

---

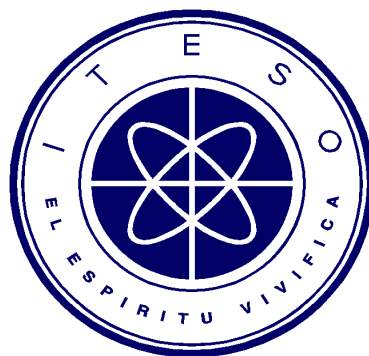
# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según  
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA  
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

---

## **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**

**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**“GESTION PUBLICA EN EL SECTOR RURAL”**

**REPORTE DE EXPERIENCIA PROFESIONAL**

PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta

**NOE SAUL RAMOS GARCIA**

Asesor: Mtro. Jorge Enrique Rocha Quintero

Tlaquepaque, Jalisco, Junio de 2015

## INDICE

<b>Resumen.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I. Conociendo la región sureste de Jalisco</b>	
<b>Planteamiento del problema.....</b>	<b>5</b>
<b>Documentos centrales y documentos secundarios.....</b>	<b>8</b>
<b>Situación del sector rural en Jalisco.....</b>	<b>9</b>
<b>Situación del sector rural en el sureste de Jalisco.....</b>	<b>9</b>
<b>Justificación.....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo II. Campesinos en la gestión</b>	
<b>Marco teórico.....</b>	<b>19</b>
<b>La gestión pública y la gestión social.....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo III. Los programas gubernamentales puestos en marcha en el campo.</b>	
<b>Metodología.....</b>	<b>31</b>
<b>Pregunta de investigación.....</b>	<b>31</b>
<b>Objetivo general.....</b>	<b>44</b>
<b>Hipótesis de la investigación.....</b>	<b>52</b>
<b>Hipótesis alternativa.....</b>	<b>53</b>
<b>Diseño de la investigación.....</b>	<b>55</b>
<b>Periodo de estudio y estado de la cuestión.....</b>	<b>56</b>
<b>Variable independiente y variable dependiente.....</b>	<b>57</b>
<b>Medición.....</b>	<b>57</b>
<b>Tendencias y hallazgos.....</b>	<b>62</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>70</b>
<b>Apartado de recomendaciones.....</b>	<b>71</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>74</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>77</b>
<b>Currículo del candidato.....</b>	<b>80</b>

## RESUMEN

En este reporte de experiencia profesional, se realizó un análisis detallado de la política pública estatal denominada “Programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad” y su aplicación. Se evidenció además, la falta de gestión por parte de los campesinos, por una serie de factores que la autoridad, tanto municipal como estatal, no le dieron el seguimiento oportuno, además de que no capacitaron a los sujetos del campo para aprovechar todos los programas gubernamentales que se ofrecen para éste sector, y que como requisito indispensable en sus reglas de operación, es necesario acreditar la propiedad de los predios o parcelas que tienen en posesión.

Para ello se elaboró un marco teórico en el cual, se mostró a través de la investigación y los hallazgos encontrados, que es necesario que las políticas públicas dirigidas al campo de Jalisco, se concentren además, en capacitar a quienes va dirigido, pues a través de la evidencia aquí contenida, nos lleva a concluir tal aseveración.

El periodo de estudio del presente reporte de experiencia profesional, es el que abarca del año 1995 al año 2012, particularmente en el que se dio la alternancia en el poder en el Estado de Jalisco, y que fue además, cuando se gestó la nueva división territorial en la entidad, dando paso a la regionalización sustentada en 12 regiones para atender y abatir el rezago en que se encontraban los municipios fuera de la zona metropolitana de Guadalajara.

## **Introducción**

La regularización de las tierras en el campo de Jalisco obedece a distintos tipos de necesidades; la urgente demanda de recursos económicos para hacer producir al sector agrícola y con ello lograr disminuir la escases de alimentos que son de origen rural; la importancia que representa para los campesinos el obtener un documento que los acredite como dueños de las tierras que tienen en posesión por varias generaciones y todo lo que ello implica; desde la obtención de certeza jurídica del inmueble para acceder a distintos programas gubernamentales y para la adecuada implementación de políticas públicas encaminadas al problema de carácter ambiental.

La realidad que se vive en el sector rural es un padecimiento crónico que difícilmente puede desaparecer, pues el campo dejó de ser un eje estratégico para el ejecutivo federal desde los años setenta cuando se le inyectaba más recurso a éste sector. Actualmente, el gobierno en su afán de atemperar los impactos económicos que esto trajo consigo por el evidente rezago, intervino en poner a disposición distintos apoyos para esta población campesina olvidada, que presenta además, índices de pobreza y marginación considerables.

En esta búsqueda por poner fin a estos rezagos en el medio rural, y con fundamento en el artículo 27 Constitucional, se crearon distintas políticas públicas encaminadas principalmente a la obtención de certeza jurídica en el campo mexicano. Para todos los ejidos se creó el PROCEDE (programa de certificación de derechos ejidales) y para los pequeños propietarios en Jalisco, se creó mediante el Decreto 17,114 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco, el Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad, el cual es motivo de estudio, análisis y crítica de esta tesis.

En ambas políticas públicas de titulación y reconocimiento legal de sus tierras, la idea principal se centró en que los campesinos pudieran acceder a distintos programas de apoyo y estímulos económicos, para lo cual dentro de las reglas de operación se les requiere ahora que justifiquen ser los dueños del terreno a donde se va a destinar dicho apoyo/recurso. Sin embargo este objetivo fundamental, al día de hoy, no se ha cubierto, porque esta población campesina no sabe gestionar estos recursos y prefiere quedarse solo con el reconocimiento legal a través de estos programas que otorgan certeza jurídica en la tenencia de la tierra y no procuran realizar ningún trámite de apoyo económico para hacer producir sus parcelas. A razón de lo anterior, pretendo evidenciar que falta gestión pública en el sector rural.

Es necesario entonces precisar que la política pública de estudio, se reduce entonces, a la obtención de recursos económicos para el municipio y a la obtención de registro de propiedad para el Estado.

## Capítulo I

### Conociendo la región sureste de Jalisco

#### Planteamiento del Problema

#### Delimitación espacial o territorial

El campo de estudio es la región sureste de Jalisco



El campo de Jalisco es uno de los más ricos y de diversas calidades de tierras, faunas, vegetaciones y además con una diversidad de cultivos que desde épocas ancestrales, han estado presentes en la canasta de alimentos básicos producidos por la tierra, en particular me refiero al maíz. Pero además la región sureste, que es la del presente estudio, también destina una buena parte de territorio a la siembra de caña de azúcar,

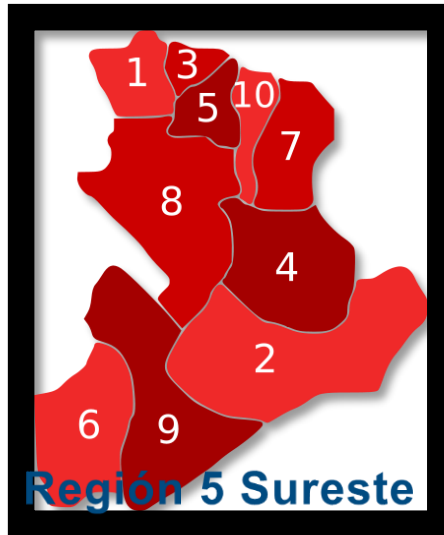
pues se cuenta con uno de los Ingenios azucareros más importantes del estado, el Ingenio Tamazula, y en la zona norte de esta región, particularmente los municipios de Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz y Valle de Juárez, destinan buena parte de su siembra al aguacate y frutos rojos como zarzamora, y berries y el caso de Mazamitla mayormente es destinado al turismo de montaña.

Esta región sureste de Jalisco, se compone de los siguientes municipios<sup>1</sup>;

Nombre del Municipio	Número oficial del municipio
1. Concepción de Buenos Aires	<b>026</b>
2. Jilotlán de los Dolores	<b>049</b>
3. La Manzanilla de La Paz	<b>057</b>
4. Santa María del Oro	<b>056</b>
5. Mazamitla	<b>059</b>
6. Pihuamo	<b>065</b>
7. Quitupan	<b>069</b>
<b>8. Tamazula de Gordiano</b>	<b>085</b>
9. Tecalitlán	<b>087</b>
10. Valle de Juárez	<b>112</b>

---

<sup>1</sup> Según la organización de la regionalización de Jalisco 1998, Gobierno del Estado de Jalisco.



Mapa de la región Sureste

Estos municipios cuentan con diversidad de climas y vegetaciones, desde pinares hasta flora selvática y ambiente caliente húmedo, por lo cual, es fértil para producir una buena cantidad de vegetales útiles al consumo humano, tales como; aguacate, durazno, plátano, zarzamora, caña de azúcar, entre otros cultivos.

Pero todas estas tierras cultivables<sup>2</sup>, y muchas otras dedicadas al pastoreo de ganado mayor (vacas y caballos), has sido trabajadas por generaciones enteras de personas, que van desde los años de 1920 cuando se entregó la tierra a los campesinos, producto de aquella lucha revolucionaria conocida como la Revolución Mexicana<sup>3</sup>, hasta nuestros días.

Estos territorios laborables en gran medida no cuentan con escrituras o títulos idóneos que demuestren que la persona que tiene la posesión de dichas tierras, sea el dueño legal, pues en materia de derecho es necesario precisar que para tener la calidad de propietario, es requisito indispensable la posesión por más de cinco años de manera pública, pacífica, continua y de buena fe, o con el transcurso de diez años, cuando la posesión derivada es producto de la mala fe, con los mismos lineamientos, operando así la Usucapión, establecida en nuestra legislación local<sup>4</sup>, y tramitar la certeza jurídica a través del reconocimiento legal de la propiedad por medio de un juicio ante

---

<sup>2</sup> Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>3</sup> "El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México". DURAN Alcantar, Carlos Humberto, Ed. Porrúa

<sup>4</sup> Código Civil del Estado de Jalisco, artículos 87, 88 y 89, H. Congreso del Estado

tribunales previamente establecidos o acceder al programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad en el Estado.

Pero esa posesión precaria, en su momento, no era suficiente para poder acceder a los distintos programas que el gobierno federal ofrecía a los productores rurales, principalmente a través de los programas como PROCAMPO, PRODIESEL, PROGAN, PROMUSAG, Proyectos Productivos, entre otros. Por ello en el año de 1998, el gobernador de Jalisco en turno Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, dentro del marco de la Regionalización que marcó su paso por el gobierno estatal, presentó una iniciativa que cobró eco en el Honorable Congreso del Estado y terminó en un Decreto, el 17,114<sup>5</sup> que faculta al ejecutivo estatal, previo estudio e integración de expedientes y con la revisión y aprobación de los ayuntamientos, para que entregue un título de propiedad a la persona que cubra el requisito de la posesión, de manera pública, pacífica y continua, a título de dueño, con el afán de que pueda acreditar la propiedad y con ello, lograr acceder a dichos programas, además de otorgarle la certeza jurídica en la tenencia de la tierra que tiene en posesión y contribuir de manera proporcional y equitativa en el pago del impuesto predial<sup>6</sup>.

En este apartado introductorio abordaré la problemática que gira en torno a la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra y su correspondiente tutela por el orden jurídico, pues entraña además un problema de carácter social, ya que la incertidumbre legal trae consigo problemas familiares (de derecho sucesorio) así como para la acreditación de propiedad para efectos de acceder a los distintos programas federales de apoyo al sector rural y agropecuario.

Interpretaré aquí las diversas teorías sobre la propiedad rural y la posesión legítima que debe tener el campesino sobre sus tierras, partiendo del principio de la legalidad a través de los mecanismos jurídicos que para tal efecto se han normado a través del Congreso de Jalisco, así como diversas disposiciones de carácter general como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria.

### **Documentos centrales**

Como primer documento de referencia, es el aprobado por el Honorable Congreso del Estado de Jalisco, con fecha 23 de diciembre de 1997 y publicado el día 27 de enero de 1998, *Decreto 17,114 Regularización de Predios Rústicos del Estado de Jalisco*, en el cual se describe puntualmente los lineamientos mediante los cuales funcionará la política

---

<sup>5</sup>[<http://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Decreto%2520Regularizacion%2520de%2520Predios%2520Rusticos.pdf>]

<sup>6</sup>[<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/jalisco/ley-de-catastro-municipal-del-estado-de-jalisco.pdf>]



pública puesta en marcha por iniciativa del entonces ejecutivo estatal para atenuar la falta de certeza jurídica entre los campesinos.

El segundo documento de análisis es el *Reglamento del Decreto 17,114, que mediante acuerdo del ciudadano gobernador del Estado de Jalisco, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, publicó con fecha 30 treinta de junio de 1998*, en el cual se formalizan las instancias que deberán de conocer del estudio de las solicitudes, así como las formalidades contenidas en el programa, y todos los aspectos técnicos, administrativos y jurídicos que se deberán de cubrir, además se realiza una descripción detallada de la división territorial de Jalisco que trajo consigo la regionalización del Estado, quedando dividido en doce regiones.

### **Documentos Secundarios**

Los Decretos emitidos por el Honorable Congreso del Estado de Jalisco; el 1945<sup>7</sup> publicado con fecha 15 de enero de 2002 y el 21796<sup>8</sup> publicado con fecha 31 de enero de 2007, en los cuales se prorroga la vigencia del Decreto 17,114, hasta el último día del mes de febrero de 2017 y con ello se extiende el periodo de tramitación de títulos de propiedad a través del citado programa para abarcar un mayor número de beneficiarios del mismo.

### **Situación del sector rural en Jalisco**

El medio rural en Jalisco presenta como característica esencial su diversidad cultural, ecológica y productiva. La vida rural y las actividades agropecuarias y forestales, han sido un elemento central en la identidad cultural de los habitantes de Jalisco a través de la historia y el sector rural tiene un importante peso en la economía y en la política del Estado.

El modelo de desarrollo seguido por México encontró en la agricultura de Jalisco un escenario ideal para la modernización rural, y se aplicaron políticas públicas de educación, investigación, extensión, crédito e infraestructura; a través de la historia, el campo de Jalisco ha jugado un papel fundamental a nivel nacional como productor agropecuario y forestal, aportando actualmente el 8.8% del PIB agropecuario, colocándose como el estado más importante en México (SEIJAL, 2002).

En Jalisco se destinan más de 1.3 millones de hectáreas a actividades agropecuarias, en las que se siembran 87 cultivos diferentes. La producción agropecuaria estatal se dirige a los mercados internacionales, regionales y locales, además una parte significativa se

---

<sup>7</sup> <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/2002/enero02/4seccion/24Ene30SIV.pdf>

<sup>8</sup> <http://congresoal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LVII/Decreto%2021796.pdf>

destina a la importante industria alimentaria ubicada en Guadalajara. De esta manera el modelo de desarrollo llevo al estado a convertirse en un relevante productor agropecuario y a tener el reconocimiento como primer lugar en producción de maíz, leche, tequila, cerdos, aves y madera (Gobierno de Jalisco 1995).

Sin embargo, el campo de Jalisco presenta también altos costos sociales, culturales y ambientales, y a pesar de sus éxitos productivos de este modelo, ahora se suma a la crisis del sector rural que prevalece en todo México, reflejado por su emigración y su despoblamiento rural, el incremento a la pobreza y marginación campesina, en el deterioro creciente de los recursos naturales y en la desaparición de la agricultura familiar. Incluye además la gradual desaparición de los agricultores locales, ante la imposibilidad de competir con las grandes empresas externas, ocasionando así el arrendamiento y venta de sus tierras cultivables.

Una dimensión central de esta problemática es la inviabilidad económica estructural de la producción agropecuaria, que ocasiona el desinterés de los jóvenes para vivir del campo, y por consiguiente, la emigración con sus múltiples consecuencias sociales: la polarización social, el envejecimiento de los agricultores, el arrendamiento y venta de sus tierras, la feminización del trabajo rural, la carencia de fuentes de trabajo, el desarraigo y la desintegración familiar y comunitaria.<sup>9</sup>

### **Situación del sector rural en el sureste de Jalisco**

Para el caso del campo en el sureste jalisciense, el escenario no es distinto y sin lugar a dudas este tema tiene un nivel de complejidad elevado, pues hay diversas opiniones sobre el tema, incluso su clasificación geográfica con la región sur de Jalisco, la cual se ha caracterizado por su desprendimiento de la capital del estado y que ha encontrado una homogeneidad en sus poblaciones, en su economía local, su identidad y su cultura. Pero desde mi particular punto de vista, presento la realidad observada a través de los últimos dieciocho años sobre la situación que vive esta región sureste de Jalisco, que es motivo del presente estudio.

Es cierto que con el devenir de los tiempos, incluso con la llegada de la alternancia política en el Gobierno del Estado y en la federación, el desarrollo local, visto desde un contexto municipal, se ha visto aumento por la incorporación de más programas de apoyo a la gente del campo del sureste de Jalisco, quizá por sus condiciones geofísicas y de organización social y cultural que se caracteriza a esta zona. Dichos programas fueron creados para hacer producir más y mejores productos agrícolas, motivados por la implementación de diversas políticas públicas que van desde el Tratado de Libre

---

<sup>9</sup> GERRITSEN R.W. Peter. MORALES Hernández Jaime. "Respuestas Locales Frente a la Globalización Económica. Ed. Universidad de Guadalajara, ITESO, RASA (Red de Alternativas Sustentables Agropecuarias de Jalisco) P.P. 32

Comercio de América del Norte (TLCAN), hasta programas como el de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad del Gobierno del Estado de Jalisco.

La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), como lo explican Hubert Carton de Grammont (1999a) y Sara María Lara *et al.* (1999a)<sup>10</sup> México presentó, en lo referente al rubro de la agricultura, tres argumentos oficiales con los cuales se pretendía hacer competir la agricultura mexicana con la norteamericana. Estas justificaciones eran:

1. Que climáticamente Estados Unidos y México eran complementarios, ya que la principal época de cosecha en nuestro país era el invierno estadounidense, con lo cual abrían un mercado cautivo para los productos mexicanos.
2. Las ventajas comparativas de México eran sus climas y su mano de obra barata.
3. La agricultura sería más dinámica y generaría empleos.

Sin embargo, datos muy precisos señalaban que estas ventajas comparativas apenas lograban compensar la productividad que existe en la agricultura de Estados Unidos. Ante esta solución insuficiente, la severa crisis del campo mexicano, la demanda de alimentos para el consumo interno e industrial y la generación de un mercado de productos “nuevos”, se empiezan a realizar procesos de reestructuración productiva (Carton de Grammont, 1999<sup>a</sup>; Lara *et al.* 1999a). En México, más que las innovaciones tecnológicas, lo que predomina es una combinación de tecnologías con diferentes formas de organizar el trabajo. Algunas de las características de este proceso de reestructuración son:

- Búsqueda de diversificación productiva.
- La descentralización de las estructuras de las empresas en procesos asociativos.
- Incorporación de tecnologías ahorradoras de energía y la adopción de plantas de larga duración en anaquel.
- Creación de cadenas de comercialización y diferenciación comercial de los productos.
- El paso de compañías locales agrícolas a compañías globales con presencia en múltiples territorios y ampliación de las áreas de negocio.<sup>11</sup>

Además, el aumento en la demanda de alimentos que se experimentó a nivel global, trajo consigo que las políticas públicas se fueran en sentido urgente a atender y apoyar al campo mexicano, implementando programas que, en algunos casos han sido un paliativo al problema agudo que se presenta aun en nuestros días, pues a pesar de los esfuerzo gubernamentales, el sector rural presenta una severa crisis que va desde la

---

<sup>10</sup> MORALES Hernández Jaime, ROCHA Quintero Jorge Enrique. “Sustentabilidad Rural y Desarrollo Local en el Sur de Jalisco”. ITESO PP. 200-2002.

<sup>11</sup> MORALES Hernández Jaime, ROCHA Quintero Jorge Enrique. “Sustentabilidad Rural y Desarrollo Local en el Sur de Jalisco”. ITESO.

falta de siembras por falta de recursos económicos, hasta la migración, no solo hacia Estados Unidos, sino también al sector urbano de nuestra entidad.

En los dos últimos sexenios estatales del gobierno de Jalisco, esta región sureste presentó un aumento considerable en la implementación de agricultura tecnificada, pues se instalaron en esta zona, empresas michoacanas de siembra de aguacate en los municipios de Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla y Tamazula de Gordiano, además de empresas Chilenas que dedican sus cultivos a la siembra de berries en los municipios de Jilotlán de los Dolores, Tecalitlán, Pihuamo y Tamazula de Gordiano, con lo cual se detonó el empleo agrícola y se dio un crecimiento considerable en la producción de estos cultivos.

