



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Tesina

“La Política Agraria del Gobierno Federal en Materia de Solución de Conflictos Agrarios por Tenencia y Posesión de la Tierra, 2012-2015”.

Que presenta

Aleph Arana Manzano

Para Obtener el Título de Licenciando en
Ciencias Políticas y Administración Pública
(Opción Ciencia Política)

Directora de Tesina

Dra. Rosa María Lince Campillo

Tesina realizada con apoyo de la Dirección General de Asuntos de Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, mediante el proyecto PAPIIT IN 303916 “Análisis e Interpretación de Relaciones de Poder en Manifestaciones Socioculturales mediante la aplicación de la Metodología Hermenéutica” coordinado por la Dra. Rosa María Lince Campillo.



Ciudad Universitaria, Cd.Mx., 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción General.....	1
---------------------------	---

Capítulo 1 “El artículo 27 Constitucional”

Introducción	3
El Artículo 27 Constitucional.....	4
La Reforma Constitucional del Artículo 27.....	7
La Restructuración de la Política Federal en Materia Agraria.....	8

Capítulo 2 “Los Actores Rurales y su Organización”. “Importancia de la población campesina, 8 de cada 10 mexicanos vivían en zonas rurales”.

Introducción.....	14
Los Actores Rurales y su Organización.....	15
La Organización del Ejido.....	17
La Asamblea.....	17
El Comisariado Ejidal.....	18
El Consejo de Vigilancia.....	21
El Reglamento Interno.....	21
Los Ejidatarios.....	22
La Tierra.....	22
La Estructura de la Comunidad.....	24
Diferencias entre la Comunidad y el Ejido.....	24
Otras formas de tenencia de la tierra.....	25
La Pequeña Propiedad Rural.....	25
Los Terrenos Nacionales y Baldíos.....	26

El Sector Agrario en México.....	28
----------------------------------	----

Capítulo 3 “El Conflicto Social”.

Introducción.....	31
El Conflicto Social en la Filosofía Política de Jan-Jacques Rousseau y Thomas Hobbes.....	31
El conflicto social a través de la Historia.....	34
El Conflicto Social en la Teoría Social y Política Contemporánea.....	37
Principales aportaciones sobre el conflicto social.....	43
¿Qué es entonces un conflicto social?.....	45
La Violencia Colectiva.....	48
Los conflictos por la posesión y tenencia de la tierra.....	49

Capítulo 4 “El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

Introducción.....	52
Marco General del Programa.....	53
Ámbito de Aplicación.....	60
Estructura del Programa.....	65
Mecanismos de Operación.....	69
Operación del Programa.....	72
Evaluación del Programa.....	79

Capítulo 5 “Conclusiones”

Conclusiones Generales de la Reforma del Artículo 27 Constitucional, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y problemas por tenencia de la tierra.....	82
Conclusiones del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.....	84
Áreas de mejora de los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.....	86

Introducción General

El presente trabajo constituye un análisis sobre los temas que giran en torno a la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural y la política agraria del Gobierno Federal en México en materia de tenencia de la tierra, es decir, es una revisión sistemática y analítica de los principales aspectos teóricos y metodológicos que se involucran en la operación de una política del Estado Mexicano en materia de solución de conflictos sociales derivados de la tenencia y posesión de la tierra en zonas rurales, la cual materializa la política agraria del Estado Mexicano posterior al reparto de tierra; en cuya operación me he visto involucrado como profesionista gracias a la formación obtenida como egresado de la Licenciatura de Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, durante un total de 6 años.

En esa tesitura, el punto de partida será por un breve recorrido del artículo 27 constitucional y el contexto en que se desarrolló este mandato de la Constitución Política de 1917, es decir, aquel texto promulgado como resultado del reclamo social plasmado en la Revolución Mexicana por el sector campesino, tomando en cuenta las implicaciones políticas que tuvo este proceso histórico de nuestro país, las cuales sin lugar a dudas deben constituir parte del conocimiento de todo aquel que se vea involucrado de alguna manera u otra, en esta política de Estado. Para ello, los capítulos uno y dos están diseñados con la finalidad de sentar las bases actuales del Sector Agrario en México, pasando desde la reforma del artículo 27 constitucional hasta los actores del medio agrario en nuestro país.

En el capítulo tercero, se hablará sobre los conflictos sociales, haciendo un análisis del desarrollo del concepto de conflicto desde el punto de vista de la ciencia política, a partir de diversas interpretaciones y teorías, pero teniendo como fundamento principal la discusión generada en torno a dos teóricos que trataron el concepto de conflicto social dentro de su obra, es decir, entre los conceptos marxistas del conflicto social y la conceptualización que hace Ralph Darendorf en parte de su teoría.

Es a través de esta dicotomía que se pretende hacer un breve análisis del concepto de conflicto social con la finalidad de comprender de mejor manera la operación y los fines que persigue el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, lo cual ayuda a clarificar la actual política de Estado en el campo mexicano

Una vez que se han revisado los temas generales que cualquier interesado en la materia debe tener respecto de la solución de conflictos sociales por la tierra, se tiene un panorama teórico general que abre camino al análisis propio de Programa y los procesos inmersos en su operatividad. Es en este punto, donde se pretende revisar la manera y los elementos que operan en esta política pública que tiene la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En suma, el presente trabajo debe valorarse en la medida de que es un esfuerzo por congregar aquellos elementos que debe tener un profesionista del campo de las Ciencias Sociales para situarse profesionalmente como un elemento -de capital humano- capaz de resolver problemáticas diversas, que en este caso, se trata de la problemática que gira en torno a la

tenencia de la tierra en México, concepto que para la Historia de México engloba amplios referentes culturales, sociales y políticos, en virtud de nuestro desarrollo como un territorio colonizado y también como Nación Independiente.

Para ello, basta recordar el complicado proceso de cambio que ha sufrido la tierra en México, al grado de concretarse como un estandarte nacional que fue encausado mediante acciones políticas de ciertos actores clave en la historia nacional, incluso en diferentes épocas, como queda de manifiesto en las implicaciones de los actos políticos de figuras como: Benito Juárez, Emiliano Zapata, Emilio Rabasa, Carlos Salinas de Gortari, por mencionar algunos de los actores reconocidos en la historia Nacional y también de muchos otros que no ocupan un lugar tan primordial pero que aun así dedicaron gran parte de su esfuerzos al tema agrario en nuestro país.

Tomando en consideración lo anterior, podremos mencionar de manera preliminar que el Programa es una herramienta que tiene el Gobierno Federal para solucionar en definitiva aquellos conflictos que surgen entre núcleos agrarios y/o posesionarios, por determinadas superficies de tierra que derivado del reparto agrario, tienen enfrentados a dos o más grupos antagónicos entre sí, en una lucha constante y permanente tanto en la vía legal como en los hechos, lo que genera un clima de inestabilidad, violencia y demás situaciones colaterales que impiden el correcto desarrollo del campo mexicano en todos sus aspectos, es decir, en los ámbitos social, económico y político.

En ese sentido, queda claro que el análisis presentado es de suma importancia para el desarrollo de una verdadera política nacional agraria, ya que la comprensión a través de la ciencia política permite diseñar una herramienta gubernamental, una política pública que tiene como principal finalidad resolver la problemática social-agraria entre los actores del mundo rural de nuestro país, entre ellos, el Gobierno Federal.

Por lo tanto, el objeto de esta tesina no solo es hacer un repaso del contexto de aquello que necesita saber un profesionista que se desarrolla en la solución de estos conflictos sociales, sino que va más allá, al plantear ciertas conclusiones, señalando de manera analítica los puntos críticos como áreas de oportunidad en donde es susceptible de realizarse mejoras en los procedimientos inmersos en el Programa, con miras a obtener mejores resultados y optimizar los recursos humanos, económicos y administrativos.

Cabe destacar, que el presente trabajo concreta de manera sistemática la experiencia profesional en la cual me he desarrollado con la formación obtenida en la Licenciatura en Ciencias Políticas, formación sin la cual no me hubiera sido posible laborar en el campo de la solución a los conflictos sociales en el medio rural.

El Artículo 27 Constitucional.

Introducción.

El motivo principal de este apartado es conocer el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual regula las relaciones de propiedad de la tierra en México.¹

En ese sentido, se revisará el contexto histórico que rodea el artículo 27, es decir, desde lo acontecido en el México de principios del siglo XX, el reclamo de la clase campesina durante la última parte del Porfiriato y posteriormente en la Revolución Mexicana.

Asimismo, se retomará como una parte fundamental de la exposición, la reforma en 1992 del artículo 27 constitucional, la cual da por finiquitada una etapa muy importante en el ámbito rural mexicano ya que se concluye con el reparto de tierras y comienza una nueva fase del desarrollo agrario, lo cual resulta un hecho fundamental para la creación y operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, como una política pública del Gobierno Federal para otorgar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra en México.

Por último, se hace un análisis de la reestructuración de la política agraria, la cual abre camino hacia un enfoque distinto con respecto de aquel que permaneció por más de 75 años, es decir, el fin de reparto de la superficie del territorio nacional y el comienzo de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, teniendo como premisa principal la solución de los conflictos sociales por la tierra.

El Artículo 27 Constitucional.

El Artículo 27 emanado del Constituyente de 1917, se creó con la finalidad de regular la propiedad de la tierra, pues considera el problema agrario en todos sus aspectos, dicho artículo establece los principios generales que habrán de servir como norma para todo aquello vinculado al suelo y el subsuelo, en todo el territorio mexicano.

Con motivo del Artículo 27, es menester mencionar las dos vertientes principales de su contenido, siendo las siguientes:

Los recursos que se derivan del suelo y subsuelo mexicanos, como los factores determinantes de las formas de propiedad de la tierra: En este sentido, el artículo 27 considera tres formas de propiedad distintas entre sí:

- Propiedad social: el Ejido y las Comunidades Agrarias.²

¹ La Constitución es el ordenamiento máximo de una nación, funciona como la norma fundamental que ha de regir la relación entre los poderes del Estado, es decir, fija los límites y relaciones entre el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución es un ordenamiento de gran envergadura porque sienta las bases para la organización de las instituciones que rigen un Estado. Las Constituciones modernas tienen, entre otras funciones, las de "(...) prever y regular el funcionamiento de los controles del poder político (...)" y al mismo tiempo ordenan el entramado institucional de una nación, es por ello que la Constitución es nombrada como la Carta Magna. En Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político. México, 2001, tercera edición, UNAM, p. 51.

