



**La territorialidad y
el futuro de nuestra
institución:
perspectiva desde
la etapa final
del PROCEDE***

Héctor Bernal Mendoza**

El presente trabajo no pretende hacer una mera descripción de datos estadísticos, sino más bien lo motiva y sustenta una interpretación de diferentes circunstancias observadas y estudiadas a lo largo de ocho años de actividad operativa como visitador agrario dentro de nuestra institución. Aunque esta actividad ha transcurrido básicamente en varias regiones del estado de Hidalgo, no se ha perdido oportunidad de estar al tanto en cómo ha evolucionado la situación del

* Este trabajo obtuvo el 2º lugar del IV Certamen Investigación Agraria 2001.

** Actualmente se desempeña como visitador agrario en la Residencia de Molango, Hidalgo, de la Procuraduría Agraria.

campo y sus habitantes, para quienes trabajamos. Aunque es bien sabido que se ha hablado mucho de él, este trabajo hace hincapié en uno de los pocos programas que verdaderamente han sido exitosos en la historia institucional moderna de nuestro país: el PROCEDE. Pero la perspectiva del mismo pretende enfocar el análisis, sin ánimos oficialistas, hacia el porqué de dicho éxito entre los productores rurales que detentan la propiedad social, y su significado como un elemento estratégico de supervivencia para, finalmente en este marco, situar en dicho contexto el papel que ha jugado y debería jugar nuestra institución, proponiendo una serie general de elementos reflexivos sobre nuestros programas que puedan ser de utilidad para encauzarla en una década que, por la serie de datos empíricos que han obtenido otros investigadores, se presenta difícil y compleja para nuestros campesinos.

En este escenario, la vigencia de la Procuraduría Agraria es importante, pero la permanencia y proyección de su personal es y debería ser, uno de los mejores aportes dados al campo mexicano por nuestra institución, buscándose ganar verdaderamente un lugar en la historia agraria del mismo.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos: un éxito sorpresivo

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), ha sido el programa interinstitucional de escala federal que ha servido de caballo de batalla para cristalizar una parte importante de las reformas al Artículo 27 constitucional. Estas reformas se refieren específicamente a la obligación del Estado Mexicano de regular la propiedad rural, de acuerdo con el interés público y en beneficio social. Su actual aplicación ha redefinido la relación existente entre el ejecutivo federal y la propiedad ejidal y comunal (es decir, la propiedad social) al tener como premisa legal que la materia agraria es de jurisdicción federal.¹

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2000, Artículo 27 constitu-

Su aplicación llevaba implícitas diversas acciones institucionales, entre las que se encontraban la gestión ante autoridades civiles, administrativas y agrarias para tener completa y lista la documentación de las carpetas básicas y de las personas que iban a ser beneficiadas; la conciliación de intereses entre núcleos agrarios y de éstos con particulares; la delimitación, destino, medición, asignación e inventario de tierras, así como la certificación y titulación de ellas en favor de sus poseedores y usufructuarios para su posterior resguardo en archivo, teniendo como vehículo fundamental a las asambleas ejidales y comunales, sorprendidas entonces por nuevas y mayores facultades (sobre todo durante el transcurso del Programa) antes no otorgadas.

Cuando empezó a operar el Programa a principios de 1993, después de publicado el Reglamento de la Ley en Materia de Certificación el 5 de enero de ese año, un sector importante de la sociedad relacionado con el ámbito agrario consideraba que el Programa tendría sus días contados, que en cuanto empezara a proponerse a los ejidos mediante las Asambleas de información y anuencia, por el carácter voluntario del programa y el descontento popular que propiciaba un ambiente hostil despertado por las fórmulas sin el consenso suficiente con que se llevaron a cabo las reformas al Art. 27 constitucional, éstos empezarían a rechazarlo en forma contundente y sistemática.

En efecto, al principio hubo algunos ejidos que no aceptaron el programa de certificación, pero —para sorpresa de muchos, donde me incluyo— la gran mayoría de dichos núcleos agrarios sí lo aceptó, y a más de ocho años de iniciado, el Programa tiene más de 61 millones de hectáreas medidas en el país,² aproximadamente 30.4% del territorio nacional, o en otras cifras 54% de la superficie social del país,³ regulando la propiedad social de al

cional, Fracción VII, Porrúa, México.

² Secretaría de la Reforma Agraria, 2001, Avance Tecnológico en la Medición de Ejidos y Comunidades, www.sra.gob.mx/sraweb/sranoticias/temas/med01.htm (30/05/2001).

³ Herrera Tello, María Teresa, 2001, Tareas actuales y futuras de la Secretaría de la

menos 70% de los ejidos y comunidades que existen en nuestro territorio. Hoy más de 20,000 núcleos agrarios han concluido su regularización y ordenamiento,⁴ lo que hace al PROCEDE, en honor a la verdad, uno de los programas interinstitucionales más exitosos de la segunda mitad del siglo xx en nuestro país.

Ahora sólo quedan por certificar ejidos y comunidades que presentan diversos o muy complejos problemas internos y de linderos, algún tipo de rezago agrario, administrativo o jurídico, o simplemente son tan grandes y accidentados que no se ha iniciado o concluido su etapa de medición.

Argumentos sólidos en contra; escasos oídos receptivos

A pesar de que cuando se conoció la Iniciativa de ley para el nuevo Artículo 27 constitucional el 7 de noviembre de 1991⁵ y la posterior interpretación que el propio Ejecutivo Federal hizo saber el 14 de noviembre siguiente sobre dichas reformas,⁶ en el sentido de que promovían mayores libertades para el campesinado, afirmando que a partir de éstas podrían decidir el destino de su parcela, y al propio ejido y comunidad le otorgarían protección constitucional reconociéndole personalidad jurídica y propiedad sobre sus tierras, así como la potestad de decisión sobre ellas, sobre su vida interna, sin intervención obligatoria de las instituciones del sector; hubo muy diversas y fuertes voces en contra.