El titular de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno de Jalisco (2004-2013), nativo de esta región de estudio, logró cristalizar un anhelo de muchos empresarios agrícolas, al instalar desde diversos invernaderos destinados a la producción de flores y de frutas, un agro-parque denominado “El Taray”, un centro de acopio y de empaque de productos agrícolas, ubicado entre los límites de Tamazula de Gordiano con Zapotiltic, colocándolos además, vía institucional por medio de la Secretaría que en su momento representó, en diversos mercados donde fuera más rentable su venta, hasta la gestión para la construcción de dos presas hidrológicas denominadas “El Carrizo (2006)<sup>12</sup>” y “Vista Hermosa (2012)<sup>13</sup>” ambas ubicadas en el municipio de Tamazula de Gordiano, con incidencia en Concepción de Buenos Aires, Tecalitlán, Pihuamo, Jilotlán de los Dolores y Zapotiltic, ya puestas en marcha y que a la fecha han dado buenos resultados.

Sin embargo, las pugnas políticas entre éste funcionario estatal con diversos líderes agrarios, productores cañeros e incluso con presidentes municipales de la región sureste, por pretender dominarlos desde su cargo público y por medio de malos manejos, incluso de corrupción<sup>14</sup>, puso en tela de juicio la labor del centro de acopio y de empaque, pues hubo quejas de falta de pago a los campesinos por sus cosechas, además del bajo precio que pactaba “la Secretaría de Desarrollo Rural” con los compradores en diversos mercados, tanto nacionales como extranjeros, lo que vino a culminar en una caída de producción local, pues los productores y campesinos ya no llevaron a esta empacadora sus productos, sintiéndose desplazados, utilizados y robados por estas malas prácticas.

---

<sup>12</sup> [http://www.periodicoelsur.com/noticias\\_tamazula.aspx?idnoticia=25142](http://www.periodicoelsur.com/noticias_tamazula.aspx?idnoticia=25142)

<sup>13</sup> [http://www.periodicoelsur.com/noticias\\_tamazula.aspx?idnoticia=75517](http://www.periodicoelsur.com/noticias_tamazula.aspx?idnoticia=75517)

<sup>14</sup> <http://www.nnnoticias.mx/actos-de-corrupcion-del-titular-de-la-seder-jalisco-obligan-a-que-lo-destituyan-y-se-sancione-a-los-responsables/>

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/361969/6/diputados-exhortan-a-separar-de-funciones-al-titular-de-seder.htm>

De lo anterior podemos deducir que estos doce últimos años no han sido los mejores para el campo del sureste de Jalisco, aunado a la falta de gestión por parte de las personas del sector rural, que a pesar de contar con acceso a diversos programas de apoyo económico o en especie, simplemente se ven rebasadas por la falta de interés originado por diversos aspectos, desde corrupción en las dependencias, la falta de eficacia en las administraciones municipales en su gestión, pues a pesar de que los municipios interactúan constantemente en la búsqueda de recursos, alianzas y mecanismos de colaboración, no ha sido suficiente, hasta la falta de conocimientos e información por parte de los usuarios.

Personalmente considero que el agro en Jalisco requiere de más inversión para que sea realmente productivo, que sea autosuficiente en la generación de alimentos producidos en el campo, pues la crisis alimentaria está creciendo a ritmos muy acelerados, además de que los impactos ambientales se están sintiendo cada vez más y por ello se debe gestionar esos recursos gubernamentales que por ley existen pero no se están aplicando.

La actividad agrícola requiere de un esfuerzo humano considerable, más la suma recursos para que pueda repuntar y poder generar más empleos a los campesinos y con ello, no se vean orillados a emigrar a las urbes y abandonen la actividad agropecuaria. Se tiene que retomar el sentido “local” por parte de los gobiernos buscando siempre la aplicación de programas que logren tener efectividad hacia la población objetivo, reduciendo la tramitología o apoyando con personal que coadyuve con información oportuna y clara para que los campesinos puedan acceder a estos programas de apoyo al agro.

Lo anterior ha dado origen a que el campo del sureste de Jalisco, al día de hoy, atraiga la instalación y establecimiento de agroindustrias, las cuales ofrecen condiciones de precarización en el trabajo que desempeñan, pues *el mercado de trabajo se configura a partir de la vulnerabilidad social de ciertos estratos de la clase trabajadora, a saber, las generadas por las desigualdades de género, etnia o estatus de ciudadanía.*<sup>15</sup>

Por lo tanto, deseo evidenciar previo análisis ¿qué pasa con los recursos que el gobierno destina al sector rural? O ¿Será la falta de gestión el principal argumento para demostrar que el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad no ha logrado llegar al objetivo central de su creación?

---

<sup>15</sup> ROCHA Quintero Jorge Enrique. “Globalización y desarrollo local en el sur de Jalisco. Ed. ITESO. (Sustentabilidad Rurla y Desarrollo Local en el Sur de Jalisco) P.P. 196.

## Justificación

Me parece adecuada la justificación de este proyecto que se basa en los siguientes argumentos:

La regularización de las tierras de pequeña propiedad en el sureste de Jalisco ha incentivado a la población a tener un documento que los declara legítimos dueños de los predios rústicos que tienen en posesión, además de que contribuyen de manera proporcional y equitativa con el pago del impuesto predial respectivo. Sin embargo la falta de gestión por parte de los campesinos y agricultores, que son los sujetos a los que va destinado principalmente esta política pública, ha hecho que el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, no cumpla con su finalidad primordial: que el sector rural tenga los recursos económicos suficientes para hacer producir la tierra y en consecuencia, se siga con la cadena productiva de alimentos de origen agropecuario.

Si bien es cierto que se ha logrado abatir el rezago de incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra en el sector rural, me parece importante evidenciar que los apoyos gubernamentales destinados al agro mexicano, no han llegado a su destino, pues por un lado se ha demostrado que el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad contribuye de manera importante en declarar que los poseedores de un predio rústico ya son los legítimos dueños de las tierras que detentan como suyas, no ha sido suficiente para que se bajen los recursos destinados al campo por la falta de gestión por parte de los ahora dueños de esas tierras.

La importancia de definir que la tenencia de la tierra de manera legal, trae consigo que los ayuntamientos generen recursos propios para su municipio vía pago de impuestos, se abren nuevas cuentas catastrales a favor de los ahora dueños, entendido esto como uno de los principales elementos positivos. Sin embargo, la falta de gestión de la gente del campo, conlleva a que esto se termine aquí; solo queda en la obtención del documento acreditante de titularidad y en consecuencia lógica, el pago del impuesto predial respectivo. Y los recursos económicos y en especie destinados a los productores rurales que ya acreditan legamente ser dueños de sus predios, siguen dentro de las dependencias públicas.

En el mismo sentido, el derecho a la propiedad se encuentra establecido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice, en su artículo 27: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.....”*

*....La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.*

*En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.....*

*... El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes<sup>16</sup>,*

Para todos los beneficios que se señalan en este artículo 27 Constitucional, es necesario acreditar dicha titularidad transmitida por el poder público, a través de esta propiedad originaria de la nación a los particulares, es por medio de un instrumento denominado "Título de Propiedad".

Existen en nuestro país varias formas de reconocimiento de titularidad legal de un terreno, atendiendo siempre al espacio donde se encuentre, sea público, privado o social a saber; Veamos el siguiente cuadro donde se especifican las distintas clasificaciones de tierras en nuestro país<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>17</sup> Conforme al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente.- Elaboración propia basada en la clasificación contenida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Programas de titulación según el tipo de propiedad:

#### Propiedad Pública.-

- ✓ A través de la Secretaría de Gobernación previo estudio del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, por sus siglas INDABIN<sup>18</sup> y únicamente reconoce la propiedad a la Federación, Estados y Municipios.

#### Propiedad Privada.

- ✓ **Rústica;** a través del Decreto 17,114 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco y por medio de Juzgados Civiles instaurando los procesos que para tal efecto señala la legislación civil del Estado,<sup>19</sup> a través de la figura jurídica de la usucapión o la prescripción.
- ✓
- ✓ **Urbana;** A través del Decreto 20,920 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco, ahora Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco, publicada el día 9 de octubre de 2014 por el H. Congreso del

<sup>18</sup> <http://www.indaabin.gob.mx/Paginas/default.aspx>

<sup>19</sup> Artículo 5 Fracción III de la Ley de Catastro del Estado de Jalisco.



Estado de Jalisco<sup>20</sup> y por medio de Juzgados Civiles instaurando los procesos que para tal efecto señala la legislación civil del Estado<sup>21</sup>.

### **Propiedad Social.**

- ✓ **Ejidos:** Para la superficie ejidal identificada como Parcela, Uso Común<sup>22</sup>, es a través del Registro Agrario Nacional a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales, por sus siglas PROCEDE. y para la Zona de Asentamiento Humano de los ejidos, es a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por sus siglas CORETT.
- ✓ **Comunidades:** Para la superficie Comunal, es a través del Registro Agrario Nacional a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales, por sus siglas PROCEDE.

El Registro Agrario Nacional, por sus siglas RAN,<sup>23</sup> atiende al sector rural, específicamente a los poseedores de tierras ejidales y comunales, mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, por sus siglas PROCEDE<sup>24</sup>, en el cual realizó trabajos técnicos de medición a través del Instituto Nacional Estadística, Geografía e Informática, por sus siglas INEGI, quien delimitó la superficie de carácter social en una buena parte del territorio nacional, realizando el procedimiento de reconocimiento de derechos ejidales sobre sus parcelas y áreas de uso común por medio de un certificado parcelario en el que se le reconoce únicamente la posesión que detenta el ejidatario y un certificado de tierras de uso común, en el cual se le reconoce al ejidatario, derechos de porcentaje sobre tierras ejidales.

Cabe señalar que esta superficie social, a pesar de haber sido reconocida por la autoridad agraria al expedir el certificado parcelario, solo acredita la posesión, mas no la propiedad, pues en materia de derecho, para que se formule un derecho real, es necesario que existan ambas características a saber; tanto la posesión como la propiedad. Este último elemento, debe ser reconocido a través de un documento legal identificado como título de propiedad y para llegar a éste, es preciso que el ejido convoque a una sesión plenaria a los ejidatarios, para que según su reglamento y

---

<sup>20</sup> <http://www.congresoajal.gob.mx/congresoajalV2/LX/?q=boletines/apreuban-dictamen-de-ley-para-regularizar-predios-urbanos>

<sup>21</sup> Artículo 5 fracción I de la Ley de Catastro del Estado de Jalisco.

<sup>22</sup> Conforme al Artículo 44 de la Ley Agraria.

<sup>23</sup> Organismo dependiente de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU).

<sup>24</sup> Programa que realizó trabajos de estudio, medición y elaboración de censos ejidales para el Registro Agrario Nacional con el apoyo de INEGI.

conforme a la Ley Agraria, se lleve a cabo la aprobación de la adjudicación del dominio pleno, con las formalidades requeridas por dicho ordenamiento legal.

Para el caso de áreas de asentamiento humano de los ejidos o comunidades, cuando la asamblea general de ejidatarios declara que se adjudican el dominio pleno sobre estas áreas, el Registro Agrario Nacional les otorga en la mayoría de las solicitudes, un título de propiedad, en el que se le reconoce ya la propiedad particular al ejidatario, por salir del dominio social a la propiedad privada. Pero si dicha asamblea general de ejidatarios no hace tal declaratoria, entonces los ejidatarios pueden acudir a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por sus siglas CORETT, para que previa expropiación federal y con el apoyo de notarios públicos, se les otorgue escritura pública de estos terrenos.

Estos documentos emitidos por las autoridades agrarias también han sido sujetos de programas federales, han tramitado recursos económicos y en especie, pero hago la aclaración que el motivo de estudio del presente trabajo de investigación, es todo aquello que tiene que ver con terrenos de pequeña propiedad<sup>25</sup>, entendida ésta como aquel espacio de terreno que no pertenece a un núcleo agrario o comunal ni urbano y que se encuadra en los supuestos de los Decretos Estatales el 17,114 y el 21,720<sup>26</sup> que prorroga la vigencia del primero.

Sin embargo éste Decreto, el 17,114 resuelve la parte de reconocimiento legal, pero falta que el interesado utilice ese documento que ahora le otorga certeza jurídica, para hacerse llegar de recursos destinados al agro mexicano, gestionando los distintos apoyos gubernamentales para este sector. empero el campesino no está preparado para gestionar “esos recursos” que están ahí, su capacidad de acudir a las oficinas gubernamentales a requerir y exigir los apoyos, simplemente es muy precaria y en la mayoría de los casos, es nula, al no utilizar el subsidio al campo, por consecuencia lógica, se deja de producir.

Finalmente anoto que la gestión en las oficinas públicas es socialmente mal vista, genera desconfianza, incertidumbre, falta de atención apropiada, se pierde tiempo, no se obtiene lo que se solicita y es un hastío generalizado, más en tratándose de personas del sector rural, que ven al servidor público como a una persona muy por encima de ellos, que requiere de una “mordida” para que su trámite avance, entonces simplemente no gestionan.

## Capítulo II

---

<sup>25</sup> Según el Artículo 27 Constitucional.

<sup>26</sup> H. Congreso del Estado de Jalisco [www.jalisco.gob.mx/congreso](http://www.jalisco.gob.mx/congreso)

## **Campeños en la gestión**

### **Marco teórico**

#### **La gestión pública y la gestión Social**

En la actividad económica de un país, es necesario contar con instrucción necesaria para que el ciudadano pueda gestionar y bajar recursos por medio de las políticas públicas que para tal efecto se propongan. Sin embargo en los procesos de implementación, en muchos de los casos, se carece de la información necesaria para que el particular pueda, de manera individual, acceder a los recursos programados.

En el caso mexicano, los recursos económicos destinados al sector productivo rural y agrario, son diversos y en algunos casos bastos. Sin embargo esos recursos no caminan solos, sino que es preciso que el particular se introduzca en la búsqueda de aquellos programas que pueden generarle ese impulso a la tierra que trabaja y así empezar a generar una inercia de producción que se compense con el apoyo recibido. Para ello es necesario contar con capacidades de asociación, visión individual y colectiva, así como de gestión para lograr la finalidad de producción rural.

#### **Entendimiento de la palabra Gestión**

Del latín *gestio*, el concepto de gestión hace referencia a la acción y a la consecuencia de administrar o gestionar algo. Al respecto, hay que decir que gestionar es llevar a cabo diligencias que hacen posible la realización de una operación comercial o de un anhelo cualquiera. Administrar, por otra parte, abarca las ideas de gobernar, disponer dirigir, ordenar u organizar una determinada cosa o situación. Por lo tanto la noción de gestión, se extiende hacia el conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto o concretar un proyecto<sup>27</sup>.

Otro enfoque de Gestión: supone que los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. La gestión implica un reforzamiento de la autonomía ciudadana, y por tanto, la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias<sup>28</sup>.

Entre tanto gestión estratégica: Se vincula a una recuperación y reactivación de la capacidad administrativa en términos de nuevas formas organizacionales y métodos gerenciales, énfasis en la economía-eficacia-eficiencia-calidad, la creación del valor público (impactos sociales) planeación y dirección.

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael "Glosario Jurídico Burocrático" Ed. Iure Editores

<sup>28</sup> CHAVEZ Carapia Julia del Carmen. "Participación Social: Retos y Perspectivas" Ed. Entsuman serie núm. 1

La gestión social por su parte, tiene una aplicación inmediata cuando se plantea que la globalización exige la competencia no sólo entre países sino también entre regiones o localidades, y las ventajas competitivas de cada una dependen de su capacidad para generar soluciones cooperativas no sólo entre las organizaciones económicas directamente involucradas sino también entre éstas y su entorno local (Stöhr, 1990)<sup>29</sup>.

De los anteriores conceptos de gestión, es preciso entender que una persona que gestiona, también es una persona participativa socialmente. Para ello la participación implica que el ciudadano habitualmente debe tener las habilidades o aptitudes siguientes:

1. **Información:** es una cualidad de la gestión, el más elemental; en él la población tiene acceso a la información sobre aquellas decisiones que afectan, antes o después de ser tomadas por otras personas, revisa convocatorias y reglas de operación.
2. **Consulta:** Este nivel de participación implica que la población no solo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre un determinado evento y declara en función de sus intereses, un conjunto de necesidades, aspiraciones y puntos de vista.
3. **Decisión:** En este nivel hay un elemento cualitativamente nuevo, la intervención activa de los interesados en la selección de una opción determinada. Ya sea mediante acciones directas o a través del ejercicio de competencias decisorias en el seno de los organismos institucionalizados.
4. **Control:** Los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas. Para ello, se dotan de los instrumentos (jurídicos, financieros, técnicos) necesarios para ejercer el control.<sup>30</sup>

Y las capacidades de gestión son las siguientes:

1. **Inclusión en un proceso organizativo:** Involucrarse en el entorno social donde participa y se identifica, pues tiene niveles de asociación más importantes.
2. **Conocimiento en Tramitología:** Sabe ir a dependencias, sabe buscar, llenar formatos, sabe informarse del curso de su solicitud.
3. **Se ajusta al presupuesto:** recibe el recurso y no hace mal uso de él sino que lo gasta en lo que lo solicitó, ahorra y no le sobra.
4. **Uso eficiente del Recurso:** Una vez obtenido el recurso o el bien gestionado, es necesario tener la habilidad de administrar lo obtenido, para concretar así el círculo de la política pública.

---

<sup>29</sup> “Descentralización y participación en América Latina: teoría y práctica” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Ed. CEPAL

<sup>30</sup> CHAVEZ Carapia Julia del Carmen. “Participación Social: Retos y Perspectivas” Ed. Entsuman serie núm. 1

5. **Replantea su práctica:** debe definir los cambios necesarios, puede analizar lo positivo y lo negativo de su actuar, identificando aciertos y errores para replantear.
6. **Seguridad personal:** debe contar con un alto y suficiente grado de autoestima, confianza en sí mismo para intervenir sobre otras personas.
7. **Capacidad de Asociación:** realizar proyectos en conjunto con otras personas e instituciones que tengan los mismos fines.
8. **Cooperación e involucramiento:** el ciudadano apoya el quehacer gubernamental a través del uso del recurso, se involucra en el desarrollo del mismo para apoyar a sus pretensiones personales y con ello a su comunidad<sup>31</sup>.

Si bien es cierto que las políticas públicas son creadas para atender las necesidades de un sector específico, a su vez son administradas por entes gubernamentales, y es necesario entender que *dichas organizaciones se deben a múltiples misiones, definidas por diferentes jefes o principales, en contextos de competencia política, influidas por y desde diferentes grupos de poder, compuestas por miembros que defienden distintos intereses y valores, en esquemas de vigilancia cruzada, y obligadas normativa y éticamente a rendir cuentas y a maximizar el libre acceso a la información pública.*<sup>32</sup>

Lo anterior interviene para que dicha política pública tenga o no éxito, y se corre el riesgo además, que su implementación resulte en la asignación ineficiente y regresiva de recursos públicos, pues se corre el riesgo que las políticas públicas no respondan a su adjetivo: es decir, que sean realmente públicas, con las características que señala Nora Rabotnikof;<sup>33</sup> *a lo público como lo que es común, lo que es de todos; a lo público como lo que se conoce, lo que sabemos, lo que es del conocimiento público; y a lo público como lo que está abierto y es accesible, lo que no está cerrado. Lo público que, para serlo en verdad, no debe convertirse en cosa privada, secreta o cerrada.*

El sentido de lo público que no se refiere solamente a la idea de que los funcionarios han de cumplir ciertas obligaciones que están señaladas en la ley, ni seguir determinados procedimientos formales para demostrar que están haciendo lo correcto, sino que atañe a la necesidad de que las políticas- las decisiones tomadas por quienes actúan a nombre del Estado, seleccionando y definiendo problemas públicos, sean efectivamente públicas.

---

<sup>31</sup> CHAVEZ Carapia Julia del Carmen. "Participación Social: Retos y Perspectivas" Ed. Entsuman serie núm. 1

<sup>32</sup> ARELLANO Gault David. "El enfoque organizacional en la política y la gestión pública" (Problemas, Soluciones y Decisiones, Enfoques de Política Pública. Ed. CIDE. P.P. 61.

<sup>33</sup> RABOTNIKOF Nora. "En busca de un lugar común". El espacio público en la teoría pública contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 2005.

El proceso de implementación de las políticas públicas se puede analizar desde un ciclo de gestión. Veamos el proceso de gestión pública, propuesto por Luis F. Aguilar Villanueva.



El objetivo fundamental que persigue el análisis de la implementación de una política pública es identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. *Estos factores se dividen en tres categorías; 1) la tratabilidad del o los problemas a los que se dirige el estatuto. 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación. 3) el efecto neto de las variables políticas en el neto a los objetivos estatutarios*<sup>34</sup>.

