

Procede

En respuesta a la histórica demanda del campesino mexicano por obtener certidumbre en la tenencia de la tierra y libertad para decidir sobre su uso y destino, el gobierno promovió la reforma al Artículo 27 constitucional, bajo el principio de brindar mayor justicia al medio rural del país.

En este sentido, se expidió la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, la cual reconoce a las asambleas ejidales y comunales como las autoridades máximas de los núcleos agrarios; cancela la intervención del gobierno en la vida interna de los mismos, sin renunciar a su obligación de apoyarlos en caso de ser requerido; abre nuevas opciones de asociación entre ejidatarios y con terceros; reconoce derechos a posesionarios y vecindados; permite que por decisión de la asamblea general del núcleo se cambie el tipo de propiedad de la tierra; crea una Procuraduría Agraria y tribunales agrarios para mejorar la justicia en el campo, y señala los mecanismos para certificar y garantizar la tenencia de la tierra.

Es así como el gobierno federal puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, Procede, el cual tiene su fundamento en las reformas al Artículo 27 constitucional y su correspondiente Ley Agraria. Este programa se basa en la facultad que la ley, según su artículo 56, otorga a la Asamblea ejidal para delimitar y decidir el destino de las tierras de que fueron dotados. Su propósito es dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante la regularización de la misma, a través de la expedición y entrega de los certificados y los títulos correspondientes a las tierras de uso común, parcelas y solares urbanos.

En el programa intervienen de manera coordinada diversas instituciones, pues el procedimiento requiere de un esfuerzo conjunto, en unos casos por mandato de ley y en otros por las necesidades técnicas de su aplicación.

Las instituciones directamente responsables del programa, que participan por ley, son la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional (RAN). Por necesidad técnica, interviene el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La Procuraduría Agraria, en su carácter de institución al servicio de los campesinos, tiene la tarea de informar a los ejidatarios de los pasos a seguir para la obtención de sus certificados y títulos. En este sentido, debe orientarlos de manera detallada acerca de las actividades a realizar en cada una de las etapas del programa. Debe también apoyar y asesorar en la preparación y desarrollo de las asambleas y brindar la información precisa a fin de que puedan decidir sobre el destino de sus tierras, y vigila que cada una de las actividades se realicen dentro de un marco de legalidad.

El Registro Agrario Nacional, antes Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, se convierte a partir de las reformas al marco jurídico del campo en un órgano administrativo desconcentrado de la misma.

Dentro del Procede, al RAN le compete la expedición, registro y control de los certificados de derechos parcelarios y de derechos comunes, así como de los títulos de los solares urbanos. Debe prestar también asistencia técnica para medir los ejidos, tal como lo señala el artículo 56 de la Ley Agraria.

Las mediciones en los ejidos le corresponden al INEGI, de acuerdo con un convenio económico celebrado con el RAN. El INEGI —que actúa como brazo técnico operativo del Procede— es una institución que cuenta con amplia experiencia en trabajos cartográficos y mantiene presencia en toda la República.

Para llevar a cabo las mediciones de los núcleos agrarios, el Registro elaboró las normas técnicas; éstas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1992. Asimismo, dichas normas definen la exactitud y calidad de los productos obtenidos en el desarrollo de la medición.

Por otra parte, se debe contar con la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para obtener la documentación de los núcleos agrarios, la normatividad en materia de aguas, bosques y selvas, y para el fraccionamiento y deslinde de la zona urbana, respectivamente.

Para dar vigencia a los nuevos derechos de los núcleos agrarios, en mayo de 1992 se reunieron todas las instituciones con el objetivo de diseñar el procedimiento para solventar la demanda de regularización de las tierras ejidales y comunales. Para ello fue necesario establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias participantes. También fue necesario definir las condiciones que debería presentar cada núcleo para entrar al Programa, determinando básicamente que no tuviera rezago agrario ni conflictos insuperables. Sin embargo, el punto más importante fue asegurar que tanto la decisión de ingresar al programa, como todo su proceso, quedara en manos de los ejidatarios.

Para cumplir con estos objetivos, el Programa en desarrollo se dividió en siete etapas: coordinación y concertación; sensibilización en el interior del núcleo ejidal; Asamblea de información y anuencia; Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar; medición y elaboración de planos; Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras y expedición de certificados.

Con el fin de garantizar la participación de los miembros del núcleo en cada una de las etapas del Programa, se definió la celebración de tres asambleas así como la creación de la comisión auxiliar y vecinal.

De julio a septiembre de 1992 se realizaron las primeras pruebas en campo por parte de la Procuraduría Agraria y el INEGI. A mediados de 1993, las tres instituciones directamente responsables del Programa lograron superar las dificultades iniciales y los procedimientos quedaron afinados.