Una vez conocidos los documentos y acciones que se pretendían llevar a cabo, las organizaciones campesinas reivindicativas

Reforma Agraria, www.sra.gob.mx/sraweb/sranoticias/temas/tareas/tar070501.htm (30/05/01).

⁴ Secretaría de la Reforma Agraria, 1999, *Estadísticas agrarias*, en: www.coloquio.gob.mx/aspect5.htm (06/102/01) .

⁵ Discurso leído en el Pleno de la Cámara de Diputados, 7 de noviembre de 1991, en: *El nuevo Artículo 27 constitucional*, 1992, Cuestiones agrarias, de Venustiano Carranza a Carlos Salinas, Ed. Nuestra, México.

⁶ Salinas de Gortari, Carlos, 1991, Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, *Gaceta de Solidaridad*, México.

y contestatarias, algunas de ellas agrupadas en el Congreso Agrario Permanente (CAP), así como diversos organismos políticos, académicos y civiles, se lanzaron en contra, vaticinando el fracaso de la iniciativa gubernamental, criticando “el otro lado de las reformas”, sobre todo aquellas que se referían a la intención del entonces presidente Salinas en establecer las condiciones para crear una estructura agraria acorde con lo planteado por la integración comercial, previstas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Considerando que de aplicarse, el campo mexicano se polarizaría y para cada polo habría una política diferenciada: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional, y otro campesino e indígena, atrasado y de subsistencia (como, por cierto, está sucediendo en el segundo caso, no así en el primero). Para lograrlo se apoyaría en limitados programas de combate a la pobreza como el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el programa de atención a 250 microrregiones pobres (continuación del Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias (PNARP) de la administración federal pasada)⁷ y nuevos programas como el Fondo para las Micro, Pequeña y Mediana Empresas de la actual administración.

La inconformidad de las organizaciones campesinas se centró en los capítulos de la Ley referidos a la tenencia de la tierra, al fomento a la producción agropecuaria, a la estructura organizativa del ejido y a las sociedades mercantiles,⁸ ya que según su apreciación, estos apartados permitían ahora aspectos como:⁹

- La flexibilidad para la prescripción positiva y negativa que podría provocar las invasiones de sujetos ajenos a los núcleos agrarios.

⁷ *La Jornada*, 15 de enero de 2001, nota de Víctor Ballinas.

⁸ De Grammont, Hubert C. 1996, “Política agraria y estructura territorial”, en: *Revista Estudios Agrarios*, núm. 2, ene-mar de 1996, Procuraduría Agraria, México.

⁹ Taller Universitario de Asesoría Campesina, 1991, *Escucha campesino... cómo te afecta la Nueva Ley Agraria* (mimeo), Universidad Autónoma Chapingo, México.

- Facilidades otorgadas para la enajenación de parcelas, con lo cual era más probable la pérdida del patrimonio familiar.
- Pérdida del carácter de patrimonio familiar de las tierras, dejando en estado de indefensión a las esposas y sus hijos.
- La posibilidad de privatización (dominio pleno) de las parcelas y de otorgarlas en garantía a sociedades mercantiles, que podrían aprovechar para crear grandes conglomerados de tierras.
- Vulnerabilidad de las Tierras de Uso Común.
- Derogación de derechos preferenciales en regímenes fiscales, créditos, asesoría técnica, etcétera.
- Posibilidad de creación de nuevos latifundios y complejos mercantiles que controlen grandes cantidades de tierras (llamados *holdings*).
- El fin del reparto agrario, que dejaba a muchos solicitantes sin la posibilidad de tener un pedazo de tierra para trabajar, y a latifundios encubiertos sin posibilidad de afectación...

Como experiencia personal, recuerdo que durante las asambleas de información y anuencia que se llevaron a cabo en el invierno de 1993 en la región de Atlacomulco, Estado de México, y Tula de Allende, Hgo., cuando se ponía a consideración de los ejidatarios, poseionarios y vecindados su ingreso o no al Programa, solían preguntar con bastante insistencia sobre las posibles consecuencias negativas que podría traer el PROCEDE en la vida interna del núcleo agrario. Ante estos cuestionamientos, se trataban de dar respuestas francas sobre consecuencias aún desconocidas en esos días para nosotros, especulando muchas veces de acuerdo con la formación y experiencia de cada uno.

Temas como el posible incremento de los impuestos prediales, sobre los cuales tienen facultades los municipios de acuerdo con el Artículo 115 constitucional, acerca del posible control catastral que sobre la superficie de sus parcelas y demás tierras tendría el gobierno federal y estatal (así como el uso que podrían darle),

y también sobre la privatización y concentración de tierras que podría traer como consecuencia la entonces nueva posibilidad de enajenar las tierras de acuerdo con los artículos 80, 84 y 89 de la entonces nueva legislación, o bien de los riesgos de otorgárselas a sociedades mercantiles que tanto había estado pregonando la oposición al gobierno salinista, eran sólo algunos de los temas cuestionados.

Lo sorprendente de todo eso, me parecía, que pese a recibir frecuentemente una respuesta que no desechara del todo tales posibilidades, por lo general el Programa era aceptado prácticamente de inmediato, a pesar de estar presentes algunas veces en las asambleas consejeros de organizaciones políticas que recomendaban rechazarlo. ¿Por qué? ¿Por qué a pesar de tener aparentemente un panorama agrario poco prometedor fueron escasos los oídos receptivos de los núcleos agrarios que no aceptaron el Programa? ¿Por qué a pesar de que en la actualidad ya se han hecho realidad algunos de dichos temores (como es el caso del incremento de los impuestos prediales, tarifas hacendarias por derechos, formación de inmobiliarias comercialistas, etc.), el Programa sigue teniendo demanda por los ejidos y comunidades? Y podríamos decir además que la gran mayoría del aproximadamente 15% de los núcleos agrarios del país que no han podido ingresar o cuyos trabajos han sido suspendidos se deben a causas diferentes de la negativa de la asamblea a participar en el Programa.

En algunos lugares del país las ventas masivas de terrenos ejidales ya se han dado, sin embargo, de acuerdo con datos de la administración pasada de la Secretaría de la Reforma Agraria, apenas 0.28% de la superficie de ejidos y comunidades ha adoptado el régimen de propiedad privada,¹⁰ que es el paso previo aunque no indispensable para las enajenaciones de tierras, lo que hace de este dato algo ilustrativo respecto de que a pesar de las facilidades

¹⁰ Secretaría de la Reforma Agraria, 1999, *Estadísticas agrarias*, en: www.coloquio.gob.mx/aspect5.htm (06/102/01).

dadas por las reformas constitucionales para que el ejidatario o comunero se deshaga de sus tierras, y de la cada vez más difícil situación económica en la que se encuentra el campo mexicano, éstos aún se siguen aferrando a la tierra como un elemento fundamental y estratégico de su supervivencia.

Por supuesto que parte de la explicación de porqué los núcleos agrarios se interesan en el Programa se puede encontrar en la cuadratura que algunas normatividades de instituciones exigen, cuyas actividades y programas se relacionan a las cuestiones agrarias, como es el caso del Programa de Apoyos directos al Campo (Procampo), donde cada vez con más precisión se les piden como requisito los documentos que son producto del PROCEDE para poder llevar a cabo sus trámites y beneficiarse de dichos programas, o como es el caso de cualquier trámite administrativo y jurídico a través del Registro Agrario Nacional. Es un hecho bastante conocido en el Sector Agrario que la legislación agraria fue diseñada casi en su totalidad pensando en un abstracto y homogéneo ejido regularizado por el PROCEDE.

Sin embargo, no es intención de este trabajo señalar lagunas, fallas o debilidades de la legislación agraria, que bien por el extenso material que existe, valdría la pena un artículo aparte, sino más bien describir a continuación lo que se considera otra razón mucho más poderosa, que ha motivado a muchos de los campesinos poseedores de propiedad social a aceptar el PROCEDE, apostando con esto a un elemento estratégico de su supervivencia, pese a todos sus riesgos y vicisitudes.

Las relaciones de poder y la territorialidad en los poseedores de la propiedad social

La relación espacial que tienen los ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados no es neutra. La gente del campo no interactúa y se desplaza en su territorio en forma azarosa, puesto que en la interacción humana, el movimiento y el contacto son for-

mas de transmitir energía e información con el objeto de causar efectos, influir y controlar las ideas y las acciones de otros y su acceso a los recursos.¹¹

Esta afirmación de Sack es bastante bien sustentada por la llamada Teoría del poder social, de Richard Adams,¹² comprobada por diverso trabajos que han aplicado sus principios por autores como Martorelli¹³ y Varela.¹⁴

Esta teoría tiene como punto de partida el hecho de que la sociedad humana está en constante proceso de expansión y que opera como factor de un proceso físico y energético, así como biológico y ecológico de principio, de donde se derivan, después de un proceso evolutivo complejo, la variedad de culturas y formas de adaptación que nos distinguen de otras especies. Tratando de ser más explícito, el poder en esta teoría se ve como parte de un esfuerzo global (de las personas, grupos, etnias, comunidades, núcleos agrarios) encaminado a enfrentarse con su medio ambiente y controlarlo, a fin de hacer más efectivas sus posibilidades de supervivencia. En palabras del propio autor de la teoría, el Poder Social es la habilidad para conseguir que alguien haga algo que otro quiera a través del control de los procesos energéticos de interés para él.¹⁵

Los procesos energéticos a que se refiere son, por supuesto, la producción, distribución y beneficio de satisfactores humanos, tales como los alimentos, medicamentos, materias primas para el vestido, la industria, etcétera. Las partes elementales de esta teoría son la Segunda Ley de la Termodinámica (procesos físico-químicos irreversibles y entropía), el principio de la selección natu-

¹¹ Sack, Robert D., 1986, *El significado de la territorialidad. Su teoría e historia*, Cambridge University Press, EUA.

¹² Adams, Richard N., 1975, *Energy and structure*, Texas University Press, EUA, y 1978, *La red de la expansión humana*, Ediciones de la Casa Chata, México.

¹³ Martorelli, Horacio, 1978, *Espacio y poder*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay, Uruguay.

¹⁴ Varela, Roberto, 1984, *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, UNAM, México.

¹⁵...the ability to get somebody else to do what you want him to do trough your control over energetic processes of interest to him (Adams: 1975: 121).

ral (la sobrevivencia del más apto), la Ley de Lotka (que conjuga las dos anteriores) y algunos principios de la física sobre sistemas abiertos alejados del equilibrio. Con la aplicación de estos principios se obtienen datos empíricos que indican que al expandirse la sociedad humana, los grupos humanos (naciones, etnias, comunidades, grupos de ellas) que han sido capaces de captar más energía en su sistema han sobrevivido, y lo han hecho a expensas de los que han captado menos. Ante el principio de la selección natural la humanidad ha reaccionado con la sobreproducción y el desarrollo tecnológico.

La base de la supervivencia y reproducción de los campesinos se encuentra, por lo tanto, en su capacidad de controlar su medio energético (es decir, los recursos naturales renovables, no renovables, explotados o potenciales), así como en las formas en que se organicen y se reorganicen en estructuras e instituciones que garanticen sus relaciones de poder, por lo tanto, donde hay más formas de energía bajo control, existen más bases para el ejercicio del poder, y habrá mayores probabilidades de participar en la toma de decisiones, garantía de supervivencia y reproducción.

Cuando hablamos de darle mayores oportunidades a las comunidades y ejidos para que se expresen, propongan, operen y administren en relación con los proyectos relacionados con sus recursos, en realidad estamos hablando del incremento de sus bases de poder, y por lo tanto del incremento de oportunidades para ejercer ese poder en su propio beneficio.

A través de la complementación y mejoramiento de sus tecnologías de producción, los productores controlan el medio que los rodea. Sin embargo, si a la par de esta capacidad productiva no se crean las condiciones para que con su inventiva, ingenio y creatividad sean capaces de diseñar sus propios proyectos, gestionarlos, administrarlos y reinvertirlos, beneficiándose de los excedentes, se está limitando o controlando su capacidad para ejercer influencia sobre los elementos del plano físico geográfico y físico biológico que son significativos para ellos. De acuerdo con esto, debemos entender que **control** y **poder** son cosas distintas.

El primero se relaciona con un acto físico-químico, energético y ecosistémico que se ejerce sobre los elementos del espacio; el segundo es una relación sociopsicológica entre personas, instituciones y grupos sociales de poder,¹⁶ distinguiendo a partir de esto dos tipos de ejercicio del poder: **poder independiente** o **autónomo**, cuando permanece tanto el control como la toma de decisiones en las mismas manos, y **poder dependiente**, cuando existe una separación entre el control y la toma de decisiones.

Aquí es donde se define la importancia del concepto de **Territorialidad**, como **el telón de fondo de las relaciones geográficas humanas y su concepción del espacio**, donde un individuo o grupo ejerce influencia, control y poder sobre un territorio específico.

Cabría preguntarse entonces en cuántas de nuestras microrregiones de atención hemos detectado que el control y el poder sobre los recursos están en manos de los campesinos y productores, es decir, que éstos tienen en sus manos el poder autónomo e independiente sobre su territorio (llámese región, ejido, comunidad, parcela) que hemos descrito hasta aquí. Cada vez que tenemos oportunidad de convivir con ellos (que son muchas, después de cada jornada de trabajo) cotidianamente nos comentan sobre aspectos relacionados con los bajos precios de sus productos, que los desalientan en la producción, la frustrante y frecuente imposibilidad para comercializarlos por carecer, cada vez con mayor incidencia, de los medios para tan importante acción en la cadena productiva, sobre sus pocos o prácticamente nulos conocimientos para administrar proyectos, la imposibilidad de que manejen los recursos de los programas que les ofrece el Estado, son sólo algunos de los muchos ejemplos que existen sobre sus limitantes sobre el control y poder territorial.

Por lo menos en forma intuitiva y visto desde una perspectiva más simple y práctica, para los campesinos que han carecido

¹⁶ Adams les da el nombre de *Unidades operantes*, las cuales define como "un agregado de seres humanos que comparten una preocupación adaptativa común respecto al medio ambiente".

históricamente de estos elementos, no son ajenos todos los razonamientos que se han presentado hasta el momento.

Los productos y resultados del PROCEDE: elementos de un poder independiente de tipo territorial

Los objetivos, medios, productos y resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales constantemente se confunden en el discurso y en la acción, así que se considera muy pertinente poderlos diferenciar adecuadamente. Independientemente de la aún vigente discusión ideológica de los objetivos del PROCEDE, podríamos considerar que, sin lugar a dudas, éstos tienen que ver con regularizar la tenencia de la propiedad social, como se puede ver desde el artículo primero de la Ley Reglamentaria respectiva¹⁷ aplicado también a las comunidades agrarias (con sus debidas modalidades por las diferencias históricas y jurídicas).

Los medios para lograr esto, como se puede ver desde el mismo ordenamiento antes señalado, es a través de la delimitación, destino y asignación de las tierras que poseen, realizando sucesivas asambleas escalonadas en complejidad, donde después de ejecutados los trabajos técnicos de medición se sustentan jurídicamente los expedientes que posteriormente son ingresados al RAN. Esto con el apoyo básico de cuatro instituciones, por orden cronológico de actuación: Procuraduría Agraria, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), presidencias municipales y Registro Agrario Nacional (RAN) —aunque en ciertas regiones tienen relevancia significativa otras instituciones como la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la SEMARNAT, SAGARPA, SEDESOL, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Nacional Indigenista (INI).

¹⁷ Gobierno de la República, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993, México.

Los productos derivados del Programa son documentos que ahora tienen el valor agregado de todo el proceso: certificados que amparan derechos sobre parcelas y tierras de uso común, títulos sobre solares urbanos, actas de formalidades especiales (de delimitación, destino y asignación de tierras), que con los planos generales, internos, de uso común y de las áreas de asentamiento humano componen la ahora llamada Carpeta Agraria, complemento-sustituto de la Carpeta Básica.

Pero bien vale la pena considerar que éstos son productos internos, que benefician a los integrantes del núcleo propiamente, pero también podemos considerar que existen los productos externos, que benefician sin lugar a dudas a la Nación y su desarrollo rural, y en un mundo cada vez más globalizado, por qué no considerarlo también, benefician a la comunidad internacional, aportando información geográfica de calidad como la construcción de ese enorme cúmulo de puntos geográficos y poligonales, extraordinarios inventarios de uso del suelo y su potencial, infraestructura rural, por citar sólo algunos, los cuales se están representando en diversos productos que está trabajando el INEGI, y podrá enriquecer otros como la Cartas Topográficas, conjuntos de datos toponímicos y vectoriales y los modelos digitales de elevación, al igual que las Cartas Agrarias y Ecológicas que han estado trabajando la SEMARNAT y el Sector Agrario.

Los resultados que tenemos en realidad están en relación con toda esta información, que al estar disponible sirve para construir mapas y modelos para simular efectos de procesos específicos en el tiempo,¹⁸ lo cual es de enorme utilidad para prever determinados escenarios estratégicos en la toma de decisiones de los planificadores. Esta información, que fue generada en su mayoría utilizando los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS), puede trabajarse con tecnología de los SIG (Sistemas de Información Geo-

¹⁸ FAO, 1999, Aplicaciones de la tecnología del Sistema de Información Geográfica, en: www.fao.org/sd/spdirect/gis/eigis000.htm (12/enero/1999).

gráfica), ahora disponible en una red de datos para cualquier investigador en el mundo.

Por lo anterior, estos elementos nos demuestran que el PROCEDE otorga a sus beneficiarios una forma de control y cierto grado de autonomía sobre un elemento fundamental del espacio: **la tierra** y por lo tanto, sobre todos los atributos inherentes a ella, como son la territorialidad y producción primaria.

A través de la documentación que ampara su uso y tenencia, los dueños de propiedad social buscan tener control y autonomía sobre este elemento, que aunque no es suficiente sí es indispensable para incidir en la toma de decisiones de todo lo que concierne sobre estas porciones de territorio. No hay que olvidar que dentro de la propiedad social existen aún gran cantidad de recursos naturales no aprovechados o potenciales que son estratégicos para el desarrollo y soberanía de nuestro país como lo han señalado diversos autores,¹⁹ ya que de los cerca de 30 mil ejidos y comunidades del país, se considera que 82% cuenta con al menos un recurso natural apto de ser aprovechado, donde 58% son aptos para agostadero, 22% tiene bosques y 3% tiene selva, 5% recursos para la acuacultura, y en cuanto a los recursos no renovables, 39% tiene materiales para construcción, 3% minerales no metálicos, además de que 2.5% posee recursos para la industria del turismo.²⁰ Además, están cuantificados 840 ejidos y comunidades en 289 municipios que están aportando terrenos para el crecimiento urbano de 116 ciudades medias, las cuatro zonas metropolitanas más importantes del país y los 85 centros urbanos prioritarios en las entidades federativas,²¹ que bien planificados, pueden aportar

¹⁹ Aguilar Martínez, Adrián Guillermo, 1999, Apropiación de recursos naturales y potencial regional, Ponencia presentada en Foro "Planeación Regional Integral. Una visión prospectiva 2020", Sedesol-Indesol, febrero de 1999 (www.sedesol.gob.mx).

²⁰ Datos dados por Eduardo Robledo Rincón, entonces Secretario de la Reforma Agraria (www.coloquio.gob.mx/aspect5.htm 06/102/01).

²¹ Robledo Rincón, Eduardo, 2000, "La política agraria en México a ocho años de las reformas al Artículo 27 Constitucional", en: *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el siglo XXI*, Eduardo Robledo Rincón (coord.), Procuraduría Agraria y Plaza y Valdés Editores, México.

plusvalía a través de inmobiliarias o de bienes y servicios que demandan los mercados urbanos.

No es por tanto una casualidad que con relación a este último aspecto, el que se refiere a la territorialidad, sea de interés para la mayoría de los campesinos, sobre todo los marginados y grupos indígenas (que para el caso de nuestro país son los mismos) y que además continúan siendo los poseedores mayoritarios de la propiedad social, ya que dentro de toda su complejidad, este ámbito abarca la búsqueda del control de los recursos financieros, la participación en la toma de decisiones sobre programas de desarrollo regional y la capacidad de generar, operar y administrar sus propios proyectos de desarrollo.

Hoy día, como lo han mencionado diversos analistas²² el estado en el campo exige otorgar espacios de libertad y fundamentalmente restituir la justicia agraria a nuestras comunidades y pueblos, una restitución que implique reconocimiento de derechos plenos sobre los territorios, entendidos éstos como el total del hábitat, donde sus recursos naturales puedan tener de parte de ellos protección, aprovechamiento, restauración y conservación. Hablamos de una restitución que les permita autonomía para diseñar la institución jurídica que mejor corresponda con su forma de ver la tierra y el territorio. Está demostrado que cuando se les deja este margen de libertad, se eliminan conflictos en las comunidades y núcleos agrarios mediante una conciliación que el derecho occidental aún no contempla como una forma efectiva de resolver problemas.

La Procuraduría Agraria como un actor relevante dentro de la perspectiva territorial rural

El campo mexicano está atravesando por una situación problemática muy compleja, alcanzando niveles de pobreza que algunos

²² Aguilar Ortiz, Hugo, 1999, "Qué tanto sirven los títulos agrarios", *La Jornada*, 23 de marzo de 1999.

autores comparan con la que se tuvo durante el Porfiriato.²³ Esto se sustenta por datos como de que 75.2% de las localidades rurales se considera de alta marginación, cuatro de cada 10 niños viven en condiciones de pobreza en el campo (alcanzando la cifra de 15 millones de infantes) y donde el escenario rural se caracteriza por el retiro de cultivo de más de 10 millones de hectáreas y un éxodo de alrededor de 15 millones de sus habitantes (principalmente hacia Estados Unidos), cifra que va aumentando día con día, pues en estudios realizados por los autores se estima que 45% de los ejidatarios tiene por lo menos un integrante de la familia que ha emigrado. El mismo estudio señala que tanto en regiones de Baja California como de Chiapas “persisten las tiendas de raya en las que los jornaleros —5 millones a nivel nacional— se mantienen endeudados”, pues los créditos que contratan representan hasta 70% de su salario, que no rebasa los 40 pesos al día. Blanca Rubio (*op. cit.*) afirma que a partir de la desaparición de la Conasupo en 1998, la comercialización de los productos del campo quedó en manos de intermediarios privados, que son los que determinan el precio de las cosechas arbitrariamente, situación que ha obligado a 25 millones de campesinos a buscar otras fuentes de las cuales subsistir, al grado de que, según la CEPAL, entre 70 y 80% del ingreso familiar de los minifundistas proviene de actividades no agrícolas.