Esa gestión es lo que ha motivado los grandes logros de las sociedades, pero también ha sido causa de estancamiento de otras células sociales que por distintas razones no emplean esa herramienta para detonar el desarrollo de su región. Por ello es necesario plantearse el objetivo de la utopía de la refundación social y que puede, desde luego, ser posible. *“Es necesario sostener una nueva ética de la equidad, la solidaridad y la*

<sup>34</sup> SABATIER Paul A.-MAZMANIAN Daniel A. “A Conceptual Framework of the implementation process”. Stella z. Theodoulou y Matthew A. Cahn. Público Policy. The Essential Readings. Nueva Jersey: Prentice Hall, 1995, P.153-173

*cooperación social para refundar una utopía que oriente el cambio de modelo global injusto en un mundo en crisis*".<sup>35</sup>

Es cierto que el gobierno, a través de la gestión y la implementación de las políticas públicas, tiene un sentido de organización del aparato burocrático, y provoca en los gobernados, la sensación de un sueño realizable. Es preciso entonces mencionar que *"más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos"*<sup>36</sup>.

El complejo panorama social demuestra el desafío que recae en la construcción de las sociedades más desarrolladas y equitativas. Para lo anterior es preciso determinar y entender la expresión "equidad": Ella aparece confundida con la igualdad y la justicia, incluso algunos los consideran sinónimos de justicia social. (Le Grand, 1993). Sin embargo, pese al parentesco, equidad significa algo diferente. Mientras la justicia es un valor inalcanzable, la equidad es realizable, viable en un momento histórico determinado.

Implica ir más allá de la igualdad ante la ley y tratar de compensar las barreras económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual. Pese a que no se confunde con la igualdad, la equidad siempre está relacionada con la superación de las desigualdades (Mokate, 2001).<sup>37</sup>

Entendido la expresión de equidad, ahora es necesario señalar que el Estado debe implementar políticas públicas acorde a las necesidades de los gobernados. Consideramos aquí como política social al conjunto de intervenciones sociales del Estado. Los procesos comprendidos en la primera fase de reforma estuvieron acompañados por el conjunto de transformaciones en las políticas sociales que poseen dos propósitos: en primer lugar hacer más eficiente el gasto público social y en segunda instancia, compensar los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de las políticas sociales específicas.<sup>38</sup>

Lo que se propone en este sentido es: *otra sociedad y otro modelo de gestión tan antiguo como la misma vida humana pero rescatado y valorizado a la luz de la realidad presente. Nos referimos a la vigorosa herramienta de la solidaridad y la cooperación para*

---

<sup>35</sup> CARACCIOLO Basco Mercedes. FOTI Laxalde María del Pilar. "Economía Solidaria y Capital Social" Ed. PAIDOS TRAMAS SOCIALES P. 11

<sup>36</sup> AGUILAR Villanueva Luis F. "La Implementación de las Políticas" Estudio Introductorio. Ed. Porrúa, 1996. P. 35.

<sup>37</sup> COHEN – FRANCO. "Gestión Social, Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Ed. CEPAL. P. 43

<sup>38</sup> CHIARA-DI VIRGILIO. "Gestión social y municipios" Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento PROMETEO Libros.

*crear un poderoso capital -el capital social- capaz de avanzar a la prosecución de los ideales, con capacidad de desplegar poder e ir instalando en la sociedad, las bases del nuevo modelo de gestión, respaldado por el acuerdo de los sectores*<sup>39</sup>.

*Pues cuando el Estado nacional no se compromete en un proyecto de desarrollo de inclusión social, son los ciudadanos los que tienen la responsabilidad de movilizarse, presionar y participar en la construcción conjunta con el Estado de dicho proyecto. Ante esta situación, de democracia representativa es superada por formas de democracia directa en el ámbito local, donde la ciudadanía - en sus barrios, pueblos, ciudades- aprende nuevas prácticas sociales, nuevas maneras de “empoderamiento” para reemplazar el “poder sobre” (que se basa en alguna forma de violencia e intimidación) por “el poder con” (la fuerza de los grupos que se unen en función de un objetivo), “el poder para” (la fortaleza que cada individualidad puede tener mediante la creatividad en la resolución de situaciones complejas y en “el poder interior” (el respeto a uno mismo, que se expresa en el respeto a los otros y el la aceptación de ellos como iguales) (Williams y otros, 1997). Estos poderes son necesarios para edificar una nueva sociedad con ejes en el trabajo y la justicia.* <sup>40</sup>

Entonces como lo señala Mercedes Caracciolo Basco, el proceso de gestión social no se limita al acercamiento al Estado nación, al aparato burocrático, sino que es necesario la unidad y la cooperación solidaria para que se logre tener una sociedad más prospera y con un objetivo bien definido; el bienestar social desde y para la sociedad misma y el gobierno como el instrumento idóneo para llegar a esa meta.

Partiendo de la premisa de la desigualdad social, es necesario tomar en consideración que el acceso a bienes y servicios es un factor determinante para que la población se vea favorecida o no por parte del gobierno, desde la implementación de una política pública que satisfaga las necesidades más apremiantes de esa comunidad focalizada.

La desigualdad, llámese racial, étnica, socioeconómica o de otra naturaleza, que pueden llegar al grado de discriminación, atenta desde luego a los derechos humanos incluso puede llegar a una falta de inserción social. Sin embargo *cuando se piensa en políticas, programas y proyectos sociales, es necesario plantearse qué es lo que se pretende alcanzar.*<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> CARACCIOLO Basco Mercedes. FOTI Laxalde María del Pilar. “Economía Solidaria y Capital Social” Ed. PAIDOS TRAMAS SOCIALES P. 12

<sup>40</sup> CARACCIOLO Basco Mercedes. FOTI Laxalde María del Pilar. “Economía Solidaria y Capital Social” Ed. PAIDOS TRAMAS SOCIALES P. 21.

<sup>41</sup> COHEN – FRANCO. “Gestión Social, Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Ed. CEPAL.



Los gobiernos, en su búsqueda de atender las necesidades básicas de la población, tratan de insertar reformas, adiciones o leyes a los Congresos legislativos, que vengán a reducir la brecha de la desigualdad social y la discriminación, incluso desde Secretarías de Estado donde se implementan políticas públicas que no siempre logran el objetivo específico, sino que sirven únicamente como paliativo al problema real y tangible.

A pesar de lo anterior, se ha avanzado en el camino hacia la reducción de la pobreza extrema. Pero es necesario tomar en consideración que las sociedades con bajo nivel educativo, son las que se encuentran ausentes también de salud, alimentación y desincorporadas a la sociedad en la que viven o sobre viven. Tal es el caso de la región sureste de Jalisco, que a pesar de no ser la región más pobre y de muy alta marginación en la entidad, sí tiene localidades que se encuentran en ese supuesto y que son las que más requieren que los recursos lleguen hasta esos lugares remotos y ausentes de progreso.

Por ello, es necesario gestionar recursos tanto económicos, humanos y de infraestructura para las localidades que más lo requieren, pero ¿Quién va a realizar dicha gestión?, o ¿es solo responsabilidad del gobierno? Aquí es necesario entender que la gestión debe ser vista como el proceso de acercamiento de “los recursos” hacia lo local, de lo macro a lo micro, pero como un mecanismo en el que la sociedad perteneciente a ese entorno, se vea conformada como parte esencial de un engranaje, necesario para el adecuado funcionamiento de la política pública a implementarse, de lo contrario está condenada al fracaso.

Entonces, la sociedad a la que va destinada una política pública necesariamente es la que debe gestionar, es la que tiene que buscar que ese programa “llegue” y baje hasta lograr el objetivo, pues el gobierno actúa únicamente como “el facilitador” del proceso de implementación de dicha política pública. La sociedad que gestiona es capaz de movilizar otros recursos que vengán a facilitar el desarrollo de esa población objetivo y además, el ideal es que una vez obtenido el recurso, se oriente hacia una forma de vida más prospera y con un sentido de mejora en su persona y en consecuencia, en su comunidad.

Generalmente los gobiernos atienden los problemas sociales desde lo local, partiendo de un objetivo: la ocupación transitoria de los trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad social, a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional, también a partir de la creación de pequeños

proyectos de inversión social y construcción de obras de infraestructura social comunitaria.<sup>42</sup>

Sobre lo anterior, el gobierno crea y acerca los recursos, tanto económicos como en especie, para que el ciudadano los tome y se beneficie, pero en la mayoría de los casos, resulta incapaz de bajarlos, no presenta solicitudes, no llena formatos, no cubre los requisitos y entonces al no atender al llamado del gobierno, se muestra apático y escéptico a los programas asistenciales, por lo tanto esa política pública no es eficiente. El interés no es demostrar que el gobierno está actuando de tal o cual forma, o si es buena o es mala su postura de dar al gobernado, si no, lo que pretendo es hacer notar que la sociedad no gestiona.

La participación social es determinante para el logro de objetivos de una sociedad. Cuando se participa de un programa social, por mínimo que éste parezca, es importante para la suma de esfuerzos, de pensamientos y de ideologías que vienen a detonar en una mejora del entorno de la comunidad donde se vive. Cuando la ciudadanía no participa en las tareas o reuniones vecinales, se cae en la crítica negativa y también en el encono de los que sí participan.

Según Ernesto Cohen y Rolando Franco, los beneficios de la participación conllevan beneficios en diferentes dimensiones:

- a) Mejora el diseño de los proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características específicas de la población destinataria.
- b) Posibilita el control de la población destinataria sobre el proyecto, ayudando así a la transparencia en su manejo.
- c) Incrementa la sostenibilidad del proyecto al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo.

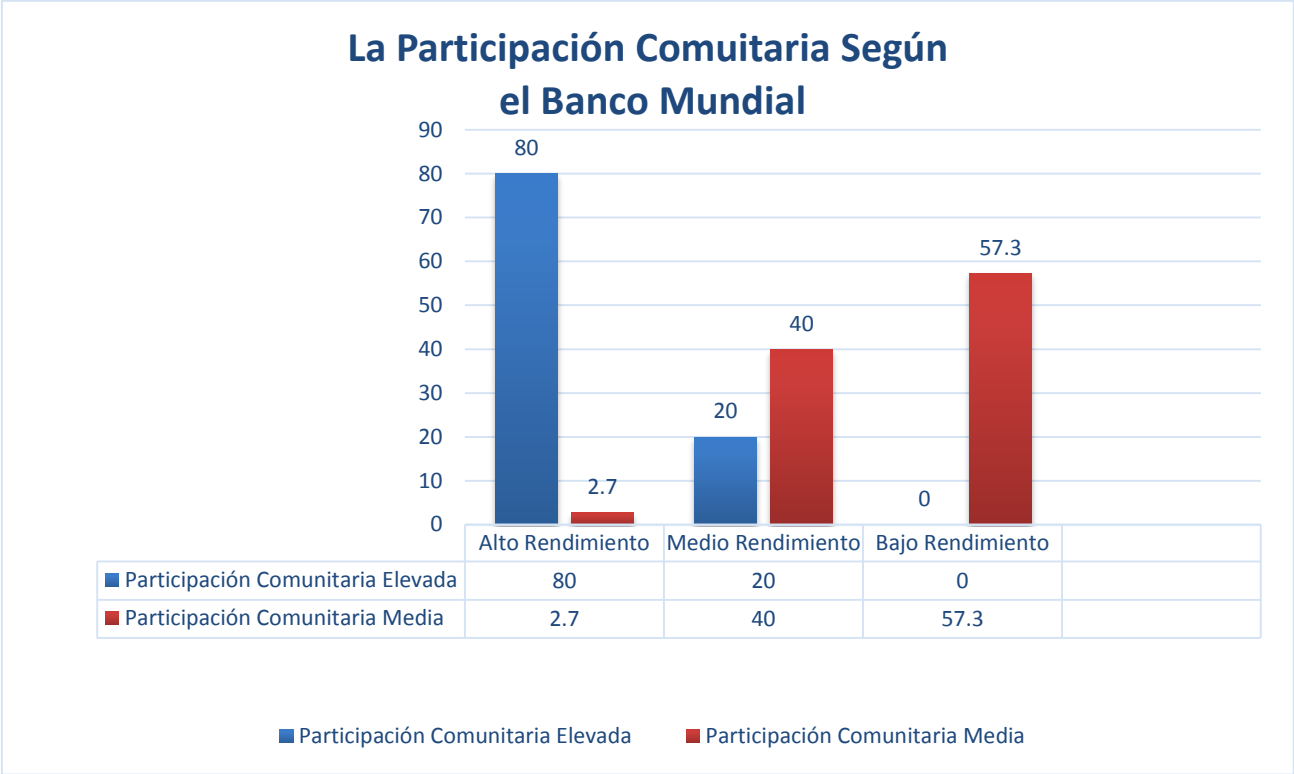
Entonces la participación de la sociedad sí mejora las condiciones de vida de las poblaciones locales. Analicemos el estudio comparativo que realizó el Banco Mundial (Narayan, 1994), en el cual analizó el rendimiento bajo diversas modalidades organizacionales de 121 proyectos de dotación de agua potable a grupos campesinos pobres en 49 países de África, Asia y América Latina.

Los proyectos donde la participación comunitaria fue elevada, tuvieron un alto rendimiento en el 80% de los casos. Un rendimiento mediano en el 20% restante, y ninguno tuvo bajo rendimiento. En cambio entre los proyectos con baja participación comunitaria, solo tuvieron un alto rendimiento 2.7%, rendimiento mediano 40% y

---

<sup>42</sup> CHIARA-DI VIRGILIO. "Gestión social y municipios" Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento PROMETEO Libros. P.99

rendimiento bajo 57.3% (Kliskberg, 2000). Analicemos la gráfica siguiente para mejor entendimiento:



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el Banco Mundial.

De lo anterior entonces, podemos afirmar que de la contribución en la participación es determinante para el éxito de los programas sociales, pues entre mayor participación en los quehaceres comunitarios, mejores resultados para la obtención de los recursos que ofrece una política pública a favor de una sociedad determinada, entre mayor gestión, mejores oportunidades de crecimientos tanto personal como comunitario.

También me parece importante subrayar la afirmación de Mercedes Caracciolo Basco y María Del Pilar Foti Laxalde, al mencionar que:

*“Recuperar el ámbito del desarrollo local no significa resignar el objetivo de desarrollo nacional. Lo local no está desvinculado con lo global, a tal punto que suelen darse funcionalidades entre ambos niveles que juegan a favor de lo global, es decir, de grupos económicos transnacionalizados, interesados en sortear los ámbitos nacionales y provinciales con el fin de evitar las desregulaciones de dichas jurisdicciones. Por lo tanto,*

*es necesario realizar un esfuerzo específico nacional o regional para revertir estas tendencias<sup>43</sup>.*”

Uno de los factores que contribuyen de manera importante en la implementación de políticas públicas destinadas a grupos sociales, además de la participación activa de la sociedad objetivo, es la descentralización de los quehaceres gubernamentales, pues la concentración solo ha marginado a “lo local” y se ha olvidado de las necesidades que tienen otros integrantes de un mismo Estado nacional.

Los principales argumentos a favor de la descentralización, según Mercedes Caracciolo Basco y María Del Pilar Foti Laxalde, es que a nivel local es posible:

- Diagnosticar con mayor precisión los problemas.
- Ejercer un mayor control para el seguimiento de las políticas.
- Coordinar y concertar mejor las actividades de los diversos organismos sectoriales y de instituciones sociales.
- Propiciar y generar la participación de la población micro-regional.
- Evaluar con mayor precisión el efecto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los agentes económicos.
- Consolidar prácticas democráticas como la elección mayoritaria, la concertación, la negociación, la participación social y el control sobre los gobernantes locales. (Chiriboga Plaza, 1990).

Además es necesario evaluar la implementación de las políticas públicas a través de mecanismos que ayuden a la obtención de seguridad económica, la eficiencia y la eficacia de los logros del sector público, pues *los ciudadanos necesitan saber en que el gobierno gasta los impuestos de manera inteligente y eficiente (Arellano. Gault, 2012.)*, para lo cual, la nueva gerencia pública (NGP) propone la auditoría operativa como una herramienta mediante la cual, las estructuras de gobierno, descentralicen su actuación.

También es necesario precisar que, como lo señala Laura Sour (2008) *actualmente los tomadores de decisiones emplean distintos enfoques para adecuarse a los nuevos retos que impone el continuo dinamismo de la acción gubernamental. Esto último se debe a que toda política pública pretende analizar la asignación de recursos escasos a necesidades de naturaleza diversa. La aplicación de los supuestos económicos en el estudio de las políticas públicas permite abstraer las variables más relevantes para construir una serie*

---

<sup>43</sup> CARACCIOLO Basco Mercedes. FOTI Laxalde María del Pilar. “Economía Solidaria y Capital Social” Ed. PAIDOS TRAMAS SOCIALES P. 28.

*de modelos que generen predicciones sobre las elecciones que realizan los individuos y las sociedades en los mercados*<sup>44</sup>.

En tanto, para Roberto Arias de la Mora, menciona la importancia de la descentralización, la cual radica en: *“aproximar la administración al ciudadano, evitándole su traslado a la capital de la entidad, mediante la creación de oficinas regionales ubicadas en aquellos municipios considerados como cabecera de la región.”*

Recordemos el caso de regionalización en Jalisco, implementado en el año de 1995 con la llegada de un “nuevo gobierno estatal” que vio la apremiante necesidad de acercar los programas asistenciales a las localidades más alejadas y marginadas de la entidad, estableciendo oficinas regionales de atención ciudadana de la mayor parte de dependencias gubernamentales, con la intención, aun no muy clara, de acercar el gobierno a la gente, lo cual me parece aceptable el riesgo que el gobierno entrante tuvo para dar ese primer paso y también me parece que la ciudadanía respondió de manera positiva, pues el tema de regionalización sí contribuyó a que la capital de Jalisco no siguiera creciendo a los ritmos acelerados que presentaba.

Un dato que me parece importante subrayar es que, de manera paralela a la regionalización administrativa del gobierno estatal (1995), la Universidad de Guadalajara empezó a descentralizar la educación superior hacia el interior del Estado. En el año de 1994 se inició con la construcción del primer Centro Universitario en Ciudad Guzmán, lo cual detonó el crecimiento del nivel académico y cultural de la región, además que ésta ciudad se vio favorecida con la llegada de estudiantes de otros municipios cercanos, se crearon fuentes de empleo por la necesidad de servicios que ellos demandaron y en términos general la población lo tomo de manera muy positiva, aunado a que los jóvenes ya no emigraron a Guadalajara y las otras regiones donde se construyeron otros centros universitarios (Autlán, Lagos De Moreno, Tepatlán de Morelos, Colotlán, La Barca, Ameca) experimentaron situaciones similares.

Sin embargo, el éxito de la regionalización no fue total, pues la gente en el sector rural no estaba preparada para gestionar los recursos existentes, y actualmente no ha cambiado ese panorama significativamente. Como dijimos en líneas anteriores, el bajo nivel educativo que en su momento presentó las regiones de Jalisco, lograron que este programa de regionalización de predios rústicos de la pequeña propiedad, no tuviera el

---

<sup>44</sup> SOUR Laura. “El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas” CIDE 2008, NUM. 206. <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-206>.

impacto social esperado, pues la falta de gestión por parte del ciudadano lució más que la implementación de esta estrategia descentralizadora.

La finalidad de la regionalización (descentralización) fue aportarle al desarrollo local en Jalisco, aumentar las expectativas de una mejor calidad de vida vista desde lo económico, social, cultural y político. Pero *contribuir a lo local, también tiene que ver con: planificar participativamente, controlar los actos de gobierno y dar cuenta de los actos de gobierno.*<sup>45</sup>

Esa planificación y los actos de gobierno a que se refieren *Mercedes Caracciolo Basco y María del Pilar Foti*, también deben estar atentos a las exigencias del sujeto residente de la población objetivo, pues éste último tiene la posibilidad de decidir sobre los programas sociales que se ajusten a sus preferencias o su vocacionamiento geográfico. *Por ello es importante que los intereses ciudadanos estén representados equitativamente en las decisiones. (Finot,2002).*

En esta política pública analizada, los indicadores a medir son: La capacidad de gestión que tienen las personas del sector rural a través de una entrevista aleatoria a un beneficiario del programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, por cada uno de los municipios integrantes de la región de estudio, para determinar si los beneficiarios de títulos de propiedad han solicitado apoyos económicos o en especie, ante dependencias gubernamentales y con ello medir el impacto que se ha tenido.

De lo anterior afirmo que es necesario que los programas encuadrados en una política pública, cuenten con mecanismos de información clara y concisa para que el particular pueda acceder a ellos, de lo contrario hay una asimetría que limita la calidad de la participación, además de priorizar las demandas comunitarias donde se vea reflejado el compromiso de las dependencias gubernamentales y fortalecer a su vez, la organización y la participación activa de la sociedad.

La sociedad requiere de acciones que vengán a solventar la problemática que experimentan con el acontecer cotidiano, reclama atención principalmente la población más desvalida económicamente, pues representa el sector más vulnerable de la sociedad.

---

<sup>45</sup> CARACCIOLO Basco Mercedes. FOTI Laxalde María del Pilar. "Economía Solidaria y Capital Social" Ed. PAIDOS TRAMAS SOCIALES P. 33.

## Capítulo III

### Los programas gubernamentales puestos en marcha en el campo

#### Metodología

#### Pregunta de investigación

**¿Cuáles han sido los efectos de la regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad en el sureste de Jalisco?**

Hoy en día los avances en materia de titulación de predios rústicos han contribuido de manera importante al desarrollo municipal, pues se han aperturado mas cuentas catastrales que suman más aportaciones de particulares a las arcas municipales, y con ello el beneficio se duplica, pues por un lado el particular obtiene la certeza jurídica por medio de ese instrumento legal y en consecuencia contribuye de manera proporcional y equitativa al pago del impuesto predial, la recaudación es mayor y los servicios públicos municipales se acrecientan o se mejoran. Además que la federación bajo el principio de “a mayor superficie regularizada, mayores recursos económicos”, los municipios se ven favorecidos con el aumento en sus participaciones gubernamentales a través del Ramo 20 y Ramo 33.

Pero el objetivo principal no es ese, sino que en la exposición de motivos en la presentación de la iniciativa de Decreto presentado por el entonces gobernador del Estado Ing. Alberto Cárdenas Jiménez al Honorable Congreso del Estado de Jalisco, puso de manifiesto que el **objetivo central del programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad fue que: los campesinos se hicieran llegar de los distintos programas que ofrece el gobierno federal a los productores rurales.**

Pero el gobierno hizo una aseveración considerable y que ha sido motivo de que los programas gubernamentales no lleguen a su objetivo, pues dio por hecho que los campesinos tenían ya la capacidad de gestión necesaria para acudir a las distintas dependencias a solicitar los apoyos económicos o en especie. Supuso el entonces ejecutivo estatal que al entregar el título de propiedad se destraba por completo el proceso y se avanzaría en materia de expandir los recursos económicos al agro en Jalisco. Pero esto no ocurrió así, y en la actualidad no ha cambiado significativamente, pues existe un rezago en materia de gestión por parte de los campesinos, que no se ha logrado avanzar, pues simplemente los recursos económicos siguen guardados en las dependencias públicas.

La antesala de éste proceso, fue la puesta en marcha de la regionalización que presenció el Estado de Jalisco con la llegada del gobierno del cambio, pero como lo refiere textualmente Roberto Arias que: *“Ante la magnitud y urgencia de los problemas existentes, decidieron improvisada y reactivamente. Y cuando decidieron inteligentemente, basándose en información confiable y conocimiento probado, en experiencias exitosas previas, la puesta en marcha corrió a cargo de organizaciones*

*saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad”<sup>46</sup>.*

Cabe señalar que en Jalisco se vivía un proceso histórico de cambio. A casi sesenta años de gobernar el Partido Revolucionario Institucional en Jalisco, la llegada del Partido Acción Nacional al gobierno del Estado en el año 1995 hizo creer en la posibilidad de que vendrían tiempos mejores para todos los jaliscienses, y en el campo no fue la excepción, pues también vislumbraron que el progreso, el cambio y la expectativa de una vida mejor se harían realidad. Se pudo experimentar un nuevo proceso de atención a la ciudadanía, pues se descentralizaron muchas dependencias gubernamentales hacia el interior del Estado, dando origen a “La Regionalización del Estado de Jalisco”, lo cual fue muy positivo, ya que las personas del interior del estado ya no tendrían que acudir a la capital jalisciense para hacer tramites o para obtener servicios gubernamentales.

La política de Desarrollo Regional en Jalisco inició primero con un programa de regionalización que contempló la división político-administrativa con criterios geográficos, culturales, históricos, basada en convergencias económicas y sociales que permiten articular actores y espacios para detonar el desarrollo de comunidades y localidades, creándose así las doce regiones en el Estado.

Veamos el siguiente cuadro con la división regional y los nombres de cada una de las demarcaciones internas:



1. Región Norte sede en Colotlán
2. Región Altos Norte con sede en Lagos de Moreno

---

<sup>46</sup> ARIAS De la Mora Roberto. Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco –Política de Regionalización 1995-2000. Ed. El Colegio de Jalisco.



3. Región Altos Sur con sede en Tepatitlán de Morelos
4. Región Ciénega con sede en Ocotlán
5. Región Sureste con sede en Tamazula de Gordiano
6. Región Sur con sede en Ciudad Guzmán
7. Región Sierra de Amula con sede en el Grullo
8. Región Costa Sur con sede en Autlán
9. Región Costa Norte con sede en Puerto Vallarta
10. Región sierra Occidental con sede en Mascota
11. Región Valles con seden el Ameca
12. Región Centro con sede en Guadalajara.

Una vez que se definió la nomenclatura y la división de las regiones, se procedió a la elaboración de un documento rector del desarrollo. Este documento que no es otra cosa que el Plan de Desarrollo Regional, que fungió como el instrumento guía del desarrollo en las regiones, construido con manos expertas en planeación y con la participación decidida de los actores sociales, privados, públicos y políticos avocados en cada una de las regiones.

Con la anterior definición y delimitación regional, uno de los principales objetivos de la regionalización, fue la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial, como un elemento de fortalecimiento de la propiedad y para generar certidumbre jurídica, también dicha estrategia pretendió revertir la concentración metropolitana, y a abatir los conflictos socio-ambientales aprovechando los polos de desarrollo y las potencialidades ociosas del estado para conformar microrregiones urbano-rurales que estén vacacionadas económicamente y articuladas por ciudades integradoras, centros de servicios rurales y una red de comunicaciones<sup>47</sup>.

Tal como lo manifiesta Roberto Arias de la Mora, al hacer la descripción de la finalidad del ordenamiento territorial que en su momento se gestó, como una opción viable para la descentralización de la población misma, pues señalo textualmente que:

*El ordenamiento territorial consiste en la combinación de dos grandes lineamientos: la descentralización “concentrada” y la consolidación metropolitana “selectiva”. La descentralización concentrada consiste en la promoción de acciones para que una parte significativa de las actividades y la población que en su momento se previó que iba dirigida en el futuro hacia la región metropolitana, reoriente su destino hacia un conjunto de núcleos urbanos prioritarios.*

*Por su parte la consolidación metropolitana selectiva, significa complementar aquellas funciones que tienen que ver con la base económica de la ciudad de Guadalajara y su zona metropolitana, aunado al ordenamiento y la coordinación de la gestión urbana. La articulación de ambas estrategias se planteó que*

---

<sup>47</sup> ARIAS, De la Mora Roberto. “ALTERNANCIA POLITICA Y GESTION PUBLICA EN JALISCO, Política de Regionalización 1995-2000. Ed. El Colegio de Jalisco. P. 44

*conduciría a una redistribución poblacional en el territorio del estado, de tal forma que, de acuerdo con las protecciones dentro de veinte años se reduciría proporcionalmente la población metropolitana y se incrementará en el mismo sentido la población de las ciudades medias prioritarias y de las localidades urbanas de Jalisco.*

Aunado a este esfuerzo se concretó la creación de un fondo de desarrollo regional (FONDEREG) que operó un conjunto de recursos orientados a la realización de proyectos detonadores del desarrollo en los municipios. Un primer criterio que siguió este fondo fue el otorgamiento de recursos a los municipios, sin considerar la aportación por parte del municipio, años después se modificó el criterio considerando estimular a los municipios que tenían interés en obras determinadas por lo que la regla de asignación se adecuó otorgando el Estado un peso por cada peso que el municipio aporta.

Con el paso del tiempo este criterio cambio y en la actualidad la asignación de recursos a los municipios es en base a su grado de marginación de acuerdo al índice de la Consejo Nacional de Población (CONAPO)<sup>48</sup>, de tal manera que los municipios que estaban considerados con muy alta marginación aportaron sólo el 20% de los recursos, los de alta marginación el 30%, los de baja marginación el 40% y los de muy baja marginación el 50%, el resto de los recursos los aporta el Estado.

El criterio fundamental de los proyectos de desarrollo para el fortalecimiento regional se sustentó en que la obra tendría que beneficiar a dos o más municipios, pero una última modificación esta regla, establece que se puede realizar la obra en un municipio siempre y cuando se fomente tanto el empleo como el turismo. Otro de los elementos que componen la política de desarrollo regional es el espacio creado para la actualización de las estrategias a seguir, aquel espacio de apertura a la sociedad, el lugar de convergencia de los actores sociales, privados y públicos, denominado COPLADEREG<sup>49</sup>.

Estos fueron los ejes iniciales de la política de desarrollo regional (Plan de Desarrollo Regional):

- Implementación de recursos financieros para el fondo complementario para el desarrollo regional.

---

<sup>48</sup> **Consejo Nacional de Población.** Organismo dependiente de la Secretaria de Gobernación.  
[www.conapo.gob.mx]

<sup>49</sup> **Comité de Planeación para el Desarrollo Regional.** Departamento del Gobierno del Estado de Jalisco de nueva Creación.

- La organización del espacio de concertación social, integrándose en Subcomités de Planeación Regional en mesas de dialogo donde se discutieron los principales problemas que aquejaban cada región.
- La redistribución territorial y el proceso de reconocimiento legal de la propiedad rural en el estado. (Este eje fue fundamental para el proyecto de iniciativa del Decreto 17,114, que dos años más tarde se aprobó y que recayó en el Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad en el Estado).

Las acciones orientadas por el FONDEREG<sup>50</sup> y el COPLADEREG crearon un círculo virtuoso donde gobierno estatal y municipios, de la mano de la sociedad, construyeron un espacio de toma de decisiones y de acciones en torno a los problemas que aquejaban a los ciudadanos de cada una de las regiones de nueva creación.

Es importante entender y adentrarse en ese proceso de desarrollo regional experimentado, dado que las condiciones del ámbito internacional y nacional cambiaron significativamente. En 1997 cuando empezó la regionalización, el país vivía otro escenario político, social y económico; además de los cambios en el nivel nacional, la globalización dio muestras de fortaleza donde los gobiernos y las sociedades no pudieron evadir las responsabilidades en la integración económica, cultural y social que el proceso demandó<sup>51</sup>.

En Jalisco la comprensión de la necesidad de afrontar el proceso globalizador en un marco de múltiples demandas de la sociedad dio para orientar una política de desarrollo regional sustentable. Por ello las iniciativas de gobierno consideraron el ámbito económico, social y ambiental en el desarrollo, impregnadas de un fuerte matiz institucional que permitió consolidar una sociedad con necesidades más satisfechas y generó conciencia sobre la necesidad de su participación en el avance en colectividad.

Una vertiente fundamental para la nueva regionalización administrativa en Jalisco fue la planeación democrática, entendida como “uno de los elementos fundamentales de la administración pública con un nuevo estilo de gobierno que imprimía solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía regionalizada<sup>52</sup>.

Este programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, se expresa a la vez en la definición de los problemas públicos que buscamos resolver. En este sentido, Coombs (1980, en Escobal 2000) ha identificado que la mayoría de los

---

<sup>50</sup> **Fondo para el Desarrollo Regional.** Creación de una bolsa para implementarse en un municipio con impacto regional. (Beneficia a dos o más municipios de la región).

<sup>51</sup> ARIAS, De la Mora Roberto. “ALTERNANCIA POLITICA Y GESTION PUBLICA EN JALISCO, Política de Regionalización 1995-2000. Ed. El Colegio de Jalisco. P. 63.

<sup>52</sup> Exposición de motivos del acuerdo por el que se establece la nueva regionalización administrativa del estado de Jalisco para impulsar el desarrollo de la entidad.

programas de desarrollo rural tienen tres orientaciones principales, cada una de las cuales se caracteriza por buscar:

- a. Satisfacer las necesidades básicas de los pobres rurales, prestando especial atención a las mujeres, los niños y las minorías en desventaja;*
- b. Incrementar el empleo rural y la productividad de los pequeños productores y otros trabajadores rurales; o bien,*
- c. Lograr la participación plena de todos los pobres rurales en el proceso de desarrollo y la distribución equitativa de todos sus beneficios.*

Dentro de este esquema de regionalización, y bajo ese contexto de apertura de las dependencias descentralizadas y pendientes de la nueva encomienda del ejecutivo estatal, fue entonces necesario crear el Comité Interinstitucional para la Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad, para que organizara y le diera forma legal al trámite de titulación y con ello empezar a ejecutar uno de los propósitos esenciales de la regionalización, la redistribución territorial y el proceso de reconocimiento legal de la propiedad rural en el estado.

Para ello, el ejecutivo estatal dispuso que distintas dependencias fueran coordinadas por la Secretaría General de Gobierno, y a la vez encargada de la ejecución del Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad,<sup>53</sup> siendo las siguientes dependencias gubernamentales:

- ✓ Dirección General de Asuntos Agrarios
- ✓ Secretaría de Desarrollo Rural (El Secretario de ésta dependencia, funge como Presidente de dicho Comité Interinstitucional por disposición del Gobernador del Estado.)
- ✓ Secretaría de Planeación
- ✓ Dirección General del Registro Público de la Propiedad del Estado
- ✓ Federación de Pequeños Propietarios Rurales
- ✓ Dirección de Catastro del Estado
- ✓ Un representante del ayuntamiento donde se encuentre asentado el predio rústico motivo de la regularización
- ✓ El representante del Subcomité regional que corresponda

Toda estas dependencias en su conjunto, como cuerpo colegiado, conformaron el Comité Interinstitucional para la Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad en el Estado, quienes tuvieron en sus manos la responsabilidad de enterarse de las solicitudes de regularización de cada una de las doce regiones en el Estado y dar trámite al procedimiento, previo análisis técnico, jurídico y administrativo, así como

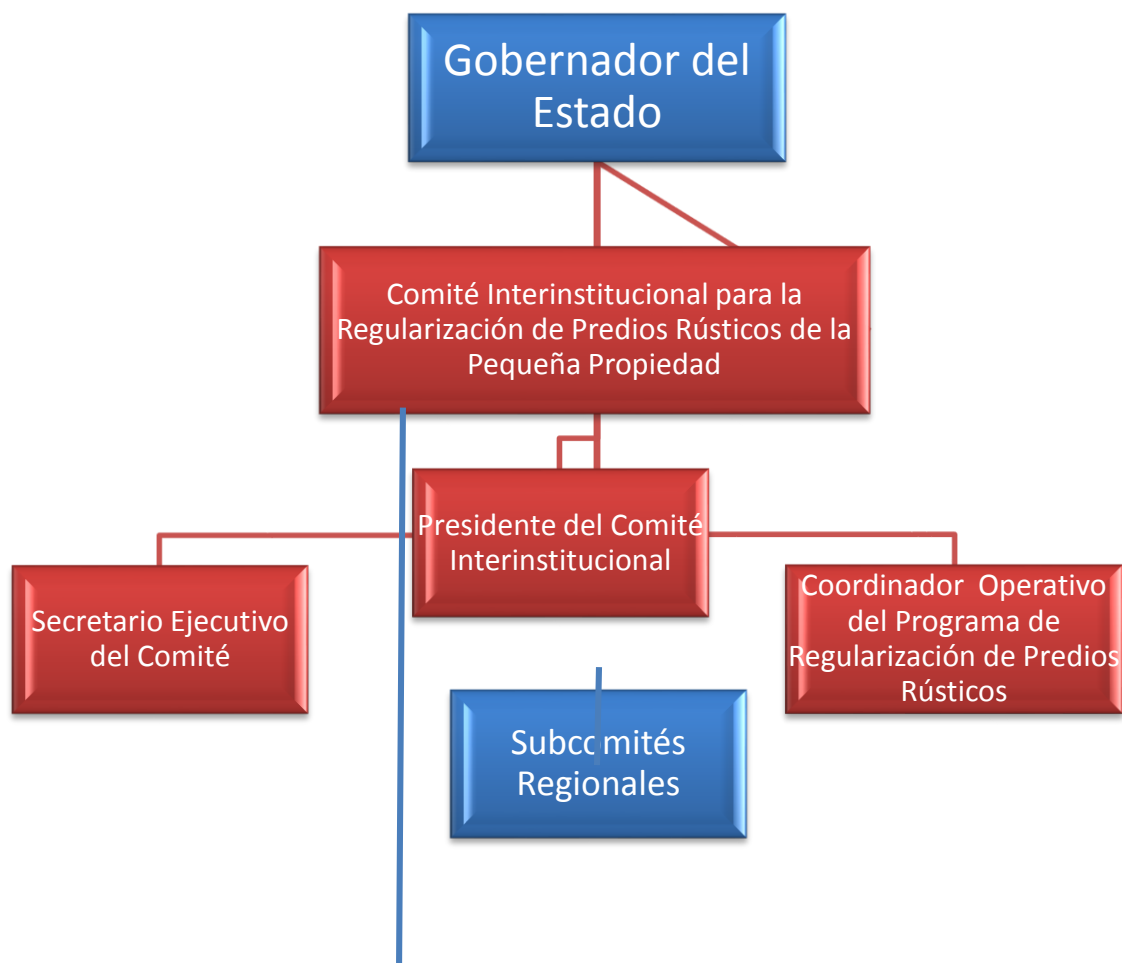
---

<sup>53</sup> Programa creado conforme a los lineamientos del Decreto 17,114 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco en 1998.

para discutir cada uno de los expedientes para evaluar su viabilidad conforme a los lineamientos del Decreto 17,114.

Por su parte, los subcomités regionales enviaban todas las solicitudes junto con el expediente a este Comité Interinstitucional para que una vez aprobado, emitiera la resolución definitiva aprobatoria, ordenando al catastro y al registro público de la propiedad, inscribiera dicha resolución, conformando así el título de propiedad.

Veamos el siguiente organigrama para un mejor entendimiento del funcionamiento del nuevo Comité Interinstitucional para la Regularización de Predios Rústicos.



#### Dependencias Integrantes del Comité

- Secretaría de Planeación
- Secretaría de Desarrollo Rural
- Secretaría de Finanzas (a través de la Dirección de Catastro del Estado)
  - Registro Público de la Propiedad
  - Dirección General de Asuntos Agrarios
- Federación de Pequeños Propietarios Rurales en el Estado

Este procedimiento administrativo de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad,<sup>54</sup> conforme a los lineamientos del Decreto 17,114 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco, se lleva a cabo de la siguiente manera:

1. El particular presenta una solicitud, debidamente firmada y con la copia de su credencial de elector y copia simple del acta de nacimiento.
2. Un plano topográfico, con las medidas y linderos, así como la superficie total del predio, señalando la calidad de tierra y su ubicación exacta con coordenadas UTM, así como todas las especificaciones técnicas señaladas en el reglamento del señalado Decreto.
3. Un certificado Catastral con historia, en caso de que tenga antecedentes de incorporación catastral, donde se señale el número de cuenta predial, el nombre a favor de quien se encuentra inscrito, la superficie total del predio y el nombre del terreno rústico.
4. Un certificado con antecedentes registrales en caso de que los tenga, donde se señalen los datos de registro tales como: número de folio real, libro, documento, número de orden y el nombre de quien se encuentre registrado ante las oficinas del Registro Público de la Propiedad y del Comercio que le corresponda conforme a la ubicación.
5. La declaración de todos los colindantes del predio ante la autoridad municipal, en donde se manifieste la conformidad con las medidas y los linderos, y que no existe inconveniente en que se le declare la legal propiedad al promovente.
6. La declaración de tres testigos de notorio arraigo ante la autoridad municipal, (el notorio arraigo se acredita con la credencial de elector donde se señala el domicilio en la misma localidad y municipio que el solicitante) en la cual se manifieste que el promovente ha adquirido los derechos de propiedad por medio de la usucapión que a su favor ya es reconocida, por la posesión que tiene y por ser conocido en calidad de dueño.

Una vez integrado el expediente con los requisitos señalados, es ingresado a el área de dictaminación, donde es revisado tanto por el departamento técnico, como por el departamento jurídico, para posteriormente ser revisado y aprobado por el Comité Interinstitucional,<sup>55</sup> para proceder a la elaboración de la resolución definitiva aprobatoria, ordenándose la inscripción de dicha resolución ante el registro público de la propiedad y en las oficinas de catastro municipal que corresponda, siendo éste el título de propiedad y en consecuencia, el solicitante ha adquirido la titularidad legal de la posesión que detenta, sumándose como un valor añadido, el reconocimiento de la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y para los municipios el beneficio principal es la recaudación de impuestos como el aviso de transmisiones patrimoniales, el pago de apertura de cuenta y el pago del impuesto predial.