Avances del Procede

Después de un año de intensa actividad interinstitucional y de toma de múltiples decisiones para rediseñar el procedimiento del Programa de Certificación y Titulación, inició 1994 con la primera entrega masiva de documentos, celebrada el 6 de enero. En esa ceremonia se vio reflejado el trabajo coordinado de las tres instituciones responsables de aplicar el Procede y el interés de las autoridades y los campesinos por regularizar sus derechos agrarios.

La presión del tiempo en el trabajo fue uno de los factores que evidenció la seriedad y la delicadeza que implica el organizar y llevar a cabo un evento de esta naturaleza, donde alrededor de mil núcleos agrarios recibieron sus títulos y certificados. En un principio se pensó que la entrega masiva sería fácil, pero vista de manera global, para que los miembros de los ejidos estuvieran allí fue necesario que pasaran antes por todo el procedimiento de regularización, ya que la mayoría de ellos no tenían los expedientes totalmente integrados en el momento de celebrar la última Asamblea. Por otra parte, el RAN detectó faltantes de documentos en los últimos momentos y esto detuvo la emisión de algunos certificados.

Las reuniones interinstitucionales celebradas por el INEGI, la Procuraduría Agraria y el RAN, en toda la República, fueron de gran relevancia para los resultados de 1994. Ellas permitieron conocer en el terreno la situación particular de cada una de las delegaciones y diseñar estrategias de solución específica para cada región del país. Con este trabajo puntual de revisión del Programa se detectaron una multitud de problemas operativos que fueron resueltos entre las tres instituciones.

Otro de los logros de 1994 es el relativo a la evaluación del Programa, ya que se afinaron los mecanismos para llevarla a cabo. La evaluación cuantitativa se realizó mediante reportes estadísticos mensuales; éstos fueron analizados a través del sistema de seguimiento, modificado en el mismo año.

Con respecto a las evaluaciones cualitativas, se mantuvieron las visitas permanentes de un equipo de la Procuraduría Agraria a las delegaciones, a efecto de conocer personalmente, por parte de los involucrados (delegados, subdelegados operativos, visitadores, ejidatarios, etcétera), los obstáculos presentados en la aplicación de la normatividad. Las visitas se realizaron a todas las entidades federativas. Esto representa un avance también en 1994, ya que hasta 1993 las visitas eran tan sólo a delegaciones en las que había irregularidades. El objetivo fue conocer en las oficinas centrales la aplicación del Programa en el campo para planear y diseñar mecanismos correctivos o adaptar la normatividad a la realidad. Se pretende al mismo tiempo que estas evaluaciones sean un instrumento de trabajo para que los delegados identifiquen qué parte del procedimiento están realizando con deficiencia para que puedan ir corrigiendo internamente el desarrollo del Programa. Primero las visitas se hicieron a delegaciones en donde se habían detectado muchos problemas en el desarrollo del Procede. Ahora las visitas se hacen sin ese orden de prioridades para generalizarlo a todas las delegaciones como un procedimiento normal.

Las evaluaciones se mejoraron mediante el perfeccionamiento del sistema de seguimiento del Procede, que cuenta con una estructura computacional en todas las residencias y delegaciones de la Procuraduría y tiene como objetivos sistematizar la información relativa al Procede de manera exacta y convertirse en un instrumento de planeación del trabajo.

Se empezó a diseñar un procedimiento operativo para aplicar el Programa en ejidos con problemas de linderos, para lo cual se inició un programa piloto en Oaxaca y Nayarit. Actualmente se aplica en casi todas las delegaciones de la Procuraduría. Este nuevo procedimiento se diseñó a partir de un trabajo hecho con el área de conciliación para hacer la tipología y el procedimiento que se debe seguir para cada uno de los casos ya previstos.

Durante 1994 se logró superar la resistencia inicial que muchos campesinos tenían hacia el Procede, gracias a la labor intensa de sensibilización e información. En este sentido, se disiparon los temores que los campesinos tenían de que se les cobrara impuestos por las parcelas como consecuencia de la certificación.

Las entregas masivas de certificados y títulos fueron esenciales para lograr la confianza de los campesinos, ya que a través de éstas vieron cristalizadas las promesas en hechos concretos. En 1994 se realizaron varias de ellas con los siguientes resultados aproximados: el 6 de enero se entregaron 197 016 documentos a 1 269 ejidos, beneficiando a 89 846 personas; el 10 de abril el número de documentos entregados fue de 209 376 a 1 066 ejidos, con un número de 97 080 beneficiarios; el 10 de junio el total de documentos expedidos fue de 169 885, pertenecientes a 778 ejidos y 79 483 beneficiarios; el 31 de julio se entregaron 155 540 certificados y títulos a 682 ejidos, beneficiando a 71 234 ejidatarios y avcindados; el 21 de septiembre se entregaron 114 836 documentos a 506 núcleos agrarios, beneficiando a 52 793 campesinos; el 25 de octubre 627 ejidos recibieron 151 936 documentos para 67 338 sujetos de derecho; y finalmente, el 30 de diciembre fueron entregados 135 373 certificados y títulos a 34 881 ejidatarios de 494 núcleos. El total de dichas entregas fue de 1 133 962 documentos a 516 770 beneficiarios de 5 422 núcleos agrarios.