² Se definirán ambos conceptos a profundidad en el segundo capítulo, toda vez que en el presente trabajo se necesita revisar

- Pequeña propiedad rural.³
- Propiedad nacional: terrenos nacionales y baldíos.⁴

Otorga a la Nación la facultad de transmitir el dominio de la propiedad a los particulares, precisamente en las formas ya mencionadas, dotando al Estado la capacidad de rectoría de las implicaciones de la propiedad social en nuestro país.

Contexto Histórico.

El Artículo 27 Constitucional es producto del proceso revolucionario de 1910, se construye recuperando las demandas del sector campesino generadas por la desigualdad económica, social y política del Porfiriato, ya que, durante esta etapa de la historia nacional, el 87% de la tenencia de la tierra se encontraba en manos del 0.2% de la población total en el país.⁵ Por ello, diversos actores de la Revolución Mexicana abanderaron la restitución de tierras a los propietarios originales, como parte del reclamo social y como bandera de lucha armada, tal

a cabalidad dichos conceptos agrarios, en virtud de la importancia que revisten para cualquier profesionista que se desempeñe como servidor público en la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

³ La Constitución señala que "... Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley. Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora; ..." Cámara de Diputados, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 27, fracción XV, [en línea], México, Dirección URL, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, [consultado el 28 de abril de 2014].

⁴ Es aquella propiedad de la Nación que aún no ha sido transmitida en dominio a un tercero, En Ibid.

⁵ "...De conformidad con el anuario estadístico de 1905 y el Censo de Población de 1910 la estructura agraria a fines del Porfiriato era la siguiente: 0.2% de los propietarios controlaban el 87% de las áreas ocupadas por fincas rústicas. El promedio de superficie de cada hacendado era de casi 13,500 has.; que bajaba a 199 has. En los rancheros, a 41 has. en los comuneros y a 13 has. a los pequeños propietarios. Entre las haciendas había una gran desigualdad, pues al menos 300 tenían más de 1000 has. cada una; 116 haciendas poseían 25,000 has.; 51 tenían 30,000 has. y había 11 con más de 100,000. Algunas eran tan grandes que se requerían varios días para atravesarlas a caballo..." En Secretaría de la Reforma Agraria, *La Transformación Agraria. origen evolución y retos*. México, 1997, Vol. 1 Pp. 30-31.

fue el caso del Plan de San Luis⁶ (Francisco I. Madero) y el Plan de Ayala (Emiliano Zapata),⁷ respectivamente.

Así, estos movimientos contemplaron y/o se organizaron en buena medida en torno al problema de la tenencia de la tierra, el cual fue conocido posteriormente como “La Reforma Agraria”.

Una vez que termina la etapa armada del movimiento revolucionario, los reclamos encausados por Emiliano Zapata y Francisco I. Madero en sus respectivos planes, formaron parte del proyecto constitucional y en el momento de redactar un nuevo proyecto de Constitución, fueron conjugados con la legislación agraria de 1915,⁸ así como el reconocimiento de los factores prehispánicos y coloniales de la organización social de la tierra en México a través de su historia, elementos como el Calpulli,⁹ cuya factorización dio como producto al Artículo 27 Constitucional.

Tomando en consideración lo anterior, el texto original del artículo 27¹⁰ retoma el problema agrario y trata de administrar el conflicto por medio de principios generales que sirven como la principal norma en torno a la redistribución de la riqueza relacionada con la tenencia de la tierra y el equilibrio de la propiedad rústica o social.¹¹

Se pueden resumir los principales principios del texto original del Artículo 27,¹² en los siguientes puntos:

⁶ “.. Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo...”, En *Plan de San Luis*, San Luis Potosí, 5 octubre 1910, Dirección URL <http://www.colonial.com.mx/1911/plandesanluis.html> [consultado el 28 de abril de 2014].

⁷ “... En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más que dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan Ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos...”, En *Plan de Ayala*. Facsímil del manuscrito, Centro de Estudios de Historia de México CONDUMEX, México, 1985, Dirección URL <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1911/z28nov11.html>. (consultado el 28 de abril de 2014).

⁸ Escrita por Luis Cabrera, esta ley contemplaba: Distribución tierras a los pueblos, 2) Administración de Ejidos y parcelamiento de sus tierras; 3) Compensación en los procedimientos de expropiación; 4) Riegos y aguas nacionales; 5) Colonización de tierras públicas 6) Colonización y 7) Crédito Agrícola. Montalvo, Enrique; Rivera Castro, José; Betanzos Piñón, Oscar. *Historia de la cuestión agraria mexicana. modernización, lucha agraria y poder político 1920-1934*, Siglo XXI Editores, México, 1989, p.33.

⁹ “...Por ello, el capulli es el punto más destacado de la organización social y productiva el conocimiento de sus principales formas de operación es indispensable para comprender la evolución agraria del país, además hay grandes semejanzas entre el antiguo calpulli y el actual Ejido...” En *La transformación...* Op. Cit. P. 13.

¹⁰ En la redacción de este artículo participaron los diputados Francisco J. Múgica, Heriberto Jara y Andrés Molina Enríquez, cuya obra *Los Grandes Problemas Nacionales*, sirvió de sustento a ese artículo constitucional. En *La transformación...*, Op. Cit. P. 40.

¹¹ En Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema Agrario de México*. México, Ed. Porrúa, 1954, p.183.

¹² Principios tomados de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (texto original 1917)*, En Dirección URL http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf (consultado el 29 abril de

- La propiedad de la tierra y aguas pertenecen originalmente a la Nación.¹³
- La expropiación de tierras se dará por causa de utilidad pública y corresponderá una indemnización.¹⁴
- La tenencia de la tierra será regulada, administrada y transmitida por la Nación.¹⁵
- El reconocimiento de las tierras de los pueblos originarios.¹⁶
- El reparto agrario se realizará a los campesinos que no tienen tierra o en caso de tenerla no sea la suficiente para cubrir las necesidades de su población.¹⁷
- Los mexicanos por nacimiento y naturalizados tendrán derecho al reparto agrario.¹⁸

Cabe mencionar que se reconoció a través de la Constitución Política el papel que juegan los campesinos en la conformación de la sociedad mexicana posrevolucionaria, otorgándoles un lugar privilegiado ante la Ley, dando inicio a la etapa conocida como el Reparto Agrario, que surge como una respuesta para corregir y mejorar la situación del medio rural respecto de las anteriores etapas del desarrollo de México y también como respuesta inmediata de las condiciones del Porfiriato en materia agraria.

Una vez promulgada la Constitución, se expidieron diferentes leyes y decretos que buscaban reglamentar el aprovechamiento de las tierras y aguas nacionales, normando los procedimientos de restitución y dotación de tierras, el concepto de Ejido, la organización ejidal y la designación de autoridades agrarias, así como el financiamiento agrícola.

Entre dichas leyes se pueden destacar la Ley de Ejidos (30 de diciembre de 1920) y el Reglamento Agrario (10 de abril de 1922), por ser los primeros ordenamientos en nuestro país que materializan la figura del Ejido en un marco normativo agrario, con un sentido social responsable consecuente del reclamo histórico del sector campesino.

Por otro lado, en el desarrollo del sistema político mexicano, el artículo 27 es de gran trascendencia, ya que este reivindicó los anhelos y esperanzas de justicia social que el pueblo campesino de México reclamaba anterior y durante el proceso revolucionario.

2014).

¹³ La Constitución establece que en todo momento la Nación es la fuente primaria de la propiedad rural pero ésta puede transmitir el dominio a los particulares constituyendo así la propiedad privada.

¹⁴ Únicamente se puede expropiar una superficie en la cual se haya transmitido el dominio a particulares, solo si existe una causa que justifique dicha acción, es decir, alguna causa que represente un bien generalizado para la Nación y sus habitantes. No obstante, corresponde al titular de la tierra el pago de recursos financieros por parte de la autoridad competente, como forma de resarcir el perjuicio que le genera dicha expropiación.

¹⁵ La máxima autoridad en materia agraria el Estado y corresponde a éste dictar las medidas necesarias a través de la legislación en la materia para conservar y desarrollar las condiciones que permitan el mejoramiento del sector rural.

¹⁶ El texto original contempla la existencia de aquellos pobladores que por diversos motivos perdieron la superficie de la cual eran titulares y abre la posibilidad de que dichos pobladores recuperen a título de dueño lo perdido, principalmente para las numerosas etnias que coexisten en nuestro país.

¹⁷ Con este punto inicia formalmente la llamada “Reforma Agraria” proceso por el cual los campesinos pueden previo cumplimiento de los requisitos de ley solicitar a las autoridades agrarias les doten de tierras para satisfacer sus necesidades o en caso de contar con tierras se les amplíe el número de hectáreas que poseen a título de dueño.

¹⁸ Para proteger los intereses nacionales se instituye que solo los mexicanos ya sea por nacimiento o por la adquisición de sus derechos mediante la naturalización son los receptores del reparto de tierras y no corresponde a los extranjeros el beneficio del reparto.

Los principios contenidos en este Artículo, representaron la vanguardia del pensamiento político de la época en materia agraria, a tal grado que diferentes países los tomaron como base para sus legislaciones en materia agraria.¹⁹

No obstante, que en su momento dichos preceptos fueron considerados como vanguardistas, éstos a la postre generaron dinámicas negativas las cuales fueron el insumo principal para su posterior reforma.²⁰

Uno de los puntos más importantes que se descuidó fue la vigencia del reparto de tierras, ya que las superficies susceptibles de afectación son recursos limitados y finitos; el artículo 27 original no contempló dicha situación de manera directa en el espíritu de dicho precepto constitucional.

Es así, que se puede resumir los efectos negativos de la legislación de 1917 en materia agraria, con los siguientes resultados:²¹

- A. El minifundismo.²²
- B. La inseguridad jurídica.²³
- C. La desigualdad en el trato oficial.²⁴
- D. La migración del campo.²⁵
- E. Las prácticas ilegales.²⁶

¹⁹ “Delinea vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas Europeas, algunas de las cuales los tomaron como ejemplo o como modelo.” En *Mendieta y Núñez, Lucio*, Op. Cit. p. 187.

²⁰ “... la Constitución en sus orígenes puede reflejar los factores de poder que llevaron a su elaboración, pero conforme transcurre el tiempo, la situación de un Estado cambia, alejándose en ocasiones de la realidad que la Constitución regula. Esto no es lo ideal, pero sí es en cambio la realidad que enfrentamos...” En *Huerta Ochoa, Carla*, Op. Cit. p. 52.

²¹ En Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente, María de la Luz, *Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario*, Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, Cámara de Diputados, 2007. En Dirección URL <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-02-07.pdf>, (consultado 29 de abril de 2014).

²² Esta anomalía del sistema agrario surge como consecuencia de que una inmensa mayoría de los productores rurales, ejidatarios o pequeños propietarios, con propiedad social o privada, poseían predios o parcelas cuyo promedio de superficie era inferior a 5 hectáreas. El efecto negativo de esta forma de propiedad es la incosteabilidad económica de la explotación, que lleva el autoconsumo de lo que se produce y a veces ni siquiera a eso. En *Ídem*.

²³ La falta de inversión en el campo se ha debido, por un lado, a su incosteabilidad debido al incremento de los costos de explotación, y por otro, al riesgo que no compensaba los beneficios. La inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra impedía que los propietarios asumiesen el riesgo de la inversión porque no contaban con garantías sobre la integridad de su derecho de propiedad, ya que el reparto agrario implicaba la posibilidad de afectaciones. En *Ídem*.

²⁴ El Estado creó y sostiene una enorme infraestructura de instituciones, organismos, dependencias y empresas paraestatales (Banrural, SARH, ANAGSA, Pronase, etc.) que tienen como objeto sostener la estructura de la propiedad social, Ejidos y Comunidades. Sin embargo, este enorme aparato administrativo se ha convertido en una carga que perjudica tanto la iniciativa de los campesinos como el erario público. Por su parte, los apoyos a la propiedad privada, como ciertas asesorías técnicas limitadas, no fueron significativos, por lo que el propietario se veía obligado a arriesgarlo todo para incrementar la productividad, en tanto que el ejidatario y comunero prácticamente no arriesgaba nada, ni siquiera su tierra y mucho menos el crédito. En *Ídem*.

²⁵ Este problema se ha traducido, entre otros aspectos, en la creación de los cinturones de miseria de las grandes ciudades y el explosivo crecimiento demográfico de éstas, hacia las que muchos propietarios sociales o privados emigraron en busca de mejores oportunidades, las cuales no existen en sus lugares de origen. En *Ídem*.

²⁶ Ampliamente conocida y reconocida fue la frecuente práctica del rentismo de parcelas y Ejidos, la venta de derechos agrarios, el parcelamiento ilegal y el usufructo de las unidades de dotación por medio de terceros, prácticas proscritas por el derecho agrario anterior a la reforma de 1992. La violación a la Constitución y a la Ley Federal de la Reforma Agraria constituían la práctica cotidiana en Ejidos y Comunidades, lo cual generaba el caos jurídico y por ende la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra de carácter social. En *Ídem*.

La Reforma Constitucional del Artículo 27.

Como se observa en los párrafos anteriores, a pesar de que el artículo 27 fue un pensamiento social y político de avanzada para su época, también ha tenido un efecto negativo, dejado grandes vacíos en el medio rural mexicano, por ello, con la reforma de 1992²⁷, se pretendía resolver estos vacíos y reubicar el contenido de este precepto constitucional al nuevo entorno mundial, frente a las nuevas dinámicas políticas y económicas del orbe, tales como: la globalización, la economía de mercado, la libre competencia y la desregulación del mercado laboral; paralelamente buscaba ser una “respuesta a las preocupaciones de los campesinos y del Gobierno Federal para transformar la realidad del campo mexicano, (así como) ser el medio idóneo para disminuir los niveles de pobreza que existen en el agro mexicano, con base en una mayor justicia y libertad en la vida del campo”.²⁸

A la fecha se han registrado 17 modificaciones constitucionales, siendo la primera de ellas en el año de 1934 y la última en 2011. Sin embargo, la reforma de 1992 es una reforma que transforma por completo el desarrollo del sector rural en México y en ese sentido, se considera un parteaguas histórico, ya que se abandona por completo el esquema que permaneció desde la promulgación de la Constitución de 1917 y que continuó por más de 70 años. Esta última reforma dio por terminado el reparto agrario, cancelando la posibilidad de solicitar tierra y dio inicio a la segunda etapa de desarrollo agrario conocida como la Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra.²⁹

Los principales cambios en el Artículo 27, se pueden resumir en:³⁰

- Se termina la figura de dotación, ampliación de Ejidos y creación de nuevos centros de población ejidal. Las anteriores figuras dejan de ser un medio para la constitución de nuevos centros de población ejidal.
- Se termina el llamado “reparto de tierras”, es decir, el Estado deja de lado su obligación histórica de otorgarle tierras a aquellos que así lo solicitan cuando los requisitos legales son cumplidos en tiempo y forma.
- Permite que las sociedades mercantiles tengan la capacidad de adquirir, poseer y administrar los bienes que le son indispensables para su operación, sin embargo, contempla su extensión como limite a la superficie señalada como pequeña propiedad.
- Se suprime la prohibición para que las corporaciones civiles puedan tener en propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

²⁷ El 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo de la Unión envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma para el Artículo 27 constitucional, la cual fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria. La primera lectura se realizó el 3 de diciembre y la segunda el 4 del mismo mes; el 3 de enero de 1992 se procedió a la declaratoria. Dicho decreto reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII; adiciona los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX y deroga las fracciones X a XIV y XVI del Artículo. En González Navarro, Gerardo N., *Derecho Agrario*, Editorial Oxford, México, 2009, P.148.

²⁸ En Procuraduría Agraria, *Marco Legal Agrario*, Sexta Edición, México, 2004, P. 29.

²⁹ A partir de esta fecha inicia una etapa que centra la atención gubernamental en certificar los bienes de los Ejidos y Comunidades, para que cada núcleo tenga certeza sobre lo que posee.

³⁰ Véase la Publicación del Diario Oficial de la Federación del lunes 6 de enero de 1992, Reforma al Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección URL http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_120_06ene92_ima.pdf (consultado el 28 de abril de 2014).

- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos agrarios, tanto de los Ejidos como de las Comunidades, protegiendo su propiedad sobre la tierra destinada a los asentamientos humanos y a la tierra que será utilizada para la producción.
- Se reconoce la integridad que poseen los grupos indígenas como pobladores iniciales de ciertas extensiones en el territorio nacional.
- Respetar la voluntad que tienen los ejidatarios y comuneros para que adopten las condiciones que así determinen para el aprovechamiento de los recursos con los que disponen.
- Regula los procedimientos por los cuales los ejidatarios y los comuneros pueden asociarse entre sí, con el Estado o con terceros.
- Establece que ningún ejidatario dentro de un mismo núcleo de población puede detentar más del 5% del total de las tierras ejidales.
- Menciona que el órgano máximo de un núcleo agrario es la Asamblea General y que el Comisariado ejidal o de Bienes Comunales tiene que ser electo democráticamente ya que es el órgano de representación del núcleo y el único responsable de ejecutar las resoluciones que se tomen por la Asamblea General.
- La restitución de tierras a los núcleos de población, se deberá realizar en los términos que señale la ley reglamentaria, siendo la Ley Agraria el ordenamiento secundario vigente que regula las relaciones y los actores del medio rural.
- Desaparecen las antiguas autoridades agrarias y se da por terminado el procedimiento en el reparto de tierras, por lo tanto, pierde vigencia el proceso de dotación.
- Quedan prohibidos los latifundios y se considera como pequeña propiedad agrícola cuando no se exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de suelo. Si se mejora la calidad de las tierras, estas se computarán de la misma forma en que estaban antes de dicha mejora.
- Se suprime que las tierras que fueran objeto de adjudicaciones personales deberían ser fraccionadas al momento de la ejecución de las Resoluciones Presidenciales.
- Se mantiene la facultad que tienen las legislaturas de los Estados para expedir leyes que regulen los procedimientos enfocados al fraccionamiento y la enajenación de las extensiones que llegan a exceder de los límites fijados. El excedente deberá de fraccionarlo y enajenarlo el propietario, dentro del plazo de un año contando a partir de la notificación correspondiente y si el propietario no hiciera lo antes dispuesto, deberá efectuarse mediante pública almoneda.
- Se precisa que la jurisdicción en materia agraria es federal y se crean los Tribunales Agrarios, así como la Procuraduría Agraria.

A partir de lo anterior, se puede precisar que el contenido y el reclamo social histórico de la tierra que recuperaba el texto original fue suprimido para dar paso a una nueva fase de su interpretación, otorgándole un carácter totalmente distinto al nuevo artículo 27, respecto de aquel texto original promulgado en 1917.

De esta manera, la reforma de 1992, se sustenta a partir de dos grandes vertientes:

- Se enfoca a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y no al reparto agrario;
- Otorga a los comuneros y a los ejidatarios la libertad en la libre asociación productiva;
- Sistematiza la justicia agraria y se crean:

- Los Tribunales Agrarios (instancias jurisdiccionales en la impartición de justicia en el ramo específico).
- La Procuraduría Agraria (institución defensora de los derechos de los campesinos).

La Restructuración de la Política Federal en Materia Agraria.

Con la Reforma cambió el sentido y la dinámica del sector rural; por ende, se creó una nueva configuración política y legal alrededor de la tenencia de la tierra. El sector rural al igual que otros sectores registró cambios en virtud de las dinámicas del nuevo modelo económico y político dominante en los años noventa.

En ese sentido, es imprescindible destacar que esta “*Nueva Reforma Agraria*” fue impulsada por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, como una “*Reforma Agraria de mercado*”, a lo largo de varios países de Latinoamérica incluyendo a México, es decir, la reforma no sólo responde a los intereses nacionales en materia agraria, sino a las directrices de nuevos modelos políticos y económicos de la década.

México basó principalmente sus reformas a partir de las recomendaciones efectuadas por estos dos organismos multilaterales; la argumentación de estas instancias se centraba en la necesidad de generar medidas que propiciaran un mejor desarrollo del mercado rural y con el término del viejo modelo de reparto de tierras.

En consecuencia, la tierra se convierte en el factor principal de cambio, ya que reforma permite que los ejidatarios o comuneros se conviertan en los legítimos dueños de sus parcelas, ya sea para venderlas o bien para asociarse con terceros con fines comerciales.

Antes de esta reforma no existía mecanismo legal alguno para que los ejidatarios obtuvieran la propiedad de su parcela, es decir, la tierra le pertenecía única y exclusivamente al Ejido en forma de propiedad social, sin embargo, con la reforma la capacidad de que un ejidatario se convierta en dueño de su parcela es plausible, con las salvedades que la Ley Agraria señala.

Por su parte, la argumentación del Gobierno Federal se centró en que continuar con el reparto agrario sería sinónimo de inseguridad de los poseedores de la tierra, pues existe una grave problemática derivada del reparto agrario en términos de conflictos sociales de núcleos ejidales o comunales que se disputan una determinada superficie.

Lo anterior debido a que los predios susceptibles de afectación se reducían cada vez más en número, provocando que las ejecuciones de las Resoluciones Presidenciales de dotación y ampliación de tierras se traslaparan con otras ya existentes.³¹

Otra de las argumentaciones era que “los inversionistas interesados en colocar sus capitales en el campo se resistían a hacerlo... con la reforma se revertiría el minifundismo ejidal y

³¹ Traslapar se refiere a que dos Resoluciones Presidenciales distintas consideraban una misma superficie para el reparto, (topográficamente).

comunal, pues se posibilitaría la compactación de las tierras y se permitiría la asociación, lo mismo entre ejidatarios o comuneros que con pequeños propietarios”.³²

Entonces, el concepto de seguridad jurídica en la propiedad de la tierra y sus recursos, se convierte en el eje fundamental para el desarrollo rural. Con esto se buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos con el fin de:

- 1) Atraer la inversión;
- 2) Aumentar productividad;
- 3) Mejorar sus ingresos, fomentando las relaciones económicas propias del mercado (sin intervención directa del Estado para el impulso de relaciones productivas entre particulares).

La reforma conjugó

“Una serie de factores como la imposibilidad material de continuar con el reparto de tierras, la obsolescencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, la escasa fuerza e independencia del movimiento campesino, la apertura comercial y la consecuente competencia externa, la descapitalización en el medio rural, la falta de seguridad plena en la tenencia de la tierra, la poca movilidad de los factores productivos en el campo y la excesiva regulación, todo ello propició el cambio de las leyes y de la política en materia (agraria) agropecuaria”.³³

Como parte de la reforma al artículo 27, se legisla la Ley Agraria que sustituye a la derogada Ley de Reforma Agraria, misma que se enfoca en dos áreas principales:

- “El primero es un conjunto de disposiciones enfocadas en la propiedad social, que más que contribuir a su fortalecimiento, flexibiliza el cambio de régimen de propiedad;
- El segundo, está representado por una serie de medidas para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra”,³⁴ cabe destacar que este eje se enfoca principalmente a rediseñar un sistema de impartición y procuración de justicia en el sector rural.

La nueva configuración de la justicia agraria se puede dividir en dos componentes principales:

- El primero se centra en la creación de un organismo especializado en la representación de los campesinos ante las autoridades jurisdiccionales competentes, tal es el caso, de la *Procuraduría Agraria*; éste organismo representa de manera legal a todo aquel sujeto que cuente con sus derechos agrarios vigentes.³⁵

³² En Morett, Sánchez, Jesús Carlos y Cosío Ruiz, Celsa, *El Impacto de las Reformas al Artículo 27 Constitucional en el Campo*, P.155, Dirección URL <http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1542&idurl=3471>, (consultado el 28 de abril de 2014).

³³ Ibid, p. 157.

³⁴ Ibid, p. 157.

³⁵ La Procuraduría Agraria es una institución que nace de las condiciones de marginalidad, pobreza y desigualdad en que se

- El segundo componente se refiere al diseño de un sistema de impartición de justicia propio de la materia, con Tribunales Autónomos especializados en el ramo agrario.³⁶

Es importante tener en cuenta que “los cambios incorporados en la Ley Agraria fueron posibles también por el desgaste de la relación campesinos-Estado, el debilitamiento de la estructura campesina oficial construida después de la Revolución y la falta de visión de las dirigencias de sus organizaciones ante las nuevas condiciones políticas y económicas del país y del medio rural en particular”.³⁷

Sin embargo, las respuestas que otorga la Ley Agraria a las condiciones de desarrollo del medio rural resultan insuficientes para abatir el rezago económico, social y político del campo mexicano, por ello, esta legislación ha sido objeto de numerosas críticas por parte de diversos actores rurales como algunas Organizaciones Campesinas a nivel nacional y las Organizaciones No Gubernamentales interesadas en el desarrollo del campo mexicano.³⁸

Pese a lo anterior, la búsqueda de alternativas distintas de la política agraria emanada de la revolución mexicana es sin duda un planteamiento interesante, sobre todo frente a las nuevas realidades del sector rural en el entorno nacional y mundial, sin embargo, pese a la crítica que ha recibido la legislación agraria en su conjunto, se sobrepone el hecho de buscar la certidumbre en la tenencia de la tierra como un factor de estabilidad y desarrollo del campo mexicano.

Sin embargo, la nueva legislación agraria dista mucho de ofrecer las soluciones que necesita el campo mexicano, es inminente que la inserción del campo al mercado nacional e internacional juega un papel determinante en el régimen de la tenencia de la tierra como un factor productivo, además es necesario contemplar los cambios en la estructura organizativa y discursiva en términos políticos de los campesinos para darse cuenta que actualmente las principales reivindicaciones que exigen, no son las que históricamente reclamaron, (en el sentido de obtener tierra, para así desarrollar sus actividades productivas) al contrario, los campesinos hoy en día solicitan que se resuelvan los problemas por propiedad de la tierra o por posesiones irregulares.³⁹

ha desarrollado el campo mexicano, por ello, la importancia de una institución que pueda representar legalmente ante un Tribunal a todo aquel lo solicite, como parte de las obligaciones del Estado; otorgando un servicio gratuito y personalizado.
³⁶ Este diseño contempla un circuito de 49 Tribunales Agrarios a lo largo del territorio nacional y un Tribunal Superior Agrario como máxima instancia jurídica. Estos organismos se suman al sistema integral de impartición de justicia federal y su principal función es la impartición de justicia pronta y expedita de los asuntos que se resuelvan por la vía de controversia en materia agraria.

³⁷ En Morett, Sánchez, Jesús Carlos, Op. Cit., p. 156.

³⁸ En Manifiesto y llamamiento al pueblo de México por la soberanía alimentaria, los derechos de los trabajadores y las libertades democráticas, Dirección URL www.unorca.org.mx/trinchera/Manifiesto%20y%20llamamiento.doc (consultado el 28 de abril de 2014), que suscriben las siguientes organizaciones: Campaña Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y por la Reactivación del Campo Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco, (AMUCSS, ANEC, CNOC, FDCCH, RED MOCAF, UNOFOC, MAÍZ, CNPA, BARZÓN-ANPAP, COAECh); Consejo Nacional de Organismos Rurales y Pesqueros (Conorp), (CCC, CODUC, CIOAC, COCyP, CNPA-MN, BARZÓN POPULAR, UGOCM, UPAX, APNDRU, UFIC, FEPUR, STINCA); Confederación Nacional Campesina (CNC), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Central Campesina Independiente (CCI), Unión Campesina Democrática (UCD), UCIZONI.

³⁹ En *Acuerdo Nacional para el Campo*, numeral 262, Dirección URL http://fox.presidencia.gob.mx/docs/acuerdo_para_el_campo-280403.pdf, (consultado el 28 de abril de 2014). El cual establece que El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social;

Hasta este punto hemos revisado de manera general el Artículo 27 Constitucional, desde su texto original hasta la reforma de 1992 y la nueva política en materia agraria, lo cual sirve como un panorama general histórico-político en la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

para tal efecto se proveerá en la esfera de su competencia los recursos públicos que se autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las organizaciones agrarias y de productores presentarán al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000.

Los Actores Rurales y su Organización.

Introducción.

Se ha revisado el Artículo 27 Constitucional respecto de contenido, funcionamiento y contexto histórico, aunado a que se ha revisado la última gran reforma que se realizó a este precepto constitucional en el año de 1992 y la consecuente aparición de la Ley Agraria. Sin embargo, es pertinente en este apartado del presente trabajo enfocarse en los actores del sector rural mexicano para ampliar el conocimiento que se tiene sobre el mismo. Será entonces, la siguiente tarea que desarrollaremos en este segundo capítulo.

El sector agrario mexicano, se encuentra organizado de manera general en el Ejido, la Comunidad Agraria, los pequeños propietarios, los terrenos nacionales y baldíos. Cada una de estas formas de organización rural posee características propias que las definen y las diferencian respecto de las demás, por lo tanto, en los párrafos subsecuentes dedicaremos el espacio suficiente para comprender cada uno de estos actores y con ello, continuar profundizando sobre el tema que nos ocupa.

Cabe aclarar, que debido a la falta precisión en uso de los vocablos y conceptos referentes al sector agrario mexicano, se habla cotidianamente de campesinos, sin embargo, de acuerdo con el significado de la palabra, hablar de campesinos es referirse a todas aquellas personas que desarrollan alguna actividad en el campo en términos genéricos. No obstante, en intención del presente trabajo utilizar una terminología más precisa para posteriormente comprender la política agraria de solución de conflictos.

Por ello, surge la necesidad de construir este apartado para clarificar de acuerdo con las condiciones actuales del medio rural y el marco normativo vigente, quiénes son los actores del campo y cómo están organizados. El presente trabajo suma a la base de conocimientos que debe tener aquel profesional que desempeña en alguna función dentro del programa, a fin de tener un panorama claro sobre la operación de éste.

El Ejido

Como se mencionó anteriormente, es necesario conocer a cabalidad ciertos conceptos que son fundamentales en la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, uno de ellos es precisamente *El Ejido*, ya que esta forma de organización social y política es uno de los pilares sobre los que se sostiene el medio agrario en nuestro país.

No obstante, el significado de la palabra Ejido “se ha trasfigurado a un extremo inconcebible, es tan amplia y profunda la evolución que ha operado en la expresión, que hoy en día no guarda punto de contacto con el paradigma inicial”,⁴⁰ en ese sentido, no estamos frente a un nuevo concepto, por lo que su significado ha tenido numerosas acepciones en virtud de las distintas épocas y/o contextos históricos en que se ha sido utilizado.

⁴⁰ En Balanzario Díaz, Juan, *Evolución del Derecho Social Agrario en México*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 341.

Veamos que:

“La palabra Ejido proviene del vocablo latino *exitus*, que significa salida. Al consumarse la Conquista en lo que hoy es nuestro territorio nacional, recibían este nombre las tierras que se encontraban a la salida de los pueblos españoles que se iban fundando. Tiempo después durante la Colonia se crearon pueblos indígenas a los que se les dotó de Ejidos, dichas tierras que se fueron perdiendo en virtud de las leyes de Colonización, o bien ante la obligatoriedad que impulsó la Ley de Desamortización de que las tierras o los Ejidos fueran fraccionados y adjudicados a sus miembros”.⁴¹

Otro antecedente importante que hay que tomar en cuenta, es que el Ejido se vincula directamente con el *capullalli*, la institución mexicana respecto de la tenencia de la tierra en la época prehispánica. Estas superficies pertenecían comunitariamente a las reducciones de indígenas, asignadas en lotes a las familias que las explotaban agrícolamente.⁴²

En nuestro país este concepto retoma la importancia desde tiempos revolucionarios y se reconoce a “Luis Cabrera como el impulsor de su conceptualización, una vez que se admite la iniciativa de ley denominada La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio para Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano, como el documento catapultó a la palabra *Ejido* hacia la popularidad”.⁴³

De acuerdo con lo anterior y con el reconocido carácter agrario con el que se forjó la historia nacional en tiempos revolucionarios, este concepto termina siendo clave en el proceso de Reforma Agraria en México y no es sino hasta la reforma del Artículo 27 Constitucional en el año de 1992, en donde su protagonismo comienza a decaer, es decir, una vez concluidas las acciones de dotación de tierras, reconocimiento y titulación de bienes comunales y ampliación de Ejido. Por ello, el Ejido es uno de los actores principales del Estado Mexicano políticamente hablando, así como en términos sociales y económicos.

Sobre el Ejido descansa la organización del campo en México, por encima de otras formas de organización como las Comunidades agrarias o las colonias agrícolas o ganaderas, por ello, el Ejido es la pieza clave para el entendimiento de lo agrario.

Para comprender mejor este concepto en la actualidad, revisemos lo que Juan Balanzario Díaz, su libro titulado *Evolución del Derecho Social Agrario en México*, menciona sobre algunos autores en torno a la conceptualización del Ejido:

“José Hinojosa Ortiz, define al Ejido de la siguiente manera:

⁴¹ En González Navarro, Gerardo N., *Derecho Agrario*, Editorial Oxford, México, 2009, p.163.

⁴² En Balanzario Díaz, op. cit., p. 343.

⁴³ “efectivamente, es de asombrarse como se generaliza la nueva significación, después del memorable discurso pronunciado ante el pleno de la XXVI legislatura de la Cámara de Diputados, por el Diputado hidalguense para fundamentar el proyecto legislativo que comentamos, precisamente en la mañana del 3 de diciembre de 1912. La generalización del vocablo, el uso recurrente se debe, según muchos historiadores, a la elocuencia de esa disertación, que con claridad describió el transcurrir de la vida en la hacienda porfirista y la desventura de los jornaleros, además, tomemos en cuenta que esta intervención tuvo amplia difusión”. En *Ibid.*, p. 342.

La persona moral, con personalidad jurídica y patrimonio propios que, habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución de la tierra, está sujeta a un régimen de protección especial.

El catedrático Jesús Soto Moyar Garza, en relación al Ejido y su concepto, dice lo siguiente:

El Ejido es una unidad de producción agrícola pecuaria y/o agrícola industrial con personalidad jurídica y patrimonio propios, compuesto por tierras provenientes de una dotación legal y por otros patrimonios obtenidos por cualquier otra forma lícita y que se hubieran incorporado al régimen ejidal”.⁴⁴

No obstante, lo anterior, se debe considerar que dichas definiciones son producto de la conceptualización del Ejido antes de la reforma de 1992, por lo tanto, tomaremos en cuenta la siguiente definición del Ejido, a partir de los cambios incorporados en el Artículo 27 constitucional:

“...El Ejido es una entidad con personalidad reconocida constitucionalmente, integrada por cuando menos 20 personas o por Sentencia del Tribunal Superior Agrario, quienes cuentan con un patrimonio para actividades productivas propias de la tierra, es decir, de índole agrícola, pecuaria, silvícola o bien para el turismo, la minería y otras industrias conexas...”⁴⁵

De acuerdo con esta última definición se reconoce que Ejido puede ser creado mediante la sentencia de la autoridad jurisdiccional competente, en este caso el Tribunal Superior Agrario,⁴⁶ aunado a que el Ejido cuenta con los bienes que forman su patrimonio para realizar las actividades productivas propias del campo.

Tomando en consideración las tres definiciones mencionadas y al margen de una definición reduccionista y/o legal, retomaremos al Ejido como una organización social, política y económica compleja, es uno de los actores principales en la vida del campo y se destaca por ser la principal forma de organización social a lo largo del territorio nacional en las áreas rurales.⁴⁷

⁴⁴ para una mayor referencia de los autores mencionados véase Ibid., pp. 344 y 345.

⁴⁵ En Ibid., p. 346.

⁴⁶ Una vez que concluye el reparto agrario, aquellos expedientes de los núcleos que contaban con una acción de dotación de tierras, reconocimiento y titulación de bienes comunales, restitución o ampliación de Ejido que estaban siendo substanciados en su procedimiento, fueron puestos en estado de resolución por la Secretaría de la Reforma Agraria ante el Tribunal Superior Agrario, para que éste último mediante sentencia correspondiente dictara el fallo que en primera instancia resolvería sobre la acción agraria.

⁴⁷ El Ejido es una organización social bien cimentada y firme, de acuerdo con las cifras oficiales del INEGI, el 54% de la superficie en México es propiedad social, lo cual constituye que este tipo de propiedad es la forma de tenencia de la tierra más extendida en el territorio mexicano, pues como lo demuestran las cifras más de la mitad del territorio nacional está bajo la forma de propiedad social. De acuerdo con los resultados del censo ejidal 2007. Decimos que constituye una organización social compleja porque dentro del Ejido se desarrollan las más diversas relaciones sociales, en ese sentido, recordemos que el Ejido es un centro de población y por tal genera relaciones sociales de una forma muy característica, distintas a las interacciones en áreas urbanas. Véase el Censo Ejidal 2007, INEGI, México, Dirección URL <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=15687&s=est> (consultado el 28 de abril de 2014).

Actualmente existen más Ejidos en nuestro país que cualquier otra forma de organización rural. Por lo tanto, desde estas tres perspectivas es posible entender la trascendencia, complejidad y significado de dicha organización agraria para nuestro país como producto de nuestra historia.

En suma, el Ejido no puede ser definido únicamente bajo una óptica legal, también tienen que ser reconocidos los demás fenómenos que suceden a lo interior y exterior de esta forma organización agraria, sobre todo resulta fundamental conocer dicha complejidad para la creación de estrategias de solución de conflictos por la tierra desde el ámbito del Programa.

La Organización del Ejido.

El Ejido presenta una forma organización bien estructurada y totalmente definida en los ordenamientos jurídicos mexicanos, desde la Constitución hasta leyes reglamentarias y secundarias. El Artículo 27 Constitucional define de manera general como debe de regirse la vida al interior de cada uno de estos centros de población rural.

En ese tenor, se reconoce que los Ejidos están constituidos por:

1. La Asamblea
2. El Comisariado Ejidal
3. El Consejo de Vigilancia
4. Ejidatarios

De acuerdo con la lista anterior, vamos a revisar cada uno de los cuatro elementos que la conforman para conocer de manera más precisa a los actores rurales y su organización.

La Asamblea.

La Constitución establece que la Asamblea es el órgano supremo del Ejido, por tanto, la cúspide de la pirámide organizacional, más allá de la Asamblea no existe ningún otro órgano con mayor nivel jerárquico y facultades dentro de la organización ejidal.

La Asamblea se compone de la totalidad de los pobladores que gozan de sus derechos ejidales vigentes, es decir, en ella participan todos aquellos que tienen derechos en el Ejido. El

La idea de que el Ejido también es una forma de organización política, se refiere a que las relaciones de poder y la representación política son procesos que se viven dentro de los Ejidos de manera regular y cotidiana a través de las asambleas generales y la figura de los comisariados, es decir, el Ejido cuenta con una organización política bien determinada en donde la participación política de sus integrantes es fundamental para decidir sobre los asuntos comunes.

En el mismo orden de ideas, el Ejido se erige como una organización económica ya que los ejidatarios realizan actividades productivas relacionadas con el entorno rural, tales como: producción agrícola, aprovechamiento forestal, recolección, ganadería y pesca. Sin embargo, las actividades productivas se pueden extender a otras actividades económicas, se puede encontrar casos de Ejidos que dedican sus labores a cuestiones relacionadas con el turismo o la industria.

componente principal son aquellos pobladores que cuentan con la calidad de ejidatarios y su participación en la Asamblea es con derecho a voz y voto.

Las facultades de la Asamblea tienen el carácter de resolutive y funciona bajo diferentes principios de mayoría. De conformidad con el Artículo 22 de la Ley Agraria, existen asuntos que son competencia exclusiva de la asamblea y que sólo deben ser resueltos en este órgano.⁴⁸

Sin embargo, la Ley determina que aquellos asuntos que serán de competencia exclusiva de la Asamblea y que no están contenidos directamente en las fracciones del Artículo 22 de la Ley Agraria podrán estar en el reglamento interno que realice cada Ejido. Es decir, se conserva un espacio dentro de la Asamblea para todos aquellos asuntos de carácter particular dadas las condiciones de cada uno de los núcleos de población ejidal que serán conocidos y resueltos en este órgano.

La periodicidad con la que se convoca a la Asamblea, es mínimo una vez cada seis meses o bien, cuando el Comisariado Ejidal expida la convocatoria correspondiente, debiendo exhibir ésta en los lugares más visibles y concurridos del propio Ejido.

Para la validez de la Asamblea existe una distinción respecto de los asuntos para los cuales es convocada, para ello, se toma en cuenta el principio de mayoría,⁴⁹ en ese tenor, se requieren de distintos tipos de mayoría dependiendo la naturaleza de los asuntos que requieran aprobación.

En consonancia con lo anterior, tanto la convocatoria⁵⁰ como el quórum⁵¹ de la Asamblea, tienen que cubrir ciertas formalidades que la Ley establece.

⁴⁸ Las atribuciones de la Asamblea son las siguientes: I. Formulación y modificación del reglamento interno del Ejido; II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones; III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros; IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del Ejido y otorgamiento de poderes y mandatos; V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común; VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del Ejido; VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios; IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley; X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación; XI. División del Ejido o su fusión con otros Ejidos; XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia; XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal; XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del Ejido. En Procuraduría Agraria, Marco Legal Agrario, Sexta Edición, México, 2004, p. 60.

⁴⁹ Para aquellas resoluciones que se enmarcan en las fracciones I a la VI del artículo 22 de la Ley Agraria, la mayoría requerida para la aprobación de los asuntos, es mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los presentes en la Asamblea siempre y cuando tengan sus derechos vigentes.

En el caso de las disposiciones VII a la VIX, la mayoría requerida para la aprobación de los asuntos es mayoría calificada, pues se requiere del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los concurrentes.

⁵⁰ La convocatoria para aquellas resoluciones que se enmarcan en las fracciones I a la VI será con no menos de ocho días de anticipación y para las disposiciones VII a la VIX será con no menos de un mes de anticipación.

⁵¹ Se observa que mientras para las disposiciones VII a la VIX, es necesario contar con la presencia de la mitad más uno de los ejidatarios en primera convocatoria, o bien en su defecto por segunda convocatoria, es legal el quórum con cualquiera

Como se observa el marco legal en la materia, contempla ciertos candados para que, dependiendo de la naturaleza del asunto, sea tratado y aprobado sólo cuando se cumplen las condiciones ya mencionadas, las cuales involucran tanto la convocatoria como el quórum.

Cabe señalar que la Asamblea está facultada para suscribir el acta correspondiente que contenga los acuerdos tomados y que la misma deberá ser inscrita ante el Registro Agrario Nacional.⁵²

Aunado a lo anterior, existe una forma más para convocar a Asamblea cuando las condiciones no son ordinarias, para ello, se requiere de al menos 20 ejidatarios o 20% del padrón total, para que dichos ejidatarios soliciten directamente a la Procuraduría Agraria, emita la convocatoria respectiva.⁵³

En suma, se deja claro por qué la Asamblea es el supremo órgano del Ejido, siendo una institución política que regula a través del voto directo, de aquellos que tienen derechos para hacerlo, todo lo relativo a los asuntos públicos a lo interno del mismo.

La Asamblea brinda la oportunidad de participar dentro de la toma de decisiones a los pobladores que deciden hacerlo, no obstante, las resoluciones que son aprobadas mediante este órgano son extensivas a la totalidad de los pobladores, es decir, para los presentes, ausentes y disidentes.

Otro punto importante, es el referente al registro que se tiene de las Actas de Asamblea ya que como se mencionó anteriormente el Registro Agrario Nacional tiene dentro de sus funciones el registro de estos documentos, que dan cuenta de todas las aprobaciones y desaprobaciones que se dan en todos los Ejidos de la República Mexicana, constituyendo un amplio acervo sobre la manera en que son resueltos los asuntos públicos de los Ejidos.

El Comisariado Ejidal.

El Comisariado Ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como la representación y gestión administrativa del Ejido.⁵⁴ Se compone de Presidente, Secretario y Tesorero, los cuales cuentan con sus suplentes respectivos.

La forma en que son electos es por voto directo y secreto de los ejidatarios, sus actos son regulados por el Reglamento Interno del Ejido, si el reglamento no dispone de ninguna mención se entenderá que sus integrantes funcionan conjuntamente.

de los asistentes. Sin embargo, para las disposiciones VII a la VIX, se necesita la concurrencia mínima de dos terceras partes de los ejidatarios en primera convocatoria y en la segunda convocatoria, se declara legalmente instalada con la mitad más uno de los ejidatarios.

⁵² Únicamente si se trata de las fracciones VII a la XV del artículo 22 de la Ley Agraria.

⁵³ De esta forma, los derechos de los ejidatarios se encuentran salvaguardados siempre y cuando el Comisariado Ejidal se niegue o hace caso omiso de la petición para convocar.

⁵⁴ En Navarro Gonzáles, Gerardo, op. cit., p. 173.

Entre sus funciones están:⁵⁵

- △ Representante del Ejido en calidad de apoderado general para cualquier acto en instancias Jurisdiccionales.
- △ Procurar el respeto a los derechos de los de los ejidatarios.
- △ Emitir las convocatorias.
- △ Informes del aprovechamiento de tierras y las operaciones financieras del Ejido.
- △ Las demás que se nombren en el Reglamento Interior.

El Comisariado Ejidal es electo cada tres años y se eligen tanto al Comisariado Ejidal, como al Secretario y El Tesorero, en la misma fórmula electoral, donde los candidatos hacen fórmulas de tres aspirantes.

El Comisariado Ejidal es susceptible de remoción cuando así lo solicitan al menos 25% de los ejidatarios ante la Procuraduría Agraria. Este proceso se lleva ante los Tribunales Unitarios Agrarios, para que se instaure el juicio correspondiente, en donde las partes tienen derecho a ser oídos y vencidos en juicio.

Es de suma importancia este órgano del Ejido, ya que el carácter ejecutivo del Ejido se deposita de manera total en estas tres figuras. Se comprende entonces, que mientras la Asamblea tiene el carácter resolutorio, el Comisariado Ejidal lo tiene ejecutivo, haciendo una relación totalmente vinculante entre estos dos órganos.

De esta manera, el Comisariado Ejidal se define por estar abajo de la autoridad que tiene la Asamblea, sin embargo, al ser un órgano compuesto por una cantidad considerablemente menor de miembros, es quien conoce de primera mano los asuntos que se suscitan para después llevarlos la Asamblea.

Este hecho es un parteaguas para que se viva dentro de los Ejidos una función de cabildeo por parte del Comisariado ya que, con la suficiente autoridad moral y oficio político por parte de sus integrantes, se puede ir preparando la votación en la Asamblea. Así el Comisariado se convierte en la figura de autoridad que aparece en todo momento, ya que mientras la Asamblea es intermitente, es decir, se reúne únicamente por convocatoria, el Comisariado Ejidal se encuentra instaurado en todo momento.

En caso de que falte alguno de sus miembros se llama inmediatamente al suplente, tanto para el Presidente como para el Secretario y el Tesorero.

El Consejo de Vigilancia.

El Consejo de Vigilancia es el encargado de vigilar que los asuntos de la Asamblea se ejecuten en los términos convenidos, en un órgano de control al interior del Ejido.

⁵⁵ Véase Procuraduría agraria, op. cit., p. 64.

Entre sus funciones destacan:⁵⁶

- △ Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a la Ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la Asamblea.
- △ Revisar las cuentas del Comisariado a fin de darlas a conocer a la Asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el Comisariado.
- △ Convocar a la Asamblea cuando no lo haga el Comisariado.

El Consejo de Vigilancia se compone de un Presidente y dos Secretarios, todos con sus respectivos suplentes. Ahora bien, los integrantes del Consejo de Vigilancia, duran en funciones tres años y son electos en los mismos términos que el Comisariado y en la misma Asamblea.

Como se observa este órgano funciona como un contrapeso al Comisariado y ejerce buena influencia en la toma de decisiones que se dan dentro del Ejido, regularmente estos cargos los detentan aquellos que cuentan con una buena reputación, respeto y confianza por parte del resto de los pobladores o bien los detentan los ejidatarios más viejos.

El Reglamento Interno.

Es importante hacer mención del conjunto de normas que regulan de manera interna cada uno de los centros de población ejidal. Por ello, el Reglamento Interno es un elemento de importancia en los Ejidos, se define como el conjunto de normas que tienen como fin establecer las bases generales para la organización interna del núcleo.⁵⁷

Entre sus principales funciones destacan:

- △ Requisitos para admitir a nuevos ejidatarios
- △ Las normas para el aprovechamiento de las tierras de uso común

Este ordenamiento funciona en perfecta concordancia con las disposiciones legales en materia agraria, en ningún momento puede ir más allá de la propia Constitución y/o la Ley Agraria en sus disposiciones, como se mencionó, es únicamente el instrumento depositario que contiene normas de carácter particular, dadas las condiciones de cada uno de los Ejidos.

Los Ejidatarios.

Como lo indica la propia denominación son todos aquellos que gozan de derechos vigentes en el Ejido y son las personas físicas que se encargan de darle funcionamiento a esta peculiar forma de propiedad social, están contemplados ampliamente por las disposiciones legales pertinentes y son sujetos activos dentro de la Asamblea, con derecho a voz y voto.

⁵⁶ Para mayor referencia consúltese Procuraduría Agraria, op. cit., p. 65.

⁵⁷ Navarro González, Gerardo, op. cit., P. 167.

Al contrario de los demás órganos que hemos revisado, los ejidatarios son el elemento humano que compone a las poblaciones rurales bajo la denominación de Ejido. Éstos tienen el derecho de uso y disfrute a sus parcelas y los derechos que les sean conferidos por la vía del Reglamento interno para los demás tipos de tierras.⁵⁸

Hasta aquí se ha hecho una revisión de la organización del Ejido, es decir, de todo aquello que de forma estructural rodea la forma de vida en el campo mexicano, en cuanto a su organización se refiere. No obstante, es importante revisar el elemento primordial que hace que el concepto de Ejido cobre un sentido pleno. Precisamente nos hace falta revisar el elemento central, la tierra.

La Tierra.

Las tierras dentro de Ejido se encuentran reguladas por la Ley Agraria, existen tres tipos distintos de tierras ejidales, que son:

- ▲ Tierras para el asentamiento humano.⁵⁹
- ▲ Tierras de uso común.⁶⁰
- ▲ Tierras parceladas.⁶¹

Estas tres categorías son las principales formas de organización de la tierra en los Ejidos y Comunidades que junto con la Asamblea, El Comisariado Ejidal, El Consejo de Vigilancia y los Ejidatarios hacen del Ejido una forma de organización compleja y dinámica.

Cabe resaltar que existe una restricción para el goce de los derechos parcelarios por parte de los ejidatarios o comuneros, ya que sólo pueden poseer como máximo el 5% del total de las tierras ejidales.⁶²

Cabe resaltar que la tierra, no solo es el elemento material, ni es vista de esa forma por los ejidatarios, al contrario, la tierra es la razón de todo, es la fuente de sus recursos y es al mismo tiempo el elemento en común que une a los pobladores en una entidad. La tierra es su principal bien y procuran sus actividades alrededor de ésta.

Por ello, la tierra puede tener una connotación distinta a otros factores del ámbito rural y es que desde tiempos revolucionarios ha existido un reclamo social que ha encauzado movimientos políticos a través de la tierra. Ejemplo de ello, es el Zapatismo que hoy en día sigue teniendo vigencia en el ideario político mexicano de algunos sectores sociales, en los términos que se revisó en el primer capítulo.

⁵⁸ *Ibíd.*, P.213.

⁵⁹ Es toda aquella extensión que sirve para que los pobladores tengan su vivienda, son extensiones comunes a todos, y como se explicó anteriormente, están reguladas por las disposiciones de la Asamblea.

⁶⁰ Estas tierras son utilizadas para propósitos del Ejido en su conjunto, por ello, su usufructo es para un fin que haya convenido la Asamblea.

⁶¹ Estas superficies son destinadas a cada uno de los ejidatarios, cada individuo tiene el derecho a disfrutas del usufructo de su parcela.

⁶² Esta característica de posesión de la tierra es un mecanismo para que una sola persona no pueda poseer a nombre del Ejido una extensión de tierra que ponga en riesgo el equilibrio en el reparto. En Balanzario Díaz, Juan, Op. Cit., P.353.

La tierra es un factor que determina una clase, la campesina, definiéndolos como aquellos que se dedican a las labores propias del campo, a las actividades productivas de lo agrario. El campesino es aquel que vive del campo y para el campo.

La Tierra.

Otro de los conceptos que resulta de vital importancia para la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, es el de Comunidad Agraria. Las Comunidades Agrarias al igual que los Ejidos son poblaciones rurales, es decir, se encuentran asentadas sobre áreas no urbanas. Por definición son distintas al Ejido aunque guardan cierto parecido en sus estructuras, tanto organizativas, como políticas y económicas.

Para adentrarnos en este concepto conviene comenzar por su definición, como la siguiente:

“La Comunidad es una población de al menos 20 individuos de la misma etnia a los que legamente se les ha restituido tierras despojadas o reconocido las que ancestralmente han poseído; asimismo son Comunidad, los núcleos de población que en la realidad viven esta organización característicamente indígena”.⁶³

En otras palabras, la Comunidad es la forma de organización de las poblaciones autóctonas del país, que al igual que el Ejido, se integran por al menos 20 personas, pero mantienen dos características que hacen la diferencia con este último y es que, el elemento indígena está presente en este tipo de poblaciones y la Comunidad Agraria supone una existencia previa, antes de cualquier ordenamiento legal del México Independiente.⁶⁴

Similar que el caso del Ejido, esta forma de tenencia de la tierra, no es absolutamente novedosa, incluso existe desde tiempos coloniales, de hecho “la Corona Española en su tiempo tuvo que reconocer la existencia de estos núcleos y hasta cierto punto respetarla”.⁶⁵

La Comunidad se encuentra fuertemente ligada a la historia de nuestro país, por su relevancia, trascendencia y vigencia; un ejemplo de ello, es que fue motivo de la creación de instituciones como la Merced Real y la Composición por parte de la Corona para legalizar y aceptar esta peculiar forma de organización. En ese sentido, se expidieron títulos que comprueban con un valor histórico la pre-existencia de Comunidades como formas de tenencia de la tierra por parte de los pobladores naturales en distintas regiones del territorio nacional.

La Constitución del 1917 y su Artículo 27 nombran a la Comunidad como parte integral del sector rural mexicano y le conceden un status especial en su contenido. La Comunidad mantiene todo el vigor de lo tradicional y es una forma de usufructo que se relaciona directamente con las costumbres de aquellos que tienen una identidad local distinta a la de los demás pobladores.

⁶³ Balanzario Díaz, Juan, Ibid., p. 375.

⁶⁴ Es común encontrar dentro de los documentos constitutivos de las Comunidades en México títulos virreinales que dan fe de la ocupación que tuvieron las poblaciones orinales.

⁶⁵ Balanzario Díaz, Juan, Ibid., p. 376.

La Estructura de la Comunidad

La Comunidad es una personalidad Jurídica Reconocida por la Constitución y están integradas por tres elementos:⁶⁶

- △ Elemento Material.⁶⁷
- △ Elemento humano.⁶⁸
- △ Elemento Formal.⁶⁹

De acuerdo a la normatividad vigente, la Comunidad se ostenta como tal cuando: existe la restitución de sus tierras, es decir, la tierra regresa a quien en un principio la poseyó; por medio de la jurisdicción voluntaria, es cuando un grupo de al menos 20 personas solicitan a las autoridades jurisdiccionales correspondientes que le reconozcan una superficie como comunal en un asunto no litigioso; también cuando existe una Sentencia Positiva y Firme recaída en juicio promovido por el poblado de que se trate. Por último, se puede alcanzar el estado comunal cuando se inicia el proceso de conversión de Comunidad a Ejido, por decisión de la Asamblea constituida en formalidades especiales.

En la Ley agraria vigente, se reconoce que las disposiciones para los Ejidos contenidas en dicho cuerpo normativo con carácter de ley secundaria, son aplicables en su totalidad para el caso de la Comunidad.

Diferencias entre la Comunidad y el Ejido.

La diferencia entre el Ejido y la Comunidad estriba en que esta última presupone una existencia previa, es decir, la Comunidad ya se encontraba antes del reconocimiento jurídico, viviendo bajo una organización comunal y por algún hecho específico y determinado, se interrumpió su reconocimiento. Por su parte el Ejido, hasta antes de la reforma de 1992, se formaba única y exclusivamente a través del procedimiento de dotación de tierras, con la que iniciaba su proceso de formación de patrimonio propio, al margen de las acciones de ampliación. Después de 1992, la Ley Agraria reconoce que los Ejidos se pueden formar de dos maneras distintas: la primera es que un grupo de al menos 20 personas así lo soliciten y se inscriban ante el Registro Agrario Nacional y que cada uno aporte una superficie; en segundo término, cuando existe un procedimiento de conversión de régimen comunal al ejidal.

Hasta aquí hemos revisado las principales formas de propiedad sociales tales como el Ejido y la Comunidad. Son estas dos instituciones sobre las que descansa la organización del campo mexicano en cuanto al régimen de propiedad social se refiere, sin mencionar que alcanzan en proporción más de la mitad del territorio nacional. Hay que destacar que en la Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural se necesita un amplio

⁶⁶ Balanzario Díaz, Juan, *Ibíd.*, p. 379.

⁶⁷ Se identifica por componerse de todo el patrimonio, es decir, son todos aquellos bienes que se les restituya, reconozca o se titule, entre ellos, se encuentra las tierras que poseen y explotan.

⁶⁸ Está constituido por los mexicanos que comparten una etnia en específico, que por costumbre y convencimiento viven en el estado comunal.

⁶⁹ Se compone por todas aquellas disposiciones que determinan jurídicamente como se debe de desarrollar la Comunidad.

conocimiento de lo revisado hasta este punto, constituye la materia de trabajo fundamental y su operación está encaminada a resolver los conflictos que se susciten entre estos actores rurales.

Otras formas de tenencia de la tierra.

Además de las tierras ejidales y comunales ya enumeradas, hay otras formas de propiedad rural “que si bien no se encuentran sujetas, en sentido estricto, al régimen de propiedad social, coexisten en el ámbito rural y están plenamente reconocidas en la Constitución. En ese orden de ideas, las demás formas de propiedad rural son las siguientes: la pequeña propiedad y los terrenos nacionales y baldíos”.⁷⁰

Para definir estas formas de tenencia de la tierra, recurriremos una vez más a lo que establece la Constitución, el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional, el cual apunta que la totalidad de “... las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada...”.⁷¹

La Pequeña Propiedad Rural.