---

<sup>54</sup> Artículo 8 del Decreto 17,114.

<sup>55</sup> Artículo 5 del Decreto 17,114.

Una de mis hipótesis es que -los campesinos no gestionan-, pues únicamente se limitan a solicitar el trámite de regularización de sus tierras, ante el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, el cual una vez que presentan la solicitud, el procedimiento “camina solo” y ya que el proceso de este trámite ha concluido y reciben el título de propiedad respectivo, simplemente se conforman con la obtención de ese documento. Lo anterior es precisamente lo que pretendo demostrar.

El programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, es el resultado de una política pública encaminada a solucionar problemas muy focalizados, pues el campo como uno de los generadores de alimentos, debe ser atendido por el aparato burocrático para subsidiar muchos de los productos que se producen en el agro, por ello los gobiernos han destinado recursos económicos para tratar de aumentar la producción agropecuaria a través de distintos programas que requieren, dentro de sus requisitos en las reglas de operación, que el solicitante acredite con documento idóneo, la titularidad de sus tierras, que demuestre que es el dueño del terrero y que la posesión que detenta es legal.

A la postre esta política pública no logró ser suficiente para solucionar el problema, más bien vino a contribuir a otros aspectos importantes tales como el aumento en la plusvalía de los terrenos, al acceso a créditos bancarios dejando en garantía el inmueble y las aportaciones a la hacienda municipal, mas no al arribo de capital económico a esas tierras cultivables para que produzcan lo suficiente y pudiera así, despegar el campo hacia la satisfacción de la política pública de su creación, quizá porque el planteamiento de su diseño e implementación no fueron lo suficientemente bien pensados o bien delimitados en su forma de operación.

Es cierto que tanto en el pasado como en la actualidad, los programas sociales han estado lejos de alcanzar sus objetivos. Ello se debe a las notorias deficiencias en el manejo de los recursos disponibles, así como a una baja eficacia en la generación de los productos con los que se pretende cubrir las carencias de la población destinataria. Asimismo, la deficiente identificación de los grupos a los que deberían estar orientados se traduce en un bajo impacto sobre su situación de bienestar. Todo lo anterior exige que se piense no solo en el diseño de las políticas, sino también en su gestión<sup>56</sup>.

También es necesario precisar que la falta de gestión en el sector rural, viene acompañada por la falta de participación ciudadana, pues una sociedad que no participa, desconoce los problemas cotidianos de esa comunidad donde vive y forma parte. Generalmente las personas solo ven pasar los problemas, más no se involucran, no participan ni mucho menos forma parte de la toma de decisiones que debería ser de su incumbencia. Por ello no tienen la confianza suficiente de acercarse a las autoridades para “pedir” cuando siempre se han visto ajenos al acontecer cotidiano, pues la participación ciudadana es un instrumento natural para iniciar un proceso de gestión, y con él, el inicio de un adiestramiento paulatino en gestión pública.

---

<sup>56</sup> COHEN-FRANCO, Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Ed. CEPAL. P.8

Además, la falta de implementación correcta y atinada de políticas públicas que coadyuven al fortalecimiento regional y hacer del campo un eje productivo y que sea beneficiado, no es la única carencia que se cuenta en el campo de Jalisco. Los programas existen, están ahí, cambian constantemente las reglas de operación, pero cubiertos de un blindaje de requisitos, formalidades y caprichos de los funcionarios públicos que solo vienen a evidenciar que el gobierno “si cumple” pero al final de cuentas solo se traba ese recurso porque los requisitos y los tramites no son cubiertos cabalmente por los solicitantes, quienes consideran además que el llenado de formularios y la entrega de documentación para cubrir los requisitos, “son bastante engorrosos y nada claros” y en consecuencia, los productores optan por no acudir a las ventanillas de servicio a solicitar los apoyos.

Esta falta de gestión ocurre en todo el sector rural de México. Particularmente analizaremos en el presente estudio, el caso de la región sureste de Jalisco, mismo que se acota a investigar la circunscripción territorial, comprendida por los diez municipios que son;

1. Concepción de Buenos Aires
2. La Manzanilla de la Paz
3. Mazamitla
4. Valle de Juárez
5. Quitupan
6. Santa María del Oro
7. Jilotlán de los Dolores
8. Pihuamo
9. Tecalitlán
10. Tamazula de Gordiano.

El municipio sede de la región sureste, es el de Tamazula de Gordiano, ubicado estratégicamente en el centro de la región, dividiendo la zona de montaña con la zona cálida, colindando por los vientos norte y este con el Estado de Michoacán de Ocampo y por el viento sureste con el estado de Colima, por los vientos suroeste y noroeste con la región VI sur, con sede en Ciudad Guzmán.

Analicemos el siguiente cuadro, en el cual se aprecia el flujo de regularización entre las administraciones estatales estudiadas:



<b>Municipio</b>	<b>Administración 1995-2001</b>	<b>Administración 2001-2007</b>	<b>Administración 2007-2012</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje de rezago</b>
<b>Concepción de Aires</b>	16	40	63	119	40%
<b>La Manzanilla de la Paz</b>	27	51	61	139	50%
<b>Mazamitla</b>	103	330	291	724	65%
<b>Valle de Juárez</b>	9	78	82	169	60%
<b>Quitupan</b>	10	34	65	109	75%
<b>Santa María del Oro</b>	13	35	52	100	60%
<b>Jilotlan de los Dolores</b>	45	109	162	316	80%
<b>Tecalitán</b>	94	103	189	386	65%
<b>Pihuamo</b>	71	100	167	338	55%
<b>Tamazula de Gordiano</b>	40	103	302	445	60%
<b>total</b>	428	983	1434	2845	61%

*Fuente.- Elaboración propia con datos obtenidos del Comité Interinstitucional para la regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad en el Estado de Jalisco.*

En el cuadro anterior, se observa que algunos municipios presentaron avance o retroceso según la administración estatal, lo cual ocasiono mejoría o estancamiento en la situación económica de los municipios, esto es por el aumento de cuentas catastrales aperturadas vs títulos entregados. Cabe señalar que en algunas ocasiones ese aumento de tramites concluidos, fue ocasionado obedeciendo a caprichos o intereses políticos del gobernador en turno, que predominaron en la explotación de los asuntos que atiende el programa de regularización de predios rústicos, pues se destinaron más recursos en difusión del programa, se trabajó más la parte técnica para el pronto

avance del programa en un municipio en particular por mandato del ejecutivo del estado.

Tal es el caso de Mazamitla, que durante la administración de Francisco Javier Ramírez Acuña, se expidieron un total de 330 títulos, mientras que en la administración de Emilio González Márquez se entregaron 291 títulos, lo que denota claramente el interés particular del primero sobre este municipio, presumiéndose que fue la remodelación del tramo carretero identificado entre Mazamitla y Tuxcueca, el cual fue ampliado en tres carriles durante la administración estatal de éste gobernador, pues tuvo intereses particulares en detonar ésta zona, por favorecer a amistades con la regularización de terrenos que a la postre, resultaron expropiados por el gobierno del estado para la ampliación y remodelación de dicho tramo carretero, además de sembradíos de aguacate en grandes extensiones de terreno.

Ahora bien, si analizamos el caso del municipio de Tamazula de Gordiano durante la administración de Francisco Javier Ramírez Acuña, se expidieron un total de 103 títulos, en tanto que en la administración de Emilio González Márquez se entregaron 302 títulos de propiedad. Se nota también que para éste último gobernante le representó mejor interés el municipio de Tamazula de Gordiano, pues se vio inducido por el Secretario de Desarrollo Rural, quien durante la administración estatal, gestionó un agro-parque denominado “El Taray” afectándose alrededor de 100 hectáreas de terrenos rústicos, así como una fuerte inversión para levantar los invernaderos, las naves de separación de frutos y la empacadora, además de la construcción de dos presas hidrológicas, denominadas “El Carrizo” y “Vista Hermosa”, en las cuales se tuvo que primeramente regularizar las tierras para posteriormente proceder a la expropiación de dichos terrenos.

También se construyó en las orillas de este municipio, el centro de Valor Agregado, en el cual se tuvo que adquirir los terrenos por parte de particulares, quienes tuvieron que obtener la certeza jurídica de los inmuebles para poder vender al gobierno estatal.

Pero este cuadro analizado, muestra también que en municipios como Santa María del Oro, se expidieron un total de 100 títulos de propiedad durante las tres administraciones estatales en estudio, lo que deja de evidencia que este municipio marginado no representó ningún tipo de interés para los gobernadores analizados, pues quizá la ubicación geográfica no les fue rentable y en consecuencia no representó un ingreso catastral considerable respecto de los otros municipios que sí se vieron beneficiados con los ojos puestos en esa demarcación municipal. Lo que si se evidencia es que en la última administración observada, presentó un gran avance en el número de predios titulados, respecto de las administraciones inmediatas anteriores.

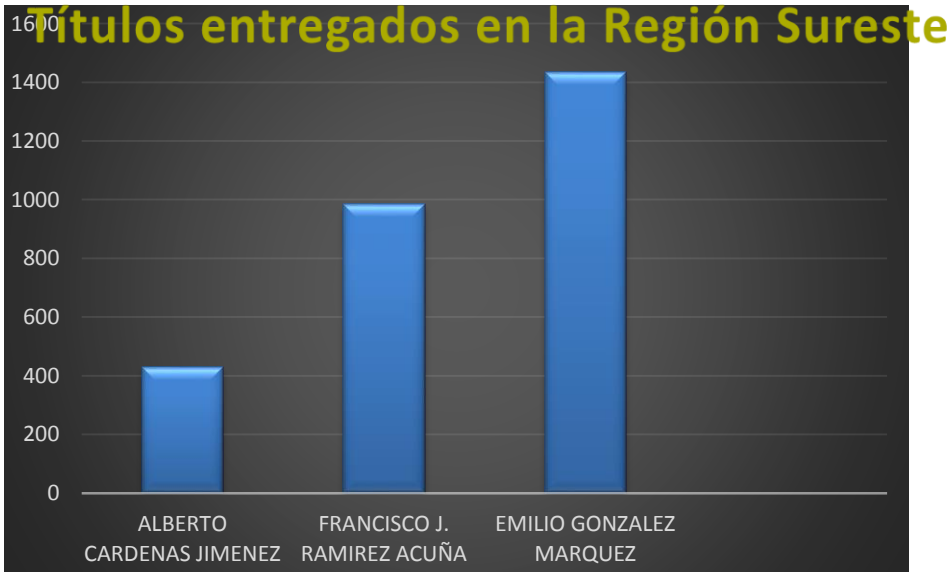
De lo anterior podemos afirmar que la política pública implementada hasta el momento, solo ha sido utilizada para fines de interés político del ejecutivo en turno, obedeciendo más a caprichos e intereses mediáticos personales que a una verdadera atención ciudadana con fines meramente sociales y la implementación de este programa ha resultado una asignación de recursos ineficiente y regresiva de recursos públicos.

Analizando los hallazgos, se demuestra claramente que conforme fueron avanzando las administraciones estatales, se implementaron nuevas formas de llegar a la población objetivo de esta política pública y sí experimento un aumento en el número de expedientes resueltos para la titulación de terrenos. Si se observa, el periodo de Alberto Cárdenas Jiménez no se mencionó la referencia, pues en esta administración se inició con el proceso y no se presentó un interés particular sobre un municipio definido, pues lo que predominó fue la puesta en marcha del programa estudiado.

Fue el aumento de trámites por parte de los campesinos, lo que hizo que el gobierno en turno le otorgara mayor recurso económico al programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad. Se aumentó el presupuesto anual casi en un 25% y con ello, se contrató más personal y se adquirieron más vehículos para traslado a los municipios de la región sureste y en la mayoría de los casos, se logró visitar localidades alejadas para con ello, los campesino no tuvieran que dejar sus labores cotidianas y sí pudieran acceder a este programa que les otorgó título de propiedad y la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Además de que se destinó mayor apoyo por parte de los ayuntamientos que comprenden esta región sureste, pues encontraron en este programa de regularización de predios rústicos, una excelente oportunidad para hacerse llegar de mayores recursos económicos al empezar a regularizar, pues como se mencionó anteriormente, se aumentó considerablemente el número de cuentas prediales en cada municipio, con ello los alcaldes se capitalizaron para hacer frente a sus necesidades más apremiantes dentro de la administración pública; el pago del gasto corriente.

Veamos el comportamiento sexenal en cuanto a títulos de propiedad entregados en cada una de las administraciones de los gobernadores estudiados:



Fuente. Elaboración propia con los datos obtenidos en el Subcomité Regional V Sureste con sede en Tamazula de Gordiano, Jalisco.

## Objetivo General

Determinar si el Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad ha presentado efectividad en la obtención de títulos de propiedad para posteriormente acceder a los distintos programas que ofrece el gobierno federal a los productores rurales, pues el sector rural cuenta con importantes recursos naturales: tierra, costas, minerales, agua, clima y una gran biodiversidad tanto de vegetación como de animales. Las posibilidades de generación de riqueza son elevadas, como lo demuestran algunos ejemplos de explotaciones rurales muy competitivas y comunidades cohesionadas y prósperas, por citar algunos ejemplos, la zona de montaña que experimenta una riqueza turística importante, así como la zona cálida en la cual los productores rurales formalizaron asociaciones para mejorar la colocación de sus productos a mejor precio en los mercados.

Sin embargo, para que ésta generación aflore en todo el territorio nacional se requieren de condiciones básicas como son: paz en el campo, certeza jurídica en la tenencia de la tierra, pertinencia cultural en las acciones dirigidas a población indígena, reducción de la brecha entre regiones y el abatimiento de los conflictos socio-ambientales y de la pobreza.<sup>57</sup>

El sector rural del país y de Jalisco, tanto en los terrenos de pequeña propiedad, sea rústica o urbana, así como la superficie social, entendida como las comunidades ejidales o el origen agrario, la vertiente se enfoca en la búsqueda del desarrollo social y económico de los ejidos y comunidades agrarias, y de pequeños propietarios rurales, que mantienen una situación jurídica única, producto de una tradición legítima e histórica.

Por lo anterior, el gobierno promueve los siguientes programas federales,<sup>58</sup> mismos que se enlistan a continuación:

De la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

- PROGRAMA DE MICRORREGIONES
- PAZAP (Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria)
- PROGRAMA HABITAT
- PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES
- PROGRAMA TU CASA
- PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL

---

<sup>57</sup> Catálogo de programas federales para los municipios. Secretaría de Gobernación.  
[http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed\\_Catalogo\\_de\\_Programas\\_Federales\\_2012](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_Catalogo_de_Programas_Federales_2012)

<sup>58</sup> [<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/reglas-programas/>]  
[[http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed\\_Catalogo\\_de\\_Programas\\_Federales\\_2012](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_Catalogo_de_Programas_Federales_2012)]

- PROGRAMA DE ATENCION A JORNALEROS AGRICOLAS
- PROGRAMA DE OPCIONES PRODUCTIVAS
- PROGRAMA DE COINVERSION SOCIAL
- PROGRAMA DE USO SUSTENTABLE

De la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

- PIBAI (Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas)
- PROLAPI ( Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena)
- PROFODEC (Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas)
- POPMI (Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas)
- Programa de Fondos Regionales Indígenas

De la Comisión Nacional del Agua

- PROGRAMA DE CONSTRUCCION Y REHABILITACION DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES.

Para acotar la información de los distintos programas de implementación en el sector rural, solo describiré los tres programas federales con mayor importancia y que obedece al mayor número de solicitudes por parte de los campesinos, los cuales son:

- **PROCAMPO**

Antecedentes

El Programa de Apoyos Directos al Campo, mejor conocido como PROCAMPO surge a finales de 1993 como un apoyo compensatorio ante la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que implicaría una desventaja competitiva para los productores nacionales dados los altos subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios y para enfrentar los graves problemas de pobreza y marginación. Sin embargo sus antecedentes se remontan a los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1977-1982), pues el país experimentó la participación del Estado en el desarrollo rural y en la seguridad alimentaria nacional.

PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía, y a diferencia de éstos consiste en el pago por hectárea o fracción sembrada con cultivos lícitos, o bien en años posteriores a su implementación y tras algunos

cambios en su diseño, que se encuentre bajo explotación pecuaria, forestal o proyecto ecológico. Esta explotación debe darse exclusivamente en la superficie registrada en el Programa, denominada elegible.

La superficie elegible es aquella que fue sembrada con cualquiera de los nueve cultivos elegibles en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993, ya sea Otoño/Invierno o Primavera/Verano.

La elegibilidad de una superficie es una característica de un predio, que no puede ser transferible a otros, pero en el caso de que los derechos sobre el mismo sean transferidos, el nuevo poseedor adquirirá también los beneficios de PROCAMPO. De esta manera, la superficie elegible se encuentra estrictamente acotada, por lo cual el universo de atención del Programa se encuentra cerrado a la incorporación de nuevas superficies.

Los nueve cultivos elegibles para PROCAMPO fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Inicialmente, para la recepción del apoyo era requisito sembrar alguno de estos cultivos, pero a partir del ciclo agrícola primavera – verano de 1995, fue permitido sembrar cualquier cultivo lícito, con el fin de diversificar la actividad agrícola y propiciar una mayor autonomía en las decisiones de siembra de los productores.

Por lo anterior, PROCAMPO es un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, debido a que el subsidio no provoca distorsiones sobre el mercado, ya sea a través de precios o de producción.

Es además un programa altamente incluyente, a diferencia de los anteriores mecanismos de apoyo que beneficiaban únicamente a un número limitado de productores<sup>59</sup>.

PROCAMPO incorpora a un sector de productores rurales más amplio y diversificado, pues entre quienes reciben el apoyo la mayor parte son personas de bajos ingresos, cuya producción se destina mayoritariamente al autoconsumo.

Desde su aparición, PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales y, en la actualidad, es el Programa Federal con mayor población rural atendida.

## **Objetivo**

El objetivo del Programa de Apoyos Directos al Campo, actualmente denominado PROCAMPO Productivo, es complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano, ya sean de autoconsumo o de

---

<sup>59</sup>[ <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/Antecedentes.aspx>]

abastecimiento, para contribuir a su crecimiento económico individual y al del país en su conjunto; así como incentivar la producción de cultivos lícitos, mediante el otorgamiento de apoyos monetarios por superficie inscrita al Programa, de acuerdo a lo que establece la normatividad vigente; coadyuvando así a la atención de las necesidades respecto al derecho a la alimentación, planteadas en el Pacto por México.

### **Procedimiento para la obtención del apoyo**

Las solicitudes de apoyo de los programas y/o componentes deben entregarse en las fechas establecidas y publicadas ante las ventanillas divulgadas por la Instancia Ejecutora, y entregar la documentación requerida para cada uno de éstos de conformidad con las presentes Reglas de Operación.

Para los efectos de este programa, se tomara como superficie elegible la máxima superficie apoyada por PROCAMPO en algunos de los ciclos agrícolas, primavera- verano 2010 al 2012 y en su caso el de otoño-invierno 2010-2011 al 2012-2013, hasta un máximo de apoyo por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola de hasta \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.) por unidad de producción.<sup>60</sup>

Ningún predio, propiedad de persona física o moral que solicite el apoyo, será aceptado si excede los límites de dimensión que la Ley Agraria señala como superficie máxima para la pequeña propiedad, excepto en los casos previstos en la fracción XV del artículo 27 Constitucional y por los artículos 117, 121, 122 y 123 de la Ley Agraria.

#### Componente Agrícola del PROCAMPO<sup>61</sup>

<b>Concepto de apoyo</b>	<b>Montos máximos</b>
<b>a) Maquinaria y equipo.- Incluye la necesaria para la realización de actividades de producción primaria agrícola.</b>	Hasta el 50% del valor del proyecto sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral. Para productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación que hagan las entidades federativas, el monto máximo podrá ser de hasta el 75% del valor del equipo.
<b>b) Infraestructura.- Incluye todo tipo de construcciones o rehabilitaciones que sean parte de un proyecto</b>	Hasta el 50% del valor de la obra sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral. Para

<sup>60</sup> Según Acuerdo del PROCAMPO productivo 2013-1

<sup>61</sup> [ <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/Antecedentes.aspx> ]

<b>productivo ligado a la producción primaria agrícola.</b>	productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, el monto máximo podrá ser de hasta el 75% del valor de la obra.
<b>c) Material vegetativo.- Incluye material vegetativo para plantaciones agrícolas perennes, en todos los casos se deberá cumplir con las disposiciones fitosanitarias emitidas por SENASICA.</b>	Hasta el 50% del valor del proyecto sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral. Para productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, el monto máximo podrá ser de hasta el 75% del valor del material.
<b>d) Sistemas de riego tecnificados nuevos para su operación dentro del predio o parcela.</b>	Hasta el 50% del costo del equipo de riego sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral, considerando los apoyos máximos por hectárea correspondientes
<b>e) Tractores, se deberá contar con la certificación emitida por el OCIMA:</b>	Hasta el 50% del costo del tractor sin rebasar \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)

## Requisitos

CRITERIO	REQUISITOS
<b>Que se presente un proyecto productivo.</b>	<p>1.- Solicitudes cuyo monto de apoyo sea superior a los \$200,000.00 (doscientos mil pesos 00/100 M.N.) deberán presentar proyecto.</p> <p>2.-Solicitudes inferiores a los \$200,000.00 (doscientos mil pesos 00/100 M.N.) deberán acreditar la legal propiedad o posesión de los bienes inmuebles destinados en el proyecto.</p> <p>3.-Para el caso de sistemas de riego, se deberá anexar concesión vigente, en trámite o cualquier documento emitido por la CONAGUA en donde acredite el volumen de agua a utilizar en el proyecto; o constancia del Registro Nacional Permanente para pozos agrícolas ubicados en zonas de</p>



libre alumbramiento.

Para tramitar las solicitudes y entregar los apoyos, la estructura administrativa del programa se asignó a la SAHR, hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que por conducto de ASERCA, implemento el programa en toda la república mexicana.

### **PROGAN<sup>62</sup>**

El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas de los productores pecuarios, a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital para la producción primaria, que incluyen producción y procesamiento de forrajes, y la conservación y manejo de áreas de apacentamiento.

La población objetivo es las personas físicas o morales que se dediquen a actividades pecuarias.

Los conceptos de apoyo y montos máximos, son los contenidos en el cuadro siguiente:

<b>Concepto de apoyo Clave(s)</b>	<b>Montos máximos</b>
<b>a) Adquisición de sementales, semen y embriones para las distintas especies animales. Se apoyará la adquisición de colmenas, abejas reina y núcleos de abejas</b>	Hasta 50% del valor de referencia sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral. Para productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, el monto máximo podrá ser de hasta el 75% del valor de los bienes
<b>b) Infraestructura, mejoras en agostaderos y praderas, conservación y manejo de áreas forrajeras y de apacentamiento maquinaria y equipo nuevo para la Producción primaria.</b>	Hasta 50% del valor de referencia sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral. Para productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, el monto máximo podrá ser de hasta el 75% del valor de los bienes.

<sup>62</sup> [<http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/Antecedentes.aspx>]

<b>c) Paquetes Tecnológicos, que incluyen aquellos para atender emergencias en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Secretaría</b>	Hasta 50% del valor de referencia sin rebasar \$750,000.00 (setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por persona física o moral. Para productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, el monto máximo podrá ser de hasta el 75% del valor de los bienes.
---	--

### Requisitos

Criterio	Requisitos
<b>a) Que los productores estén registrados en el Padrón Ganadero Nacional</b>	Presentar el número de la UPP, emitida por el Padrón Ganadero Nacional en la Entidad Federativa.
<b>b) Que se presente un proyecto productivo</b>	Soluciones inferiores a los \$200,000.00 (doscientos mil pesos 00/100 M.N.)
<b>c) Que los productores presenten los requisitos zoonosanitarios previstos</b>	Presentar los documentos que comprueben el cumplimiento a la normatividad sanitaria, dándose prioridad a los que presenten constancia de hato libre de Tuberculosis y Brucelosis y/o dictamen oficial de prueba de Tuberculosis y Brucelosis.

- **PROMUSAG** (Programa La Mujer en el Sector Agrario)<sup>63</sup>:

Categoría Genérica: Agrario

Apoyo Preponderante: Recursos para la implementación de proyectos productivos.

Objetivo: promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario, mediante el apoyo a proyectos productivos que permitan el aprovechamiento racional de los recursos y condiciones naturales existentes en los núcleos agrarios, atendiendo a los requerimientos de organización y

<sup>63</sup> Catálogo de programas federales para los municipios. Secretaria de Gobernación. Ed. INAFED junio de 2008 PP.80.

capacitación integral, fomentando la generación de la ocupación productiva y una mejora en su calidad de vida, que se refleje en sus familias y en sus comunidades.

Cobertura: nacional para la población femenina que habita en los núcleos agrarios, preferentemente aquellos que se encuentran en condiciones de alta marginación.

Características de los apoyos: aportaciones directas otorgadas a las beneficiarias del programa, por la Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).<sup>64</sup>

Monto de los apoyos: Los recursos autorizados en este programa se aplicaran de la siguiente manera:

- a) Grupos: deberán integrarse con un mínimo de 3 y máximo de 12 mujeres, a quienes se les otorgara hasta \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) por cada una, pero sin exceder de los \$198,000.00 (ciento noventa y ocho mil pesos M.N.)
- b) Elaboración del proyecto de asistencia técnica: Dentro del monto solicitado en el inciso a), se incluye la cantidad de \$ 18,000.00 (dieciocho mil pesos 00/100 M.N.) que se deberán distribuir de la siguiente manera: 1.- Elaboración del proyecto: se destinarán \$5,400.00 (cinco mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.); 2.- Asistencia Técnica: se destinarán \$12,600.00 (doce mil seiscientos pesos 00/100 M.N), cantidad que se deberá entregar al técnico que la brinde previo contrato suscrito por ambas partes.
- c) Los grupos beneficiarios en los dos últimos ejercicios que demuestren haber sido exitosos, serán susceptibles de recibir un crédito de una institución financiera, para realizar nuevas inversiones o capital de trabajo, conforme a los plazos y términos previstos en la convocatoria.
- d) Los grupos interesados en obtener el apoyo señalado en el inciso que antecede, para ser elegibles deberán cumplir con los siguientes requisitos:
  - a. Solicitud de fondo para garantía
  - b. Rentabilidad
  - c. Sustentabilidad
  - d. Impacto económico

---

<sup>64</sup> Antes Secretaria de la Reforma Agraria (SRA).

- e) Se podrá disponer de hasta un 5% del presupuesto total autorizado para apoyos de garantía en el caso que antecede.

Los recursos obtenidos al grupo, se aplican al proyecto productivo el cual corresponde al estudio previo que contenga especificaciones sociales financieras, económicas, técnicas y operativas, que sean sustentables y comerciales que sean requeridas para la comercialización de un producto o servicio, cuya elaboración y comercialización sea benéfica directamente para quienes lo desarrollan. En la asistencia técnica, mediante el apoyo y capacitación individual y colectiva con el fin de fortalecer las habilidades y



### Hipótesis de la Investigación

***El programa de regularización de predios rústico de la pequeña propiedad no funcionó, no logró impactar en los campesinos para que lograran acceder a programas de apoyo al sector rural, porque la gente no tiene capacidades de gestión pública y social. Más bien sirvió para que se cumpliera con obligaciones de carácter fiscal, entonces dicho programa no cumplió con el objetivo de abrir la puerta a los apoyos económicos al agro del sureste de Jalisco.***

Los campesinos ya cuentan con un título de propiedad que los declara legalmente dueños de sus tierras, pero una vez que cuentan con dicho instrumento declaratorio de propiedad, no gestionan los distintos programas que el gobierno federal tiene para hacer del campo un eje productivo y sostenible. El rezago de apoyos no utilizados y destinados al sector agrícola y pecuario de Jalisco es bastante amplio, en tanto que las cuentas prediales en los diez municipios que integran la región sureste de la entidad, siguen aumentando.

La primera impresión que deja esta lectura, es que el gobierno de Jalisco hizo una planeación pretenciosa; implemento un programa de carácter “social” atractivo para que el productor rural se interesara en obtener un justo título que lo declara dueño de las tierras que tiene en posesión, de un predio que en la mayor de las ocasiones, ha sido heredado de generación en generación, con una finalidad disfrazada de acceso a los distintos programas gubernamentales de apoyo económico al campo, por una política meramente de carácter recaudatoria para los municipios, pues hasta el momento lo único que si ha logrado de aumentar el ingreso vía pago de impuesto predial.

El ideal sería que una vez obtenido el documento acreditante de la propiedad, se generara mayor gestión por parte de los campesinos y que acudieran ante las dependencias gubernamentales para acercarse a los distintos apoyos económicos para el sector rural, y en consecuencia, mayor acceso y aprovechamiento de dichos programas de impacto rural, para detonar la agricultura y con ella todo lo que el campo produce.

Sin embargo esto no ocurrió, no se avanzó en este rubro. Los programas siguen ahí guardados en las oficinas gubernamentales, hasta que es regresando el recurso a su origen, principalmente por la falta de gestión por parte de los campesinos y con ello, se cierran las puertas para los siguientes años productivos en cuanto a programas se refiere, pues con la acción de “no hacer” por parte de los campesinos, se presume que no están siendo eficaces ni de su interés, por lo tanto no están funcionando y en consecuencia, se cancelan para próximos ejercicios anuales.

Quizá la descentralización de las dependencias gubernamentales no fue suficiente para lograr que los sujetos del beneficio público se sintieran atraídos para realizar la gestión necesaria y con ello obtener los recursos económicos de implementación en sus tierras. Lo que presumo, con fundamento en lo analizado en este trabajo, es que el mecanismo de información sobre los programas existentes de apoyo económico para el campo, no fue el indicado, no fue lo suficientemente atractivo para que los campesinos se interesaran en ellos.

### **Hipótesis Alternativas:**

**El programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad únicamente sirvió para que la gente tuviera un documento que los declarara dueños de las tierras que tenían ya en posesión y con ello poner su predio en venta o en renta con una mayor plusvalía, y en consecuencia, la obtención de mejores ingresos económicos.**

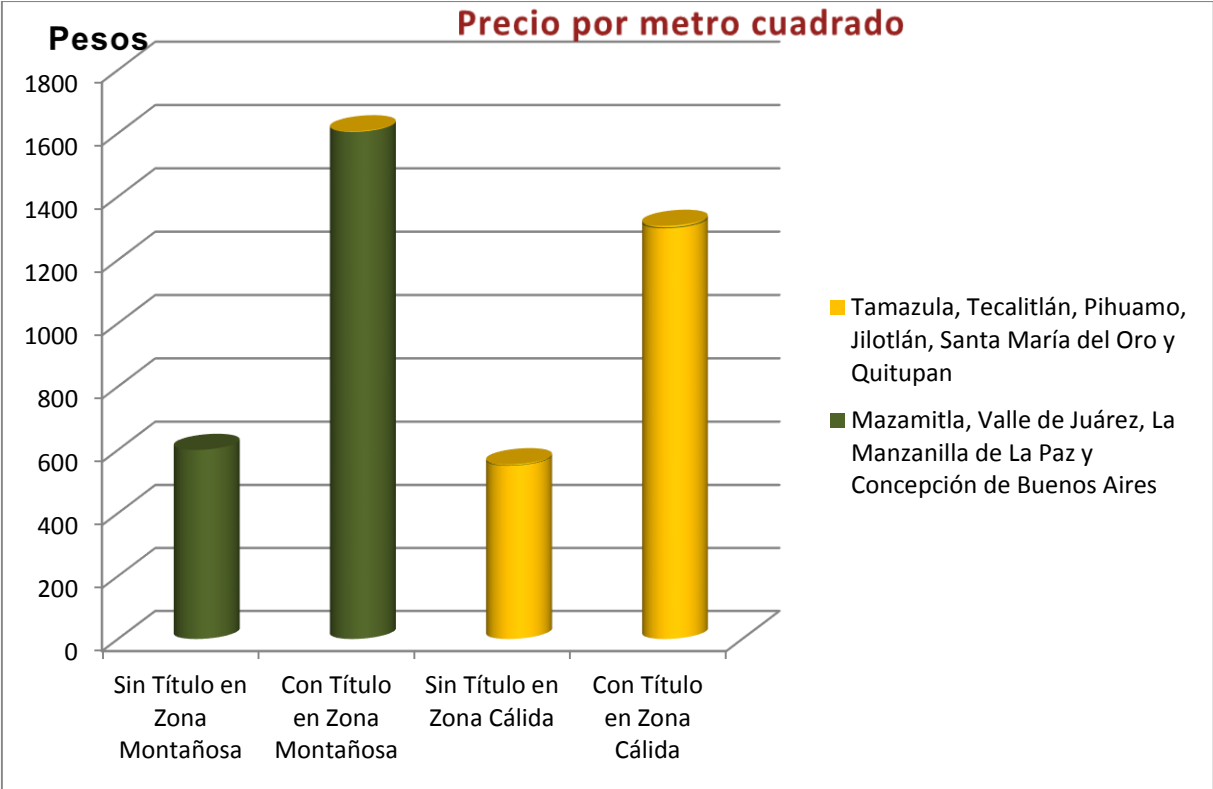
Uno de los beneficios mediáticos del programa de análisis es que, el valor de las tierras es mucho más elevado una vez que se cuenta con el respaldo legal que les genera la obtención de un título de propiedad, vs un predio sin título de propiedad. Pues los predios ya están al mercado de manera legal, pueden hipotecarse, servir de garantía para la obtención de créditos o simplemente para rentarse con mayores beneficios económicos para el dueño, aunado a que para el caso de derechos hereditarios, a través de la figura jurídica de la sucesión, es clara la asignación de los bienes con que cuenta el

otorgante de testamento, y con ello mencionar que se están dejando menos problemas familiares.

El precio promedio de las tierras que carecen de una escritura pública o de un justo título de propiedad, oscila sobre los \$ 600.00 (seiscientos pesos 00/100 M.N.) valor por metro cuadrado en la zona montañosa, comprendida ésta por los municipios de Mazamitla, Valle de Juárez, La Manzanilla de la Paz y Concepción de Buenos Aires. En tanto que en la zona de clima cálido, misma que está circunscrita por las demarcaciones municipales de Tamazula de Gordiano, Tecalitlán, Pihuamo, Jilotlán de los Dolores, Santa María del Oro y Quitupan, se acerca a los \$550.00 (quinientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) valor por metro cuadrado.

Pero el precio promedio de las tierras que ya cuentan con un título de propiedad, que les otorga certeza jurídica en la tenencia de sus predios a los campesinos, rebasa los \$1,600.00 (un mil seiscientos pesos 00/100 M.N.) por metro cuadrado en la zona montañosa (Mazamitla, Valle de Juárez, La Manzanilla de la Paz y Concepción de Buenos Aires). Mientras que en la región de clima cálido (Tamazula de Gordiano, Tecalitlán, Pihuamo, Jilotlán de los Dolores, Santa María del Oro y Quitupan) el precio por metro cuadrado es cercano a \$1,300. (un mil trescientos pesos 00/100 M.N.) por metro cuadrado.

Veámos la siguiente gráfica:



Cuadro 1.1 Elaboración propia con datos obtenidos de las Direcciones de Catastro Municipal de la Región V Sureste, confrontando tasas de valor catastral.

De la anterior gráfica podemos deducir que, el aumento de precio de las tierras que cuentan con un título de propiedad es muy considerable, pues en el caso de la zona montañosa se estima un aumento de hasta 400%, mientras que en el caso de la región cálida, el costo por metro cuadrado se refleja aumentado hasta en un 440% de su valor catastral, mismo que sirve de base para considerar el valor comercial que fluctúa en el mercado inmobiliario.

En consecuencia, el campesino ve aumentado su patrimonio solo con haber tramitado el título de propiedad, pues aparte de que ya le proporciona certeza jurídica en el terreno que ya tiene en posesión, se conforma con ver aumentado el valor patrimonial y ya no realiza gestión de recursos económicos para suministrarlos a las tierras que trabaja, aun y cuando los programas están ya disponibles para ser implementados en esas tierras ya regularizadas y prefiere mejor, en la mayoría de los casos, vender a buen precio y emigrar hacia las ciudades medias o capital del estado, con el argumento de que “en el campo las cosas están difíciles, los implementos agrícolas están muy caros y el precio de los productos del campo es muy bajo” por lo cual ya no es rentable para él seguir en esas condiciones, y con la venta de sus tierras, compra una casa pequeña en la ciudad e instala generalmente un negocio (tienda de abarrotes) para ayudarse con el gasto familiar.

Actualmente la Dirección General de Asuntos Agrarios, por medio del Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad en el Estado de Jalisco, ha entregado un total de 38,544 treinta y ocho mil quinientos cuarenta y cuatro títulos de Propiedad en todo el Estado desde el mes de enero de 1999 a 31 de diciembre de 2012<sup>65</sup>, sin embargo, solo en la región Sureste que es la que ocupa el presente análisis, se han entregado un total de 2,845 dos mil ochocientos cuarenta y cinco títulos de propiedad en ese mismo espacio lapso de tiempo<sup>66</sup>.

Pero el interés principal que deseo hacer notar es, saber cuántos de estos títulos de propiedad que ya fueron entregados a los campesinos, han logrado hacerse llegar de un apoyo económico o en especie, que tiene el gobierno federal a los productores rurales, que, como lo vimos anteriormente, fue el motivo central de la creación del programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, a través del Decreto 17,114 emitido por el congreso del Estado de Jalisco en el año 1998.

---

<sup>65</sup> Según cifras de la Dirección General de Asuntos Agrarios del gobierno del Estado de Jalisco. [consulta: 18 de abril de 2013].

<sup>66</sup> Según cifras del Subcomité Regional V Sureste con sede en Tamazula de Gordiano, Jalisco. [consulta: 18 de abril de 2013]

Parto del supuesto de que todos los títulos de propiedad entregados a los campesinos, acudieron a solicitar, por lo menos, algún tipo de apoyo gubernamental, ya sea éste en especie o en efectivo. Pero se busca determinar la cuantía de los campesinos que sí han consumado dicho beneficio y que manifiesten si el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, logró entonces, cubrir la expectativa de su creación.

### **Diseño de Investigación**

La metodología seguida en esta investigación podría llamarla mixta o multidisciplinaria, pues incluye acopio, análisis y confrontación de los datos, para determinar los factores que contribuyen por municipio, para la obtención de un título de propiedad. Los casos a analizar son los municipios de Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Valle de Juárez, Quitupan, Santa María del Oro, Jilotlán de los Dolores, Pihuamo, Tecalitlán, y Tamazula de Gordiano. También se realizará una entrevista aleatoria a un beneficiario del programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad por cada uno de los diez señalados, y con ello determinar el nivel de gestión que tienen.

La información obtenida para la realización de esta investigación, se solicitó a la Dirección General de Asuntos Agrarios por medio del Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad en el estado de Jalisco, el referente histórico de títulos de propiedad emitidos durante el periodo de enero de 1999 a diciembre de 2012, y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano (SEDATU), quien nos hizo llegar el listado de programas de apoyo al sector rural y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), quien nos mostró las solicitudes inconclusas de los campesinos.

Se solicitó a los Directores de Catastro de cada municipio estudiado, una relación simple con el avance de cuentas prediales nuevas y el análisis estadístico para comparar los números por año, donde se evidenció que se registró un aumento de apertura de cuentas en cada oficina de catastro, por los títulos de propiedad inscritos por el programa de regularización de predios rústicos en cada oficina municipal.

### **Periodo de estudio**

El periodo temporal de estudio es el comprendido entre las tres últimas administraciones estatales, que abarca desde la llegada de la alternancia política en Jalisco y conjuntamente la creación de la política pública definida como el Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad, fundamentado en el Decreto 17,114 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco. Los periodos son



1995-2001 (Ing. Alberto Cárdenas Jiménez), 2001-2007 (Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña) y 2007-2013 (C.P. Emilio González Márquez).

### **Estado de la cuestión**

En el campo es donde surge la mayor fuente de producción alimentaria en el país, por ello se debe canalizar todo el recurso posible para seguir detonando este sector, implementando todas las políticas públicas que sean necesarias. Una de ellas tiene que ver con la falta de certeza jurídica en el campo de Jalisco, y ha motivado a la creación de ordenamientos legales de carácter estatal, encaminados a resolver esta carencia. Para ello se dio origen a la puesta en marcha de lineamientos comprendidos en el Decreto 17,114, así como su respectivo reglamento.

Lo que ha originado varias temáticas que comprenden desde la situación legal de posesionarios de terrenos en el campo, hasta la obtención de recursos económicos destinados al sector agropecuario, mediante el instrumento denominado Título de Propiedad. Se presume que ese instrumento viene a facilitar el acceso a los distintos programas de apoyo que los gobiernos federal y estatal ofrecen a los campesinos para atenuar el impacto económico que aqueja a este sector.

De lo anterior, podemos entender que la solución está en proceso. Sin embargo la certeza jurídica que ofrece el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, viene a resolver la parte “legal”, el reconocimiento jurídico a la posesión que tiene el ciudadano sobre un terreno de propiedad privada, además coadyuva al aumento de participaciones económicas para los municipios de Jalisco por el cobro de impuestos catastrales, promueve la plusvalía del inmueble, y detona el desarrollo regional.