Se consolidó la figura de visitadores dedicados exclusivamente a la aplicación del Programa en ejidos conurbados. Se seleccionaron algunos de ellos, ya adscritos en las delegaciones estatales de la institución, y se les capacitó para resolver los problemas con este tipo de ejidos.

Las experiencias acumuladas en el primer año de aplicación del Programa demostraron que uno de los problemas más fuertes en el proceso de regularización es la integración de expedientes. Ésta es una labor ardua en razón tanto de la dificultad de los campesinos para conseguir ciertos documentos como por la complejidad que implica coordinar los esfuerzos de las diferentes instituciones involucradas. Por ello, lo que inicialmente se pensó que podía ser un trabajo fácil resultó altamente complicado, porque significa conjuntar todos los elementos que componen el expediente, es decir, que los planos del ejido estén correctamente elaborados, que no tengan ningún problema técnico y que al mismo tiempo coincidan con las actas de asamblea. Además, éstas deben haberse desarrollado conforme lo marca el procedimiento jurídico, al igual que los expedientes individuales de los ejidatarios y la carpeta básica del ejido deben estar correctamente integrados. Cuando se hizo la primera entrega masiva, se observó que era mucho más tardado el proceso de integración de la documentación de lo previsto en la ruta crítica.

Debido a los errores, tanto técnicos como jurídicos, que el RAN detectaba en gran cantidad de expedientes, fue preciso idear un sistema que permitiera identificar y solucionar los problemas en la etapa más temprana posible del Programa, para realizar correctamente la integración de expedientes de manera homogénea y ágil. A este sistema se le dio el nombre de Sistema de Control de Calidad Documental del Expediente Ejidal, con el cual se busca que al día siguiente de la Asamblea de delimitación se puedan entregar al RAN el expediente y el registro, previamente revisados, para que no surja ningún problema y se puedan emitir e inscribir los certificados.

El Sistema de Control tiene su origen en las reuniones que las instituciones participantes en el Procede realizaron en las distintas delegaciones estatales, a fin de detectar los errores en cada uno de los expedientes y corregirlos. Fue uno de los trabajos básicos de coordinación interinstitucional. Los representantes de la Procuraduría Agraria, el INEGI y el RAN tuvieron que salir a todas las delegaciones para analizar y destrabar los problemas que tenían los expedientes. Todos estos problemas se resolvieron caso por caso; fue una labor muy fina y compleja.

A raíz de las reuniones celebradas en las delegaciones, se emitieron diversas circulares para registrar los avances del trabajo interinstitucional. Las circulares permitieron tener, como primer resultado sistematizado, un documento con 31 criterios para resolver casos complejos en la integración de expedientes. Con

posterioridad, tras advertir las diversas interpretaciones que podrían surgir con relación a lo que debían contener los expedientes, se realizó un segundo documento que permitió tener una idea del contenido exacto del expediente final. Con estos antecedentes se concretó el Sistema de Control de Calidad Documental.

El objetivo principal de este sistema es incrementar la eficiencia operativa en los puntos críticos del *Procede*. Para ello, las tres instituciones participantes en el Programa deben garantizar la calidad en la integración del expediente en el ámbito de responsabilidad de cada cual, así como participar eficientemente en la labor interinstitucional para contar con resultados óptimos, cuantitativa y cualitativamente.

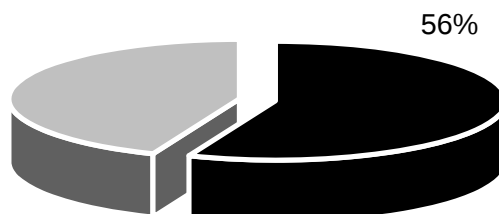
Para lograr los objetivos del Sistema, se creó la Comisión Interinstitucional de Revisión y Validación, con un representante por cada institución. Ésta se integra formalmente antes de celebrarse la Asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales. Las instituciones, sin embargo, deben participar en el Sistema desde la primera etapa del Programa, ya que la función principal de la Comisión es revisar y validar los trabajos realizados previamente.

Se dice fácil. Sin embargo, el hacer realidad los objetivos de las reformas al Artículo 27 de la Constitución, a través de la aplicación del *Procede*, requiere de un gran esfuerzo conjunto de las instituciones y de la sociedad rural. Ese es el camino más viable para superar antiguas actitudes generadoras de conflictos. Para comprenderlo nada mejor que un ejemplo concreto. Por eso, a continuación se publica una crónica sobre la puesta en marcha del *Procede* en el ejido Los Ángeles, de San Luis Potosí. En ella se describe el proceso de regularización de la tenencia de la tierra vivido en un núcleo agrario de nuestro país.