Con un Tratado de Libre Comercio a todas luces desventajoso para nuestros productores, transportistas y empresarios rurales, se ha provocado una lucha frontal de nuestros campesinos contra compañías trasnacionales, los fuertes sindicatos norteamericanos y los grandes acaparadores de granos nacionales, sin darle su debida importancia a la autosuficiencia alimentaria por favorecer una “privatización excluyente” y concentradora del mercado de granos básicos.

²³ Blanca Rubio, José Luis Calva, en: Correa, Guillermo, “La miseria en el campo, peor que en el Porfiriato”, *Semanario Proceso*, núm. 1289, 15 de julio del 2001.

En el contexto de este Tratado, se atenta contra la territorialidad, control y poder de los productores, donde se les niega el derecho a producir rentablemente los alimentos que necesitamos, en tanto que se opta por la importación indiscriminada de bienes de dudosa calidad alimentaria. Con cifras los autores señalan, en el caso del maíz —con 3.5 millones de productores—, que el precio en 1999 presentó un deterioro de 45% en términos reales en relación con los tres años anteriores; en el trigo, la baja fue también en ese porcentaje, y en sorgo fue de 55%. En contrapartida, el valor de las semillas se incrementó 63% y el de los fertilizantes 52%. Y si en 1995 el presupuesto orientado al campo fue 6.4% del total, para el año 2000 bajó a 2.9%, mientras que los apoyos a la comercialización disminuyeron de 2 mil 777 millones de pesos en 1994 a tan sólo 528 millones en 1999; el subsidio de Procampo pasó de 100 a únicamente 70 dólares por hectárea.

En el estudio Evaluación del subsector de granos básicos en México, Víctor Suárez Carrera, dirigente de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras, ANEC (citado por Correa, *op. cit.*) destaca que fue a partir de 1996 y no del año 15 (2009), cuando se completó la liberalización total del comercio de maíz, lo que se ha repetido con el frijol, cebada, trigo, arroz, sorgo y soya, provocando la bancarrota de los campesinos mexicanos: “las importaciones de maíz, frijol y cebada provenientes de Estados Unidos y Canadá fuera de cuota no pagaron arancel en los primeros cinco años de vigencia del TLC y representaron una evasión fiscal de mil 600 millones de dólares”.

Dicha cantidad, equivale al presupuesto del PROCAMPO y el PROGRESA juntos en 1999, a 70% de los recursos aprobados a la entonces SAGAR (hoy SAGARPA), 8.5 veces los de la Alianza para el Campo y más de 100 veces los apoyos destinados por el gobierno a la comercialización agropecuaria.

El resultado que tenemos es una crisis de rentabilidad sin precedentes en los productores de granos básicos de todas las regiones agrícolas del país, y si la producción nacional no se ha colapsado todavía se debe a las estrategias múltiples que adopta

el campesino, aprovechando los subsidios y programas gubernamentales, sacrificando como migrante a algún integrante de la familia, a la producción vía disminución de sus niveles de consumo y de vida —alimentación, vestido, vivienda, educación, salud—, a la reposición de sus medios de producción y al aprovechamiento de la escasa fertilidad de sus suelos con técnicas tradicionales relativamente exitosas.

Por otra parte, tenemos la problemática particular por la que está atravesando la propiedad social, tal como la fragmentación de la tierra (minifundismo) que imposibilita el establecimiento de unidades productivas compactas en diversas regiones del país, el envejecimiento prematuro de sus titulares debido al desinterés de la población joven por la agricultura y a los índices de migración ya descritos, la presión demográfica sobre la tierra y la problemática que se deriva de los tratos agrarios realizados al margen de la ley (enajenaciones, cesiones, permutas, etc.) que provocan nuevamente inseguridad sobre la tenencia de la tierra.

Es en este contexto, donde se deben refundar y fortalecer las acciones de instituciones como la Procuraduría Agraria, partiendo de sus funciones de defensor de los derechos agrarios (*ombudsman*), entendidos por supuesto como un derecho humano particularmente inherente a los campesinos mexicanos, con todos sus atributos (incluyendo la territorialidad), de acuerdo con el *status* dado a nuestra institución por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por esto, la Procuraduría Agraria debe perfilarse como un actor relevante en el debate nacional, pugnando por mejorar la situación de sus representados y defendidos, ahora que se ha visto que toda esta problemática tiene que ver con los aspectos de control y poder antes discutidos, nuestra institución debe manifestarse, en el ámbito de sus atribuciones, sobre la defensa del concepto de territorialidad, cuyo significado e importancia está siendo omiso, en el mejor de los casos, en debates legislativos tan importantes

como la Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas, pero que con toda seguridad también tendrá que considerar estos aspectos tan importantes tarde o temprano.