El impacto esperado de esta política pública no ha sido contundente. Si bien es cierto ha contribuido principalmente en el otorgamiento de certidumbre jurídica para el campesino y con ello algunos beneficios paralelos como; aumento en el valor del inmueble, acceso a créditos hipotecarios, garantías económicas, incluso una sucesión libre de problemas.

Lo anterior representa un verdadero avance en este rubro, empero falta tener muy claro que el campo requiere de mayor impulso económico, no es autosuficiente, pues los precios de los productos agropecuarios generalmente tienden a la baja y se requiere de un financiamiento que representa un elevado costo para los campesinos. Los gobiernos han entendido esta situación y promueven desde hace varios años, una serie de políticas públicas que benefician a este sector, implementando recursos económicos para disminuir los costos para el campesino.

**Variable Independiente:** Efectividad del Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad.

**Variable Dependiente:** Apoyos a los campesinos beneficiarios de los programas gubernamentales.

### **Medición**

Indicadores de medición ante dependencias estatales y municipales;

- Recaudación catastral.
- Número de predios regularizados.
- Número de apoyos otorgados a los campesinos beneficiarios del programa.
- Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en la administración 1996-2001.
- Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en la administración 2001-2007.
- Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en la administración 2007-2012.

La información que se presenta, es a través de metodologías cualitativas, pues se basa en gestión de información que pude obtener en las distintas dependencias gubernamentales, tales como SAGARPA, SEDESOL, SEDATU, CNA Y COMISION PARA LA ATENCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS, pero como un hallazgo interesante de mencionar es que encontré que a partir del cambio de administración gubernamental, inicialmente a nivel federal (2012) y meses después a nivel estatal (2013)<sup>67</sup>, llegaron nuevos titulares al frente de las dependencias, las reglas de operación sufrieron modificaciones considerables y por lo tanto, el acceso a la información se encuentra restringido, en algunos casos nulo, por lo tanto procedo al análisis cualitativo, para realizar un comparativo con los títulos de propiedad y analizar los nombres de las personas que obtuvieron apoyo de los programas citados anteriormente.

La validez y confiabilidad de los indicadores presentados en esta investigación estarán basadas en los indicadores que dichos programas utilizan para medir su desempeño. La base de la medición de los indicadores presentados son los de cada programa analizado para así poder determinar la efectividad de su servicio en base a los apoyos otorgados a los productores y sus reglas de operación.

---

<sup>67</sup> Relevo del Ejecutivo federal (1º Diciembre de 2012) y relevo del Ejecutivo Estatal (1º de Marzo de 2013), ambos emanados del PRI con antecesores emanados del PAN.

## **Indicadores de gestión.**

Estos indicadores buscan encontrar datos comprobables que permitan medir no solo el desempeño, sino también el impacto de las acciones, tanto de las instituciones pero principalmente las del usuario de la política pública, para lo cual se organiza en tres ejes rectores; 1. El referente al trabajo Institucional de las dependencias. 2. El actuar del ciudadano que hace uso de la política pública y 3. El último sobre el resultado final obtenido.

### **EJE 1. TRABAJO INSTITUCIONAL DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES**

1. Desempeño de las dependencias
2. Metodología
3. Información
4. Consulta
5. Decisión
6. Inclusión en un programa organizativo

#### **OBJETIVOS**

- Cooperación institucional gobierno-municipio-ciudadano
- Eficacia del programa ofertado
- Publicación de convocatorias
- Publicidad de los programas de apoyo
- Respuesta eficiente a solicitudes
- Entrega del recurso

### **EJE 2. ACTUACION DEL CIUDADO FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA**

1. Información
2. Participación
3. Se ajusta al presupuesto
4. Conocimiento de tramitología
5. Seguridad personal
6. Capacidad de asociación
7. Cooperación e involucramiento

#### **OBJETIVOS**

- Consulta de información
- Conocimiento de los programas
- Medios publicitarios de información
- Capacidad de tramitología

- Capacidad de organización
- Implementación del recurso obtenido

### EJE 3. RESULTADO FINAL OBTENIDO

1. Uso eficiente del recurso
2. Replantea su practica

#### OBJETIVOS

- Gasto del recurso
- Experiencia obtenida
- Aprendizaje general

Se realizó una entrevista con una persona beneficiada por municipio, de los municipios integrantes de la demarcación propuesta, con el Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad en la Región Sureste, para tratar de determinar el nivel de gestión que presentan, para lo cual se aplicaran los siguientes reactivos:

1. Usted ¿cada cuando se informa?
2. Usted ¿está enterado de los programas de apoyo que tiene el gobierno para el sector rural?
3. ¿Por qué medio se enteró?
4. ¿sabe realizar trámites ante dependencias de gobierno?
5. ¿Cuántas veces ha acudido a realizar trámites?
6. ¿Qué atención recibió, logro su objetivo?
7. ¿Cuál fue el tiempo de respuesta a su solicitud?
8. A partir de la obtención de su título de propiedad, ¿ha iniciado algún trámite de programa de apoyo económico o en especie? En caso afirmativo ¿a cuál?
9. ¿en qué se gastó el recurso obtenido?
10. ¿Qué hace una vez que concluyó el proceso de ese trámite?
11. ¿Qué experiencia le deja?
12. ¿volverá a realizar otro trámite de apoyo?

El objetivo principal es medir el nivel de gestión que tiene el ciudadano que puede obtener un apoyo gubernamental destinado al sector agropecuario del sureste jalisciense, pues tiene cubierto uno de los requisitos esenciales, el título de propiedad entregado por el Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña

Propiedad, con todas las formalidades institucionales tales como; la incorporación al catastro municipal, con su número de cuenta predial, así como la inscripción ante las oficinas del registro público de la propiedad y del comercio, en el cual, a partir de la inscripción ya surte efectos jurídicos ante terceras personas.

La intención de la encuesta también es encontrar algún hallazgo que sirva de sustento para defender la postura de la falta de gestión por parte de los beneficiarios del programa analizado, así como encontrar todo aquello que pudiera evidenciar que a los campesinos no les gusta acudir a las dependencias gubernamentales a solicitar apoyos. Se busca además, encontrar el referente común que coadyuve a delimitar las carencias o la falta de atención de un parámetro en una determinada política pública implementada.

Pues como lo sostiene COHEN – FRANCO, “Sin embargo cuando se piensa en políticas, programas y proyectos sociales, es necesario plantearse qué es lo que se pretende alcanzar”.<sup>68</sup> A razón de lo anterior, sostengo que el gobierno debe considerar los factores que coadyuven a identificar las necesidades básicas para definir una política pública, pues no siempre estas políticas públicas logran el objetivo específico, sino que quedan como paliativo a los problemas.

Analicemos la siguiente muestra.

Municipios	Edades	Falta de acceso a programas de gobierno	No sabe tramitar	Falta de Interés	Percepción de Negación de Otorgar el Recurso	Percepción de que los apoyos están arreglados por Cuestiones políticas	Falta de Gestión	Falta de información	No sabe que hay programas de apoyo
Concepción de Buenos Aires	30-40								
	41-50								
	51-60								
	60 - mas		X	X		X	X		
Jilotlán de los Dolores	30-40	X			X	X	X	X	
	41-50								
	51-60								
	60 - mas								

<sup>68</sup> COHEN – FRANCO. “Gestión Social, Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Ed. CEPAL.

<b>La Manzanilla de la Paz</b>	30-40								
	41-50		X	X	X	X		X	X
	51-60								
	60 - mas								
<b>Mazamitla</b>	30-40								
	41-50			X	X	X	X	X	
	51-60								
	60 - mas								
<b>Pihuamo</b>	30-40								
	41-50								
	51-60	X	X		X		X	X	
	60 - mas								
<b>Quitupan</b>	30-40								
	41-50								
	51-60								
	60 - mas				X	X			X
<b>Santa María del Oro</b>	30-40								
	41-50		X	X	X	X	X		
	51-60								
	60 - mas								
<b>Tamazula</b>	30-40								
	41-50								
	51-60	X		X	X	X	X		X
	60 - mas								
<b>Tecalitlán</b>	30-40								
	41-50								
	51-60		X		X	X			X
	60 - mas								
<b>Valle de Juárez</b>	30-40								
	41-50								
	51-60								
	60 - mas		X		X	X		X	X

Fuente. Elaboración propia con los datos obtenidos de las encuestas realizadas a cada uno de los beneficiarios del programa, por cada uno de los municipios integrantes de la región sureste.

## Tendencias y hallazgos

- **FALTA DE ACCESO A PROGRAMAS DE GOBIERNO.** Tres de las diez personas entrevistadas manifestaron que el acceso a los programas de gobierno es casi nulo, argumentando la falta de atención de los gobernantes en turno, así como de las dependencias que conocen del sector rural, pues existe la percepción de que al aparato gubernamental no le interesa atender al campo, a pesar de que los gobiernos, principalmente a partir de la llegada de la alternancia política (año 2000), ha incorporado dentro de sus estrategias de administración pública, un aumento considerable a las aportaciones de apoyo económico para el agro mexicano y con ello busca hacerlo más productivo y más competitivo.

Sin embargo las estrategias implementadas por el Estado no han sido eficaces, no han llegado a su finalidad principal, esto se ve reflejado, según lo sustentan Jaime Morales Hernández y Jorge Enrique Rocha Quintero en el texto “Sustentabilidad Rural y Desarrollo Local en el Sur de Jalisco”, *que en México más que las innovaciones tecnológicas, lo que predomina es una combinación de tecnologías con diferentes formas de organizar el trabajo*<sup>69</sup>.

*Algunas de las características de este proceso de reestructuración son:*

- *Búsqueda de diversificación productiva.*
- *La descentralización de las estructuras de las empresas en procesos asociativos.*
- *Incorporación de tecnologías ahorradoras de energía y la adopción de plantas de larga duración en anaquel.*
- *Creación de cadenas de comercialización y diferenciación comercial de los productos.*
- *El paso de compañías locales agrícolas a compañías globales con presencia en múltiples territorios y ampliación de las áreas de negocio*

Sin embargo, lo que el gobierno ha implementado como políticas públicas de beneficio sectorial, ha impactado en el descontento de la gente que produce en los campos de la región sureste de Jalisco, pues lo que ha provocado es un aumento considerable de los costos de producción, y en contra sentido, un desmedido desplome del producto del campo, de las cosechas sin ubicación en el mercado, a la intromisión de “medianeros” que dentro de la cadena de producción - venta, son los más beneficiados, incluso son los que han puesto el valor de los productos del campo en los mercados locales y regionales, sin restricción alguna, sin que la autoridad comercial regule esta actuación. .

---

<sup>69</sup> MORALES Hernández Jaime, ROCHA Quintero Jorge Enrique. “Sustentabilidad Rural y Desarrollo Local en el Sur de Jalisco”. ITESO.

- **NO SABE TRAMITAR.** El 60% de los entrevistados confesó que no sabe acudir a las ventanillas de servicio para solicitar apoyo, pues según ellos, no tienen los conocimientos para realizarlo, argumentando que para tramitar, se requiere saber mucho de cuestiones técnicas que ellos no conocen, pues el gobierno tiene los programas destinados al agro mexicano sin tomar en cuenta que una mayoría de personas de este sector, no sabe leer ni escribir, amén de acudir a llenar formatos y entregar documentación o generalmente son adultos mayores que difícilmente entienden como tramitar.

Es necesario precisar que los campesinos, agricultores y ganaderos, a quienes va dirigido el recurso económico a través de los apoyos al campo, no tienen la capacidad de gestión, esto sucede porque no saben acudir a las distintas dependencias a solicitar el apoyo, no tienen los conocimientos básicos para integrar un expediente. De lo anterior confirmo que el gobierno no pensó en la posibilidad de capacitar a las personas para gestionar, pues si bien el recurso económico está ahí, pero no están las personas a quienes va dirigido por la falta de capacitación.

El gobierno en su urgencia por descentralizar las oficinas a través de la regionalización que se dio con la llegada de la alternancia política en el gobierno del Estado, no tomo en cuenta que era necesario llevar paralelamente, una capacitación a los campesinos para que pudieran gestionar, pues dio por hecho que el ciudadano tenía ya capacidades de gestión, pero esto no fue así, pues como lo señala Roberto Arias de la Mora, que *“Ante la magnitud y urgencia de los problemas existentes, decidieron improvisada y reactivamente. Y cuando decidieron inteligentemente, basándose en información confiable y conocimiento probado, en experiencias exitosas previas, la puesta en marcha corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad”*<sup>70</sup>.

- **FALTA DE INTERES.** La mitad de las personas beneficiarias del programa de regularización de predios rústicos, señalan tajantes que “no les interesa” tramitar algún recurso, solo por gusto de no hacerlo o con el argumento de que no tienen tiempo para ir a las dependencias. Como hallazgo encontré que en esta muestra los campesinos que más se mostraron desinteresados, son que están en el rango de los 40 a 50 años, a quienes se presume aún tienen la capacidad de gestión y que por su edad, por lo menos saben leer y escribir a nivel básico.

---

<sup>70</sup> ARIAS De la Mora Roberto. Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco –Política de Regionalización 1995-2000. Ed. El Colegio de Jalisco.



Esto refleja tal como lo señalan GERRITSEN y MORALES en el texto “Respuestas Locales Frente a la Globalización Económica” que; *La inviabilidad económica estructural de la producción agropecuaria, que ocasiona el desinterés de los jóvenes para vivir del campo, y por consiguiente, la emigración con sus múltiples consecuencias sociales: la polarización social, el envejecimiento de los agricultores, el arrendamiento y venta de sus tierras, la feminización del trabajo rural, la carencia de fuentes de trabajo, el desarraigo y la desintegración familiar y comunitaria*<sup>71</sup>.

Lo anterior se traduce en la falta de atención para acudir a los distintos programas, pues la gente que trabaja los campos es generalmente adultos mayores, personas aún arraigadas en su ancestral tradición de cultivar el campo, las que añoran que llegue el temporal de lluvias para iniciar con la siembra y esperar pacientes y comprometidos con su anhelada cosecha, pero las nuevas generaciones - sus hijos y nietos- ya no encuentran en el campo la fuente de trabajo que sostenga el gasto familiar, pues lo ven como un trabajo duro y de un esfuerzo diario, y poco remunerado.

Esto trae consigo que los campesinos jóvenes procuran dispersarse a las ciudades medias o a la capital del Estado, esto en el mejor de los casos, ya que la tendencia es emigrar hacia el país vecino de la frontera norte, donde las expectativas de “una mejor vida” son más viables.

De lo anterior se evidencia que a pesar de que el gobierno “acerca” los recursos, la sociedad se muestra incapaz de “bajarlos”, se muestra apática y también escéptica a los programas asistenciales, por lo tanto no participa, no gestiona y el recurso queda en la ventanilla de atención a los campesinos, desperdiándose ese capital.

- **PERCEPCIÓN DE NEGACIÓN DE OTORGAR EL RECURSO.** Este dato me parece de suma importancia resaltarlo, pues de los diez campesinos entrevistados, nueve de ellos tienen la percepción de que le negarán el recurso solicitado, argumentando que los apoyos solo son para “unos cuantos” y solo van a perder el tiempo, pues cuando se han acercado a solicitar apoyos, son más las veces que se los niegan que las veces que se los otorgan.

---

<sup>71</sup> GERRITSEN R.W. Peter. MORALES Hernández Jaime. “Respuestas Locales Frente a la Globalización Económica

Esta evidencia refleja que el gobierno no tiene una buena fama en cuanto a el otorgamiento de recursos a los campesinos se refiere, ya que entre sus respuestas figuraron que solo cuando es temporada electoral, sí los buscan los gobernantes y hasta les ofrecen algunos apoyos, los cuales a veces los toman y a veces mejor no, para no generar algún compromiso con ellos.

Refieren además que los personajes políticos que más acuden a visitarlos en épocas electorales y luego jamás vuelven a pararse en el rancho, son los diputados, quienes visitan al poblado, les llevan algunos apoyos, incluso dinero en efectivo, y una vez que están en el cargo para el que fueron electos, no vuelven a visitarlos, y cuando por alguna razón especial los campesinos los buscan para pedir su intervención en algún problema, no los reciben. Por ello la percepción de que no recibirán el apoyo solicitado, aumenta.

- **PERCEPCION DE QUE LOS APOYOS ECONOMICOS ESTAN ARREGLADOS POR CUESTIONES POLITICAS.** El 90% de los entrevistados perciben que los apoyos vienen condicionados a una contraprestación de carácter política o que para acceder a ellos, únicamente lo logran “los más cercanos” a algún personaje político o a una pertenencia al partido político gobernante.

Lo anterior se corrobora principalmente en la región sureste, como lo señale al inicio de este trabajo, con el caso del extitular de la Secretaria de Desarrollo Rural del Gobierno de Jalisco Álvaro García Chávez (2004-2013), nativo de esta región de estudio, quien en su periodo de administración invirtió recursos para detonar el campo del sureste jalisciense, pero beneficiando a sus familiares, amigos o compañeros de su partido político (PAN), principalmente en periodos de luchas por dirigencias partidistas y en los procesos internos del partido político al que pertenece, ofreciendo e instalando invernaderos destinados a la producción de flores y de frutas, una fuerte inversión para la creación de un agro-parque, en el cual los principales socios comerciales son personajes allegados a Él y ex funcionarios del ayuntamiento de Tamazula de Gordiano que Él presidió durante el periodo comprendido en los años 2004-2005, pues por invitación del ex gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña, ocupó el lugar que dejó vacante el Ing. Juan José Sánchez Aldana Eguiarte por su sensible fallecimiento.

Esto originó diversas pugnas entre éste funcionario estatal con diversos líderes agrarios, productores cañeros e incluso con presidentes municipales de la región sureste, por pretender dominarlos desde su cargo público y por medio de

malos manejos, incluso de corrupción<sup>72</sup>. Puso en tela de juicio la labor del centro de acopio y de empaque, pues hubo quejas de falta de pago a los campesinos por sus cosechas, además del bajo precio que pactaba “la Secretaría de Desarrollo Rural” con los compradores en diversos mercados, tanto nacionales como extranjeros, lo que vino a culminar en una caída de producción local, pues los productores y campesinos ya no llevaron a esta empacadora sus productos, sintiéndose desplazados, utilizados y robados por estas prácticas, así como la mala fama que cubrió al extitular de la SEDER, tanto en la región sureste como a nivel Estatal.

- **FALTA DE GESTION.** Seis personas de las diez entrevistadas, reconocen que les falta gestionar, completar el trámite iniciado, presentar toda la documentación completa, para entonces poder acceder a los recursos, pero por cuestiones laborales, familiares o personales, por ejemplo al inicio del temporal de las lluvias, los campesinos prefieren irse a sembrar la tierra y “aprovecha el tiempo”, que acudir a alguna dependencia a tramitar, y simplemente ya no gestionan.

La falta de gestión redundante en la falta de aplicación de una política pública eficiente, que permee al sector que va dirigido, que cubra los elementos esenciales para los que fue elaborada, sin embargo, es cierto como lo señala COHEN-FRANCO, *que tanto en el pasado como en la actualidad, los programas sociales han estado lejos de alcanzar sus objetivos. Ello se debe a las notorias deficiencias en el manejo de los recursos disponibles, así como a una baja eficacia en la generación de los productos con los que se pretende cubrir las carencias de la población destinataria.*

*Asimismo, la deficiente identificación de los grupos a los que deberían estar orientados se traduce en un bajo impacto sobre su situación de bienestar. Todo lo anterior exige que se piense no solo en el diseño de las políticas, sino también en su gestión<sup>73</sup>.*

Quizá se requiere considerar a un tipo de gestión específica, la gestión social, puesto que este prototipo de gestión, no se limita al acercamiento al Estado

---

<sup>72</sup> <http://www.nnnoticias.mx/actos-de-corrupcion-del-titular-de-la-seder-jalisco-obligan-a-que-lo-destituyan-y-se-sancione-a-los-responsables/>  
<http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/361969/6/diputados-exhortan-a-separar-de-funciones-al-titular-de-seder.htm>

<sup>73</sup> COHEN-FRANCO, Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Ed. CEPAL. P.8

nación, al aparato burocrático, sino que es necesario la unidad y la cooperación solidaria para que se logre tener una sociedad más prospera y con un objetivo bien definido; el bienestar social desde y para la sociedad misma y el gobierno como el instrumento idóneo para llegar a esa meta, por lo cual sería válido considerarlo.

- **FALTA DE INFORMACION.** El 50% de las personas cuestionadas, menciona que la información es muy limitada y en la mayoría de los casos, es nula. Por tal motivo no se enteran de los distintos programas de apoyo económico al campo existentes, o en su mayoría, se publicitan en medios de comunicación masiva (periódicos o revistas) a los cuales no tienen acceso a la mayoría de ellos, y a los que pudieran tener acceso, tales como radio o televisión, no contienen dentro de su programación, la información que el gobierno ofrece, aunado a la poca disposición de informar por parte de los funcionarios de las dependencias que ofrece los programas.