Cobertura de ejidatarios (en miles)

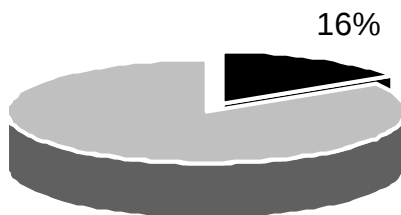
Total de
ejidatarios*
2 910

Aceptación al *Procede*



■ Total de ejidatarios con aceptación al
Procede: 1 631**

Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras



■ Total de ejidatarios con
Asamblea de delimitación,
destino y asignación de
tierras: 464***

* Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

** Cantidad estimada.

*** Cantidad Registrada en los avances de actividades y problemática operativa.

Cobertura de ejidos

Total de ejidos*
27 218

Diagnóstico ejidal



■ Ejidos con diagnóstico: 25 144

Incorporados al Procede



■ Ejidos incorporados: 16 123

Informe de la Comisión Auxiliar



■ Ejidos con Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar: 10 936

*Fuente: Directorio consolidado de ejidos y comunidades de la Procuraduría Agraria.

Cobertura de ejidos

Total de ejidos*
27 218

Medición concluida



■ Ejidos con trabajo de medición: 8 678

Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras



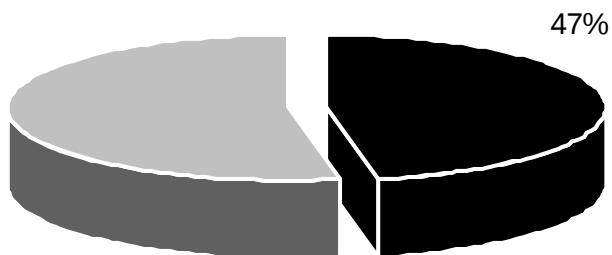
■ Ejidos con Asamblea de delimitación,
destino y asignación de tierras: 7 536

*Fuente: Directorio consolidado de ejidos y comunidades de la Procuraduría Agraria.

Cobertura de superficie ejidal (en miles de hectáreas)

Superficie ejidal
total*
89 546

Aceptación al *Procede*



■ Superficie ejidal con aceptación
al *Procede*: 42 526**

Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras

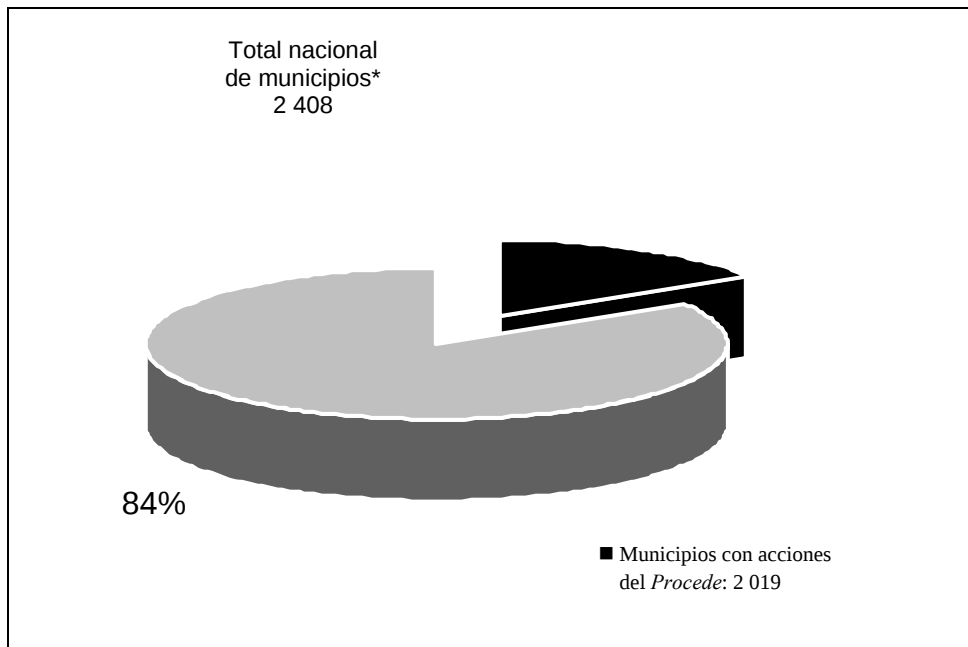


■ Superficie ejidal con
Asamblea de delimitación,
destino y asignación de tierras: 11 201**

* Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

** Cantidad estimada

Cobertura municipal



Fuente: División municipal de las entidades federativas, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI.