nacional, lo cual, en sí mismo, constituirá un aporte importante para la toma de decisiones en todos los niveles de la Procuraduría Agraria, incluso en un momento determinado la institución pudiese sugerir acciones de atención que correspondan a otras dependencias, tanto federales como estatales y municipales.

Lo anterior permitirá al visitador y a nivel de residencia elaborar un plan de acción, por zona y núcleos agrarios, de conformidad a la problemática detectada y el nivel de prioridad otorgado, es decir, se definirán las actividades a realizar a corto, mediano y largo plazos, en función de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles; los esfuerzos se orientan a obtener las acciones que tengan mayor impacto e incidan en la vida productiva de los sujetos agrarios. Este plan constituye la base para la instrumentación de la estrategia para la organización participativa.

b) Actividades a desarrollar en los núcleos agrarios

El siguiente paso consistirá en llevar a la práctica el plan de acción, que tendrá como sustento fundamental corroborar la visión institucional con la percepción y experiencia de los sujetos agrarios respecto a su problemática; en pocas palabras, significa obtener una validación social del diagnóstico institucional, en esta forma el visitador deberá estar debidamente capacitado respecto a la metodología de participación, contar con las herramientas y técnicas para el trabajo en campo.

Es importante señalar que la validación del diagnóstico institucional en los núcleos agrarios puede modificar la visión institucional, en este sentido, la visión de los sujetos agrarios es fundamental, misma que se debe respetar, ya que ésta fortalecerá su autonomía y libertad para decidir; la particularidad es que cuenta con un guía (facilitador) y asesor jurídico para la toma de decisiones, ya que los campesinos discuten, analizan, proponen y el visitador, como garante de la Ley, orienta y apoya; consecuentemente las decisiones de los sujetos estarán debidamente amparadas en la Ley Agraria.

Talleres de capacitación participativa

Como se ha mencionado, el trabajo en campo constituye la actividad más importante, también se ha señalado que las acciones de capacitación y organización agraria son prioridad dentro de las políticas que para el desarrollo agrario establece el Programa Sectorial Agrario; consecuentemente las acciones a realizar en los núcleos estarán determinadas por las prioridades de este programa y las identificadas en el diagnóstico. A continuación se dan dos ejemplos de talleres de capacitación participativa, que previamente se pueden diseñar e instrumentar, y que constituirán la base para la organización y desarrollo de los núcleos agrarios, cuyos resultados pueden incidir en las condiciones de vida de los sujetos agrarios.

Taller de diagnóstico participativo⁷

- Este sería el primer taller y tiene como objetivo fundamental el detectar los problemas del núcleo u organización, jerarquizarlos y proponer alternativas de solución, que se plasman en el plan de acción que defina el grupo.
- Mediante la reflexión grupal se analiza la situación de los problemas. La participación de los campesinos permite la reflexión y la toma de decisiones sobre las posibles alternativas de solución, con base en su experiencia, a este proceso se le identifica como autodiagnóstico.⁸
- Su realización debe ser preferentemente en asamblea general de ejidatarios o comuneros, ya que para la distribución de tareas, tal vez, se requiera nombrar a comisiones auxiliares específicas, por ejemplo, se puede retomar la del reglamento interno u otras que la asamblea acuerde.
- En razón de que se abordarán los temas relacionados con la organización interna del núcleo agrario, se pueden derivar talleres sobre reglamento interno o estatuto comunal, libro de registro, organización para la producción, etc., siendo que para cada actividad se diseña un taller específico, pudiendo estar al frente una comisión auxiliar que tendrá el apoyo y asesoría del visitador, cuyo papel será de facilitador.