La poca información con la que cuentan los campesinos, se traduce en la falta de gestión, pues si no saben que existe tal o cual programa o apoyo, no van a acudir a realizar el trámite respectivo. El canal de comunicación está lejos de permear a la población objetivo.

- **NO SABE QUE HAY PROGRAMAS DE APOYO.** La mitad de los entrevistados menciona que desconocen que existan programas de apoyo al campo en los cuales es necesario presentar el título de propiedad como requisito indispensable para que se le otorgue el apoyo económico, ya que se centraron únicamente en la obtención de certeza jurídica y en los beneficios que ello trae consigo, como aumento a la plusvalía de su terreno y al acceso a créditos dejando en garantía su título de propiedad.

La responsabilidad radica principalmente en las políticas de publicidad a los programas de apoyo que tienen los gobiernos federal y estatal, pues difícilmente el campesino se entera de dichos programas por medio de volantes, trípticos, periódicos, gacetas, si no es a través de la televisión o la radio, sin considerar en lo más mínimo el uso de la internet y en algunas localidades rurales el acceso a estos medios de comunicación es relativamente nulo. Actualmente existen personas que no tienen acceso a ninguna forma de comunicación y solo se enteran de los programas asistenciales cuando “bajan” a la cabecera municipal para surtir su despensa o cubrir sus necesidades de compra de medicamentos o implementos agrícolas.

De las anteriores tendencias analizadas, surgen algunos comentarios por hacer; primeramente existe una relación estrecha entre la percepción de que le negaran el recurso con la percepción de que los apoyos al campo están arreglados para unos cuantos. De lo anterior es de resaltar que la población objetivo da por hecho que existe corrupción en las dependencias, lo saben, lo han vivido y de alguna manera lo consienten, y por ello aseveran que no obtendrán el beneficio esperado, pues los apoyos solo se les otorgan a los más cercanos a un personaje político o no lo obtendrán si no es por medio de dadas a los funcionarios públicos y en tiempos de contiendas políticas.

Por otra parte, la falta de información se amalgama con la falta de gestión, pues los entrevistados refieren que si no saben de la existencia de los apoyos gubernamentales, difícilmente acudirán a gestionar algún recurso. De por sí para ellos es complicado gestionar por las razones señaladas anteriormente, y si la información no fluye como debe de ser, pues se sienten rezagados y olvidados tanto por las autoridades municipales, estatales y federales, y observan entonces que únicamente se les visita para solicitar su apoyo cada tres o seis años, que es precisamente cuando los políticos se acuerdan de ir a visitarlos para pedir el voto.

Las anteriores tendencias tienen algo en común, la falta de gestión. Esto ocurre porque el gobierno destina una política pública sin analizar detenidamente, en el sentido estricto de la palabra -a quienes va dirigido-. Si bien es cierto, el estado cumple con una de sus tareas fundamentales, el otorgamiento de recursos al campo por mandato Constitucional, pero deja desprotegida la parte de gestión que deben tener los campesinos. Como la gente no sabe tramitar, eso genera la falta de interés y con ello la falta de gestión, dando como consecuencia la falta de acceso a los programas gubernamentales que siguen guardados en las oficinas y que en muchos de los casos, son devueltos a su origen porque no fueron lo suficientemente capaces, ambas partes, de tramitar, y hacer llegar el recurso al campo.

Al momento de realizar las entrevistas, uno de los hallazgos más claros que encontré, fue una percepción en sentido contrario; el campo del sureste de Jalisco está siendo trabajado, cultivado y cosechado por campesinos mayores de los cincuenta años, con ello, el campo se está haciendo viejo, pues los campesinos menores de cuarenta años, emigran a las ciudades medias o capitales, incluso en la mayoría de los casos, su éxodo es hacia los Estados Unidos de Norte América.

Paradójicamente los campesinos más jóvenes son los que sí acceden a los programas de apoyo económico al agro mexicano, pero también son los que se van de los campos de siembra, para dejarlos en abandono, generando el trabajo de la agricultura se

feminice, pues para ellos es más urgente la expectativa de mejores condiciones de vida, que declaran las encontrarán allá.

Al día de hoy, encontramos localidades que se encuentran habitadas, en su mayoría, por mujeres, niños y adultos mayores, pues como se señaló, los hombres en edad laboral, simplemente no se encuentran porque salieron a buscar otras formas de hacer llegar lo necesario para la subsistencia de sus familias.

## **Conclusiones**

La vida en el campo del sureste de Jalisco, ha transitado lentamente por procesos de desarrollo económico, por tendencias políticas a modo para los intereses políticos mediáticos y por mecanismos de crecimiento acelerado del agro-bussines. Lo que me lleva a concluir, que el diseño mal planeado de las políticas públicas para este sector se está evidenciando, particularmente el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad.

Me parece importante puntualizar que los programas de apoyo al agro, tienen como finalidad principal, hacer productivo al campo, que se generen los recursos económicos desde lo local hacia lo global y que ese dinero inyectado a las tierras, se convierta a su vez en capital que fluya y regrese a los campesinos y con ello, lograr una adecuada implementación de los programas de gobierno destinados a mejorar el nivel de bienestar en la población rural y a disminuir la migración de los campesinos hacia las ciudades.

Sin embargo, con el estudio analizado lo que encontré es que el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad en el Estado de Jalisco, como tal no funciona, pues me percate que la forma de hacer políticas públicas hacia este sector atendido pero a la vez marginado, revierte este proceso, ya que el gobierno

en su afán de apoyar a este grupo de personas, genera que los funcionarios públicos que atienden directamente a los campesinos, son atraídos por prácticas de corrupción, lo que trae consigo el deterioro del tejido social.

De acuerdo al análisis conceptual de la gestión, yo argumento que no existe la gestión entre los sujetos del campo, porque se requiere de conocimientos básicos de los programas de apoyo, conocimiento de las reglas de operación y los alcances legales, económicos y sociales que traen consigo, pues demanda ciertas capacidades de organización y administración. Pero un sector reducido de campesinos, sí visualizan la necesidad de generar condiciones de apoyo al campo y emiten destellos de gestión, pues como lo observamos, los campesinos jóvenes si logran gestionar más que los agricultores mayores de cincuenta años.

Es necesario impulsar una mayor participación social, y que esa participación sea activa y constante, pues es determinante que se logren las metas de la población, ya que entre mayor participación, mayores oportunidades de desarrollo tanto local como regional, la suma de los esfuerzos, de ideas, de utopías e ideologías, detonan el progreso y el desarrollo paulatino de la sociedad a la que se pertenece. Los programas bien implementados por el gobierno, en una sociedad participativa y activa, logra transitar a un mejoramiento del nivel de vida de la población.

En este sentido, concluyo que esta política pública denominada “Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad” puesta en marcha desde el año 1998 y que a la fecha sigue vigente a través del Decreto 17,114 emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco, y que culmina en el año de 2017, no ha funcionado y el objetivo principal de creación de la misma, no se cumplió, porque como se evidenció en el presente trabajo, los campesinos no tienen capacidades de gestión, aunado a que el mal diseño de una política pública puede ocasionar que los procedimientos formales sean utilizados para capturar y desviar los recursos a favor de diversos intereses, sin haberse cumplido los objetivos originalmente propuestos.

### **Apartado de Recomendaciones**

Después de haber analizado el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad como una política pública del gobierno del Estado de Jalisco, y conocer de primera mano la problemática que aqueja a este sector rural, particularmente la región sureste del estado de Jalisco, en la cual laboré por más de diez años, como Coordinador Regional del Programa de Regularización de Predios Rústicos, así como Secretario Ejecutivo del Subcomité Regional V Sureste, por la

experiencia profesional obtenida, es que me atrevo a hacer las siguientes recomendaciones;

- ✓ El otorgamiento de la certeza jurídica sin duda, es necesario seguirla procurando, fomentando y otorgando por medio del instrumento legal como lo es el título de propiedad emitido por el Comité Interinstitucional para la regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, por lo cual considero pertinente mantener el programa citado.
- ✓ Junto con lo anterior, considero de suma importancia capacitar a los campesinos para que sepan gestionar, y acudir a las dependencias para solicitar los recursos económicos que vía políticas públicas, se encuentran disponibles para ellos.
- ✓ Acelerar los procesos de integración de expedientes, pues el plazo de vencimiento del Decreto está a pocos años de concluir, cito el 28 de febrero de 2017. El no hacer caso a esta recomendación, repercutirá en que los campesinos, si no es por este medio, no obtendrán la certeza jurídica de manera pronta y gratuita como lo señala el multicitado Decreto y en consecuencia el acceso a los distintos programas de apoyo al campo, será prácticamente nulo, al no acreditar la titularidad del terreno en posesión.
- ✓ Que el Comité Interinstitucional para la Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad, sea lo suficientemente capaz de conocer de un número más elevado de solicitudes. En 2012 dicho comité conocía de hasta 250 solicitudes por semana pero actualmente este cuerpo colegiado conoce únicamente de 30 solicitudes al año, lo cual representa un verdadero atraso en el tema de regularización y como hice referencia, los tiempos de vencimiento de la vigencia del Decreto 17,114 está muy cercano, con estas cifras no será capaz de resolver la incertidumbre jurídica en un gran número de campesinos.
- ✓ Esta política pública pudiera mejorar solo si se formaliza un convenio de colaboración recíproca entre el programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad, con las dependencias que inciden directamente en los programas de apoyo al campo, tales como SEDATU, SAGARPA y SEDESOL, por citar a los que mayores recursos al campo tienen destinados, cruzando la información y de manera institucional canalizar a los beneficiarios ya con su título de propiedad, hacia las distintas ventanillas de apoyo al campo, con personal que le dé adecuado seguimiento a cada trámite, asesorándolo y



guiándolo durante el proceso hasta su conclusión, motivando con ello la intención de gestión.

- ✓ Crear programas de capacitación para los campesinos en materia de gestión, a través de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, por sus siglas SEDIS, ya que cuenta con presencia en cada una de las doce regiones del estado, y con personal en cada uno de los 125 municipios de la entidad, reflejando una capacidad de influencia sobre un alto número de campesinos, en la cual se les pueda otorgar cursos de llenado de formatos, visitas guiadas a las dependencias de interés, y acompañamiento en los trámites que inicien para acceder a los programas de apoyo al campo y cerrar entonces el círculo de la política pública implementada.
- ✓ Que los municipios generen inercia desde su trabajo local, de incentivar a los campesinos para que conformen comités de participación ciudadana, en los cuales se integren y formulen peticiones a distintas dependencias gubernamentales, desde DIF Jalisco para apoyos sociales, hasta la Secretaría de Desarrollo Rural, en el cual se les vaya fomentando el hábito de participación activa y con ello coadyuvar al inicio de gestión por cada uno de ellos.
- ✓ Reducir el número de documentos personales para cubrir los requisitos de integración de expedientes, conforme a las reglas de operación, estableciendo criterios claros, funcionales y justos para identificar a quienes se beneficiará con la transferencia de recursos gubernamentales.
- ✓ Que este programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad se blinde en lo referente al tema político, para que los involucrados directamente en dar solución a la regularización de predios, no tomen como bandera de apoyo, únicamente a los que les favorezcan en épocas electorales, sino a todos aquellos solicitantes sin que medie su identidad política, con ello lograr que los campesinos dejen de ser objeto de cambio y se transformen en sujetos de cambio.
- ✓ La implementación de la auditoría operativa, en la cual los ciudadanos evalúen y critiquen el desempeño del gobierno en cuanto a la aplicación de políticas públicas y su eficacia en la implementación, pues es necesario que sepa en que

gasta el gobierno los impuestos y garantiza seguridad en la rendición de cuentas.

### **Bibliografía;**

Aguilar V. Luis (1996). La Implementación de las políticas públicas. Estudio Introductorio. México: Porrúa.

Alcubilla, Enrique A. (2009). Proceso político. Diccionario Electoral/ Coordinación de E.A. Madrid, España: LA LEY-Grupo Wolters Kluwer.

Arellano, David (2011). El enfoque organizacional en la política y la gestión pública. México, D.F.: CIDE.

Arias, Roberto (2000). Alternancia política y gestión pública en Jalisco. Política de regionalización 1995-2000. Guadalajara, México: El Colegio de Jalisco-Universidad de Guadalajara.

Camacho, Manuel (1991). Reformas y gobernabilidad. México, D. F.: Revista Nexos.

Caracciolo, Mercedes (2003). Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local. Buenos Aires: Paidós.

Carbonell, Miguel (2014). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa.

Chávez, Julia (2003). Participación social: Retos y perspectivas. México: Entsuman-UNAM.

Chiara-di, Virgilio (2005). Gestión social y municipios. Buenos Aires: PROMETEO/ Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cohen, Ernesto (2005). Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL.

De la Torre, Jesús (2008). Cuestiones jurídicas campesino-indígenas. México, D.F.: CENEJUS-IMDEC-ITESO.

Durán, Carlos Humberto (2002). El derecho agrario y el problema agrario de México. México D.F.: Porrúa.

Finot, Iván (2001). Descentralización y participación en américa latina. Teoría y práctica. Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social. Santiago de Chile: CEPAL.

García, José Luis (1995). Como elaborar un proyecto de investigación: Tipos de variables. Valladolid, España: Universidad de Alicante.

Gerritsen, Peter- Morales, Jaime (2007). Respuestas locales frente a la globalización económica. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara- ITESO- RASA.

Martínez, Abraham (2013). Derecho agrario mexicano. Oaxaca, México: Jurídica de las américas.

Martínez Rafael I. (2011). Glosario Jurídico Administrativo. México: IURE EDITORES.

Merino, Mauricio- Cejudo, Guillermo- Arellano, David- Bracho, Teresa- Casar, Amparo- Gil, José Ramón- Maldonado, Claudia- Mariscal, Judith- Santibáñez, Lucrecia- Sour, Laura (2013) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México, D.F.: CIDE.

Moliner, María (1998). Diccionario de uso del español. Madrid, España: GREDOS.

Morales, Jaime- Rocha, Jorge (2006). Sustentabilidad rural y desarrollo local en el sur de Jalisco. Guadalajara, México: Pandora-ITESO.

Rabotnikof, Nora (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría pública contemporánea. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.

Sabatier, Paul - Mazmanian, Daniel (1993). A conceptual framework of the implementation process. Boulder, EUA: Prentice Hall.

Sour, Laura (2008). El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas. México, D. F.: CIDE.

Tetreault, Darcy- Ochoa, Eliodoro- Hernández, Eduardo (2012). Conflictos socio ambientales. Alternativas de la sociedad civil. Guadalajara, México: ITESO.

Ugalde, Vicente (2014). El derecho ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento. México, D.F.: CEDUA- El Colegio de México.

Catálogo de programas federales para los municipios (2008). Secretaría de Gobernación. México, D.F.: INAFED.

Decreto17114, emitido por el H. Congreso del Estado de Jalisco (1998). Programa de regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad. Guadalajara, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.

SEDATU (2014). Marco Legal Agrario. México, D. F.: SISTA.

[<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/reglas-programas/>]

[<http://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Decreto%2520Regularizacion%2520de%2520Predios%2520Rusticos.pdf>]

## **Anexo**

### **Palabras Clave**

#### **Interés Público**

Necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, utilidad social, utilidad pública.<sup>74</sup> Para Ihering Interés debe tomarse en su sentido más amplio, ya que puede ser utilizado no solo con carácter económico, sino con otros de diversa índole, pues existen una enorme cantidad de vocablos que se evocan a este concepto.

#### **Capital Social**

Considerado básicamente como la capacidad de los miembros de una sociedad de desarrollar soluciones cooperativas. Este capital sería en principio producto de un largo proceso de acumulación pero Durston (1999) ha demostrado recientemente que también sería posible “crearlo” donde es muy incipiente.

---

<sup>74</sup> MARTINEZ, Morales Rafael I. Glosario Jurídico Administrativo, Ed. IURE EDITORES, P. 72.

## **Funcionario Público**

Persona que presta un servicio remunerado al Estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna<sup>75</sup>.

## **Estado**

Aquel conjunto de instituciones en marcha para controlar la sociedad, tomar decisiones e implementarlas con uso de autoridad<sup>76</sup>.

## **Propiedad**

Es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.<sup>77</sup>

## **Propiedad Originaria**

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, comprende originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.<sup>78</sup>

## **Propiedad Privada**

Es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad<sup>79</sup>.

## **Propiedad Pública**

Derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares el derecho de propiedad cuyas características son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.<sup>80</sup>

## **Participación**

Etimológicamente significa tomar parte y por lo general se refiere a la pretensión de los actores sociales de tener una cuota de poder en los procesos sociales que les conciernen. (Palma, 1985). Actuar intencionalmente persiguiendo objetivos y utilizando medios.

---

<sup>75</sup> MARTINEZ, Morales Rafael I. Glosario Jurídico Burocrático, Ed. IURE EDITORES, P. 27.

<sup>76</sup> CAMACHO, Solís Manuel. "Reformas y Gobernabilidad" Revista Nexos, 163: 2 de Julio de 1991. P. 35

<sup>77</sup> ALCUBILLA, Enrique Arnaldo. Ed. LA LEY. Grupo Wolters Kluwer. Enciclopedia Jurídica.

<sup>78</sup> Artículo 27 Constitucional, primer párrafo.

<sup>79</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ed. Porrúa

<sup>80</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ed. Porrúa

## Políticas Públicas

Conjunto de Objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno, consideran prioritarios<sup>81</sup>.

## Gestión

Proceso por el que las instituciones transforman los recursos públicos en políticas, programas y acciones para llevar a cabo los objetivos que se han planteado.<sup>82</sup>

Del latín *gestiō*, el concepto de gestión hace referencia a la acción y a la consecuencia de administrar o gestionar algo. Al respecto, hay que decir que gestionar es llevar a cabo diligencias que hacen posible la realización de una operación comercial o de un anhelo cualquiera. Administrar, por otra parte, abarca las ideas de gobernar, disponer, dirigir, ordenar u organizar una determinada cosa o situación.

Del latín (*gestio-onis*). Acción que se realiza para la consecución de algo la tramitación de un asunto. Diligencia. Cuidado de un asunto o negocio. Administración. Actividad de la persona que está encargada de ellos<sup>83</sup>.

Cabe señalar que la gestión entendida socialmente, es consecuencia de la implementación de una política pública que viene a mitigar uno o varios problemas que aquejan a la sociedad. Hacer política social implica aceptar, entonces, que es posible solucionar los problemas sociales<sup>84</sup>.

Gestión Pública es gestión con las limitaciones derivadas del carácter público del cometido. Gestión refiere, según el contexto tanto una práctica (gestión con minúscula) como un conjunto de disciplinas (Gestión con Mayúscula). Se considera la gestión como práctica y como disciplina, con particular atención al papel de la Economía.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> ARIAS, De la Mora, Roberto. "Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco" Política de Regionalización, 1995-2000. Ed. El Colegio de Jalisco. P.28

<sup>82</sup> ARIAS, De la Mora, Roberto. "Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco" Política de Regionalización, 1995-2000. Ed. El Colegio de Jalisco. P.37

<sup>83</sup> MOLINER, María. Diccionario de Uso del Español. Ed. GREDOS. Tomo A-H, P.1393.

<sup>84</sup> COHEN-FRANCO, Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Ed. CEPAL. P.99

<sup>85</sup> ORTUN, Rubio Vicente. Decano y profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universitat Pompeu Fabra Barcelona España.

### **Currículo del candidato**

- Licenciado en Derecho o Abogado en el Centro Universitario del Sur (1998-2003).
- Diplomado en Gestión Pública para Líderes Políticos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO (2005).
- Diplomado en Administración Pública Municipal, por la es Escuela de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Guadalajara UAG (2007).
- Seminarios: “Asociación de municipios, generación de Ingresos Propios y ordenamiento Territorial” otorgado por la Cátedra Fodepal, el H. Congreso del Estado de Jalisco y la Secretaria de Desarrollo Social.

### **Experiencia laboral**

Desde el año 2001 hasta el mes de abril de 2013, laboro en la Dirección General de Asuntos Agrarios, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, del



Estado de Jalisco, con el cargo de Coordinador Regional del Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad.

Actualmente se desempeña en un despacho jurídico especializado en materia agraria y de regularización de tierras, tanto ejidales como urbanas en todo el Estado de Jalisco, brindando asesoría a municipios en lo que respecta al tema de asentamientos humanos irregulares.

Profesor de asignatura "A" en la carrera de Derecho, del Centro Universitario del Sur, de la Universidad de Guadalajara.