Las tareas y perspectivas de la Procuraduría Agraria

Ahora que el PROCEDE está dejando de ser el programa prioritario de la Procuraduría Agraria se debe tener una reorientación estratégica de muchos de los programas de la institución, ya que haber asumido la coordinación operativa de dicho programa distrajo y erosionó mucho del tiempo y talento del personal. Es importante por lo tanto, reenfocar nuestros esfuerzos en aspectos un tanto descuidados, donde orientar y capacitar al productor para que este 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 poder sacarle mejor provecho a sus tierras (prácticamente único activo que le queda a muchos de ellos), es una labor fundamental a seguir, además de garantizar su pleno ejercicio de poder en la toma de decisiones. Para esto sería conveniente que se consideraran las siguientes propuestas sobre nuestros programas institucionales, considerando, además, los cambios estatutarios, reglamentarios y acciones de coordinación interinstitucional que implican.

Defensa de los derechos de los sujetos agrarios y vigilancia del cumplimiento de la Ley

Se debe tener especial cuidado y atención sobre la defensa de los derechos que involucren derechos colectivos de los núcleos agrarios y/o grupos productivos organizados, tales como lo referente al aprovechamiento y conservación de cuerpos de agua (ríos, lagu-

nas, manantiales, playas, etc.) y la regularización, aprovechamiento, restauración y conservación de sus recursos naturales, prescripción positiva (estricto cumplimiento que no afecte la vida colectiva), regularización de terrenos “ashurados” en el PROCEDE y los que fueron destinados por la asamblea para uso público (tal como escuelas, áreas deportivas, de recreación o servicio social y espacios religiosos).

Darle especial apoyo a las controversias donde esté involucrada la asamblea en su conjunto, procurando siempre mantener y fortalecer la unidad y el trabajo colectivo de los núcleos. El incremento de casos de enajenaciones y cesiones irregulares que se están dando, merecen el diseño y operación de un programa especial emergente de prevención y, en su caso, regularización apoyándose en las asambleas como elemento estratégico fundamental.

Asumir nuestro papel de *ombudsman* implica una actitud más firme sobre las quejas con motivo de la actuación de otras dependencias, que por diferentes circunstancias e intereses llegan a incurrir en el menoscabo de la integridad de las tierras de los núcleos agrarios y su poder y control sobre ellas. Ante los ministerios públicos, ayuntamientos, gobiernos estatales e instituciones de carácter federal, nuestra institución debe trascender el mero ámbito de coadyuvancia y asumir un papel más defensivo de los intereses de los campesinos. Son numerosos los casos donde instituciones y funcionarios trascienden u omiten sus facultades y llegan a lastimar los intereses de las colectividades, y sin embargo, nuestro Reglamento no está suficientemente claro sobre nuestras facultades y posibilidades de actuación en dichas circunstancias.

Programa de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural

Para muchos núcleos agrarios, un programa que vaya encaminado a regularizar los terrenos “ashurados” como resultado del PROCEDE para su posterior incorporación al régimen ejidal es de

elemental justicia, puesto que en los ejidos y comunidades donde esto ha sucedido no sólo no se cumplieron los objetivos y expectativas del Programa, sino además en cierta forma se originó inseguridad donde antes no la había.

Programa de asesoría para la Organización Agraria Básica

La elaboración de los reglamentos internos y estatutos comunales, así como su actualización son instrumentos que merecen mucho más atención y dedicación, por ser el vehículo donde podemos conciliar los intereses de los núcleos, regidos muchas veces por los usos y costumbres, con los intereses de las regiones, estados y nación, haciendo necesario que los capacitadores sean primero capacitados en aspectos tales como derecho consuetudinario y diversos contextos jurídicos de derecho indígenas (indigenismo, Convenio 169 de la OIT, Ley sobre Derecho y Cultura Indígena, entre otras), así como leyes y reglamentos que regulen el desarrollo rural, fomento agropecuario, crédito rural, aprovechamiento de recursos no renovables, aguas nacionales, conservación ecológica y desarrollo sustentable y/o sostenible.

El paternalismo agrario al que han sido sometidos los núcleos durante muchas décadas no se ha combatido de manera frontal, lo que hace también importante que se lleven a cabo acciones que tengan que ver con el fortalecimiento de la capacidad del núcleo agrario para llevar a cabo una vida interna verdaderamente autónoma, ya que hasta la fecha en la mayoría de nuestras unidades operativas no nos hemos dado a la firme tarea de inducir a los sujetos agrarios para que sean capaces de elaborar sus propias convocatorias, actas, oficios, solicitudes y gestiones administrativas. Debemos considerar que el mejor núcleo agrario es aquel que no requiere de nuestros servicios, salvo lo indispensable y lo que estrictamente nos compete de oficio y por ley. Ya que de no lograrse esto, habrá que aceptar que nosotros sólo hemos venido a sustituir, en el mejor de los casos, al hosco y aprovechado

Promotor Agrario por un (todavía) joven, amable y diligente Visitador Agrario, que en la práctica continúa, valga el término, paternalizando su actuar.

Necesitamos por lo tanto nuevas temáticas de capacitación que tengan que ver con las funciones, facultades y programas institucionales que pueden aprovechar los sujetos agrarios en los tres niveles de gobierno, así como las formas en que pueden fortalecer su organización y sus instituciones de gobierno internas, independientemente de que dentro del reordenamiento institucional que se está llevando a cabo en el ámbito federal nos toque o no esta responsabilidad, y donde en todo caso siempre juega un papel relevante la coordinación interinstitucional.

Las metas que son diseñadas para cada unidad operativa en cuanto a la Organización Agraria Básica, siempre deben tener una base lógica: si se trata de constituir figuras asociativas, aportación de tierras a cualquier tipo de sociedad civil o mercantil, contratos de aprovechamiento, venta, cesión o permuta o establecimiento de unidades de producción (Parcelas Escolares, UAIMS, etc.), deben contar previamente con un proyecto, o al menos una idea sistematizada y planificada que pueda derivar en proyecto productivo o de desarrollo, que haya derivado de una necesidad real y concreta del grupo o núcleo agrario en cuestión. El no hacerlo de esta forma, ofreciendo sin bases la creación de una figura asociativa, contrato o unidad productiva (como ha sucedido en numerosas ocasiones en las unidades operativas, debido a la presión de las metas), nos convierte no en promotores de la solución de un problema, sino en parte de él.