Taller de diagnóstico participativo del reglamento interno o estatuto comunal

- El objetivo de este taller es analizar el reglamento interno o estatuto comunal, ya sea que esté elaborado o se pretenda modificarlo. El taller estará orientado para que, junto con la comisión redactora, se analice el contenido del reglamento, si res-

⁷ Algunas ideas se tomaron de Frans Geilfus, en *80 Herramientas para el desarrollo participativo*. SAGARPA, INCA-RURAL, IICA, México, 2001. Este documento puede ser un importante apoyo para la capacitación y trabajo en campo de los visitadores agrarios.

⁸ Prieto, Daniel. *El autodiagnóstico comunitario e institucional*. Humanitas, Buenos Aires, 1988, p. 34-35.

ponde a no a la realidad del núcleo, razones por las que no se aplica, qué tanto lo conoce la gente, etcétera.

- Analizados los problemas relativos a este instrumento, entre el visitador y la comisión se establecen acciones a seguir, como podría ser, discusión, análisis y toma de decisión en la asamblea, definición de estrategia para la difusión, etcétera.
- Acciones de seguimiento para su observación y, en su caso, aplicación de sanciones, etcétera.

Las herramientas y técnicas a utilizar por el visitador deberán diseñarse en la etapa de capacitación interna. Para el trabajo en campo, cada visitador deberá contar con estos elementos, tanto sobre el manejo de las técnicas (manejo de grupos, técnicas de animación e integración, de investigación, etc.), y a su vez, tener los materiales prediseñados para cada taller, lo que le facilitaría el trabajo. Es importante señalar que los materiales a utilizar deberán ser de bajo costo y de fácil manejo en los núcleos agrarios directamente en campo.

Conclusiones

Con base en la experiencia institucional y el trabajo desarrollado por los visitadores agrarios, es posible considerar que es factible proponer e instrumentar una estrategia que contemple la participación de los sujetos como factor fundamental para el desarrollo rural integral. La Ley Agraria proporciona la base legal y los ámbitos de acción, es decir, hacia dónde se debe orientar el trabajo.

Los visitadores agrarios y el resto del personal requieren de nuevos planteamientos e instrumentos de trabajo en campo, lo que implica la instrumentación de un programa de capacitación intensivo, que además de poder evaluar los resultados, se establezcan acciones de mejora y de cambio, con nuevos métodos de trabajo, que les permita potenciar las capacidades y experiencias de los sujetos agrarios a través de la capacitación, para proyectar nuevas fases de su desarrollo, en el contexto que la ley posibilita. En este proceso, la

Procuraduría Agraria puede establecer todas las acciones necesarias para la coordinación y concertación interinstitucionales, para beneficio de los campesinos.

En este proceso, y como producto de la capacitación tanto interna como externa, se obtiene un diagnóstico integral de la institución y de las microrregiones que atienden las residencias, por lo que se requiere aprovechar esta distribución territorial de la institución, con el fin de mejorar el trabajo, establecer acciones encaminadas a ofrecer un mejor servicio, con calidad y oportunidad. Este instrumento será un importante instrumento para la toma de decisiones e incluso, con fundamento en las funciones de la Procuraduría Agraria, hacer sugerencias a otras instancias federales, estatales y municipales, siempre en beneficio de los sujetos agrarios.

Bibliografía

- Geilfus, Frans. *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo*. SAGARPA-INCA-RURAL-IICA, México, 2001.
- Mata García, Bernardino. *Un modelo participativo y autogestivo de educación campesina*. Universidad Autónoma Chapingo, México, 1994.
- Muro Bowling, Pedro. *Problemas del campesino y desarrollo rural alternativo*. Universidad Autónoma Chapingo, México, 1992.
- Picón, Cesar (cord.). *Investigación participativa: algunos aspectos críticos y problemática*. Cuadernos del CREFAL, núm. 18, Pátzcuaro, Mich., México, 1991.
- Prieto, Daniel. *El autodiagnóstico comunitario e institucional*. Humanitas, Argentina, 1988.
- Procuraduría Agraria. *Marco Legal Agrario*. México, 1998.
- Secretaría de la Reforma Agraria. *Programa Sectorial Agrario 2001-2002*, 2001.