Igualmente siempre es indispensable fortalecer los sistemas de evaluación de cada programa, pero sin presión directa y absoluta de metas individualistas no suficientemente planificadas o con conocimiento de causa.

Programa de capacitación continua a personal operativo

Lo último que se dijo implica que sean reconsideradas las formas individualistas y competitivas con que se está evaluando al personal del Servicio Profesional Agrario, ya que suponen a cada integrante como si su desempeño estuviese totalmente ajeno al esfuerzo de los demás integrantes del equipo, cuando lo más común es que se entrelacen los intereses de sus microrregiones, constituyendo una densa red, como ya se ha hecho suficiente énfasis respecto a las relaciones de control y poder.

Por esto, sería quizás conveniente que el Estatuto del Servicio Profesional Agrario considerara una alternativa de evaluación, optativa de acuerdo con la decisión de cada equipo de trabajo, que se refiera a la posibilidad de evaluar al equipo o unidad operativa de acuerdo con su productividad programática cuantitativa y cualitativa, así como a su capacitación y autocapacitación interna (cursos, talleres, conferencias, foros, artículos y publicaciones), y a su vez, cada equipo o unidad operativa evaluará a sus integrantes.

La competencia cuando es leal, productiva y se retroalimenta resulta benéfica, y como en esta propuesta es obvio que se presentaría también, se debe garantizar que tenga tales cualidades, por lo que un organismo evaluador ajeno a las instituciones que fiscalice a las unidades operativas y equipos en la evaluación de sus integrantes, podría ser bastante sano en nuestro quehacer institucional.

La Procuraduría Agraria ha acumulado un capital muy importante: el humano. Sin embargo, este capital que en su mayoría fue muy joven cuando ingresó a nuestra institución hace más de ocho años, ahora ha madurado y adquirido una gran cantidad de experiencia, pero ésta no tiene mucho valor si no se está constantemente sistematizando, retroalimentando y aplicándolo.

La forma de evaluar, de la que ya se hablaba con anterioridad, ha contribuido para hacer de la institución un conglomerado de individualidades con un gran potencial, gran experiencia y (todavía) vocación de servicio, que sin embargo no son capaces de

liberar, puesto que esta forma de evaluación sólo permite estabilidad, en tanto se esté por encima del compañero, lo cual ha desencadenado una competencia que antepone a los intereses de bienestar de las personas por las que se trabaja (los campesinos) por el de sobrevivencia del servidor dentro de una institución.

La imposibilidad de ascender en un escalafón con pocos peldaños en la cima y el poco conocimiento de otras materias que tienen que ver con los mismos sujetos agrarios, crean un ambiente de frustración, inseguridad y preocupación. El considerar la redefinición de los métodos de evaluación individualista por el de equipos ya mencionado, a la par de intensos y permanentes programas de capacitación sobre temas descritos con anterioridad permitirían un mejor y más importante desempeño de nuestra institución en el quehacer nacional, pero además, eliminarían poco a poco el temor de su personal en buscar nuevos rumbos profesionales institucionales, puesto que estarían mejor capacitados para desempeñarse en otras instituciones, prestar servicios por cuenta propia (si no se está prestando servicio público), integrar despachos de servicios agropecuarios y/o agrarios o cualquier otra forma civil de servicio, lo que enriquecería el ámbito de servicio en el campo, contribuyendo a liberar a verdaderos catalizadores del desarrollo rural.

En cuanto a los auxiliares de visitador, figura propuesta desde 1993 por el Procurador Agrario,²⁴ hay que señalar una evidente contradicción: estos jóvenes desde un principio han sido considerados como “becarios campesinos”, es decir, personal que no pertenece formalmente a la institución y que por pertenecer a las propias comunidades, éstos los proponen para que después de un proceso de capacitación agraria en aspectos organizativos y jurídicos y a cambio de una muy modesta beca, regresen a sus comunidades para participar e incentivar su desarrollo.

²⁴ Procuraduría Agraria, 1993, *El auxiliar de Visitador. Funciones y atribuciones*, Procuraduría Agraria, México.

Sin embargo, este proceso nunca ha funcionado como un verdadero programa institucional, puesto que ni siquiera tiene un seguimiento y evaluación, pero además las funciones de estos jóvenes prácticamente se han circunscrito sólo al PROCEDE, donde se les han especificado diversas actividades substanciales en las que no pueden participar directamente, como la representación en asambleas y conciliación de conflictos, entre otras más, lo cual los ha hecho especialistas en un programa temporal. Por supuesto que en la práctica el auxiliar ha desempeñado muchas más funciones, pero siempre limitado por normatividad y falta de incentivos económicos.

Hasta el momento, nuestra institución no ha reconocido que gran parte del éxito que hemos tenido al insertarnos y conseguir un lugar en un medio rural inestable desde 1992, ha sido en gran medida por el buen trabajo realizado por los microequipos que forman visitantes y auxiliares. Por esto, sería recomendable no sólo que se mejoraran sus incentivos, sino además pugnar ante la Secretaría de Hacienda por que sean considerados como personal de apoyo.

La visión en la perspectiva de formación de los auxiliares, es equivalente al aporte que nuestra institución puede dar en lo descrito con anterioridad respecto de los Visitadores, donde otorgar verdaderos gestores y enlaces entre los núcleos agrarios con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales también podría jugar un papel importante de la Procuraduría Agraria para el desarrollo rural de nuestra Nación.