Esto quiere decir que la nación es originalmente la propietaria de todo el territorio que la comprende y por tanto, es únicamente la nación a quien le corresponde este título, teniendo como prerrogativa poder transmitir el dominio a los nacionales, lo que da cuenta para la existencia de la propiedad privada.

De este hecho deriva que los privados puedan tener el dominio sobre cierta superficie y de esta forma, se constituye el régimen de propiedad privada rural. En efecto, la Constitución la contempla como esta forma de propiedad como la "pequeña propiedad" y se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras o bien cuando las tierras son destinadas al ámbito ganadero no podrá exceder por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Dicho lo anterior, es notorio que la propia Constitución limita la extensión de la superficie que puede poseer a título de dueño una persona en México. Resulta visible que dicha previsión proviene directamente de la historia nacional ya que en nuestro país los problemas por la acumulación de tierra o mejor conocido como el latifundismo, se registra desde la época colonial pasando por el México Independiente y hasta la revolución mexicana. Por ello, es importante que las disposiciones legales de primer orden contemplen las vías adecuadas para que la acumulación de tierra mantenga un orden y un balance que no resulte en detrimento de la propiedad rural social y al mismo tiempo se asegure su existencia en el orden rural.

⁷⁰ En González Navarro, Gerardo N, op., cit., p. 261.

⁷¹ Véase dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/27.pdf>. (consultado el 30 de abril de 2014).

En ese sentido, “el concepto de esta modalidad que se le fijó a la propiedad, tiene como origen la Ley del 6 de enero de 1915 y fue elevado al máximo nivel legislativo en el párrafo segundo y tercero de la versión original del Artículo 27 Constitucional”,⁷² en donde se establece el respeto por la propiedad privada rural en explotación y al mismo tiempo, se establece que es susceptible de afectación cuando no está en actividad productiva.

Precisamente, encontramos en este concepto la materialización de las demandas del campesinado mexicano y es que, no solo la Ley contempla el límite que puede poseer un individuo a título de dueño, sino que además contempla que las tierras deben de estar en constante explotación sino serán sujetas a las disposiciones para enajenar a favor de terceros, toda vez que exista una violación a dicha condición. Por lo tanto, de esta manera el marco normativo asegura que las tierras que no permanezcan ociosas y todo el tiempo se realicen actividades productivas alrededor de éstas.

Para el Programa es muy relevante la pequeña propiedad en virtud de que los pequeños propietarios son actores fundamentales en el campo mexicano, en ese sentido, al igual que los Ejidos y las Comunidades son parte de la conflictividad del medio rural y se ven involucrados en diversos problemas por la posesión y tenencia de la tierra.

Los Terrenos Nacionales y Baldíos.

Conviene mencionar para una revisión integral de las formas de propiedad que existen dos tipos de modalidades de propiedad que pertenecen directamente a la nación, éstas se distinguen de las demás porque la nación detenta la propiedad de manera directa sin concesión alguna, es decir, el dueño de las superficies en esta condición es directamente el Estado y se regulan a través de lo dispuesto en la Constitución y la Ley Agraria.

“Recordemos que conforme al Artículo 27 de la Constitución, la propiedad originaria corresponde a la nación, que puede transmitirla a los particulares, con las modalidades que la propia ley le imponga”.⁷³ En tales términos, hablamos de los terrenos baldíos y nacionales, no obstante, que las demás formas también originalmente pertenecieron a la Nación antes de ser enajenadas a los particulares.

En ese sentido, se considera como terrenos baldíos a aquellas superficies que no han sido ni medidas ni deslindadas, esto quiere decir, que son superficies en donde se desconoce de manera exacta cuál es su superficie expresada en una medida matemática, como pueden las hectáreas o los metros cuadrados, también se les reconoce porque no han sido objeto de delimitar sus colindancias con otras propiedades.

Es por ello, que se consideran baldíos ya que no se tiene una certeza de su superficie, no obstante, no son reclamados por algún particular ni se encuentran inscritas en el Registro Público de la Propiedad o el Archivo Agrario Nacional.

⁷² En Balanzario Díaz, p., 380.

⁷³ González Navarro, Gerardo N., op. cit., p. 267.

Por otra parte, “los terrenos nacionales son los terrenos baldíos medidos y deslindados de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley, así como aquellos terrenos que recobre la nación en virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hayan otorgado”.⁷⁴

Cabe hacer mención, que existe un procedimiento para realizar el deslinde y en su caso, el de titulación de terrenos baldíos y nacionales, el cual se deposita en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Este procedimiento debe de realizarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria y faculta a los poseisionarios, en caso de controversia, a dirimir sus conflictos ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes, es decir, los tribunales unitarios agrarios.⁷⁵

Otro punto importante que conviene destacar, es que no debe de confundirse esta singular forma de propiedad con la propiedad que puede tener el gobierno, suele ser común que no se distinga la una de la otra; sin embargo, mantienen una distinción enorme y es que mientras la propiedad en los terrenos nacionales y baldíos pertenece a la Nación, la propiedad del gobierno se expide por un título en concreto, es decir, a una personalidad jurídica en específico.

Para efectos del Programa, la propiedad de la Nación no es un insumo recurrente, ya que no suelen originarse de manera frecuente, problemas por la posesión de los terrenos nacionales o baldíos que alcancen la proporción de conflicto social, aunque guarda relación con el Programa ya que de acuerdo con los Lineamientos de Operación que revisaremos en otro apartado, el Programa está facultado para expedir títulos de terrenos nacionales a los particulares para su cambio de régimen de propiedad e incorporar esas superficies a la pequeña propiedad o a la propiedad social.

El Sector Agrario en México.

El Sector Agrario comprende todas aquellas instituciones que pertenecen al Gobierno Federal y cuyo objetivo es administrar, atender y resolver problemáticas relacionadas con la tierra. En ese sentido, estamos ante un sector específico de la Administración Pública Federal que cuenta con instituciones especializadas y con normas específicas en el ramo, todo enfocado en lo rural y los sujetos rurales, entendidos éstos como los ejidatarios y comuneros o bien, como los Ejidos y las Comunidades, en torno a la tierra, su propiedad o posesión.

El propio Sector no es muy amplio pero cuenta con la participación de las siguientes instituciones: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quienes son las autoridades en materia administrativa del sector rural en términos de lo agrario, dejando fuera cualquier otra institución que tenga como funciones principales las dedicadas a la producción del campo mexicano, tal es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y 16 instituciones más que tienen por objetivo la producción de la tierra en términos agropecuarios.

⁷⁴ González Navarro, Gerardo N., Ibid., p. 268.

⁷⁵ González Navarro, Gerardo N., Ibid., p. 268.

Por lo tanto, en comparación con otros sectores de gobierno, el Sector Agrario resulta un poco estrecho desde el punto de vista de las instituciones que lo integran, que como se mencionó anteriormente son sólo cuatro. La cabeza del Sector Agrario la ostenta la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, como una Dependencia del Ejecutivo Federal que tiene la categoría de una Secretaría de Estado y por lo tanto, la designación del Titular es bajo mandato presidencial, como parte del gabinete de gobierno.

Por otro lado, hay que mencionar que la actual configuración del Sector Agrario en México responde a la reforma del Artículo 27 constitucional, por su puesto, ésta configuración no era la misma antes de la Reforma. De esa manera, el diseño actual de las instituciones está estrechamente ligado con el pilar principal de la Reforma, mantener la certidumbre sobre la tenencia de la tierra.

Es importante señalar que el Gobierno Federal cuenta con el Programa Sectorial de Desarrollo 2006-2012, en él se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que definirán la actuación de las dependencias y de los organismos federales que pertenecen a este sector.

El Programa Sectorial Agrario 2012-2018, define al propio Sector de la siguiente manera:

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

La SEDATU (por sus siglas) es como se ha mencionado la cabeza del sector agrario cuya función principal es proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población objetivo, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como entes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional, para coadyuvar en las acciones sociales que propicien bienestar en el medio rural, con el consecuente cuidado en la preservación del medio ambiente y recursos naturales.⁷⁶

Es así como la Secretaría encabeza la estrategia del Gobierno Federal en materia agraria, es por tanto, la institución más importante en el Sector Agrario y se destaca por impulsar el desarrollo integral del campo a través del ordenamiento de la propiedad rural, la seguridad en la tenencia de la tierra en las diferentes formas de propiedad de la misma. Asimismo, hay que destacar que la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de sus funciones y acorde con la nueva legislación en materia ecológica, busca preservar el medio ambiente y sus recursos naturales, como problemáticas en torno al factor agrario.

- Procuraduría Agraria.

⁷⁶ Consultado en dirección URL: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/mis-vis-obj/> (consultado el 30 de noviembre de 2012).

La PA por sus siglas es un Organismo Descentralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir, es una institución con una personalidad jurídica propia y con patrimonio propio, pero sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria es una institución de servicio social de la Administración Pública Federal, dedicada a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, brinda servicios de asesoría jurídica, arbitraje agrario y representación legal, promueve la conciliación de intereses, la regularización de la propiedad rural y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. Fomenta la organización agraria básica para la producción y mejor aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales, a través de las acciones que coadyuvan al desarrollo rural sustentable y al bienestar social.⁷⁷

En esa tesitura, la PA se convierte en una especie de Ombudsman del Sector Agrario, pues su principal función es velar y representar los intereses del sector campesino en México.

- Registro Agrario Nacional.

Mejor conocido en el Sector como el RAN, es una dependencia que funciona como un Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, esta especial característica deviene de los cambios sufridos en la legislación agraria en la reforma de 1992.

El RAN tiene por objetivo llevar, en materia agraria, el control eficiente de la tenencia de la tierra y figuras asociativas, a través de elementos de vanguardia, para otorgar certeza jurídica, servicios de calidad oportunos e información sistematizada y accesible de naturaleza registral, catastral y documental, en beneficio de los sujetos agrarios y su incorporación al desarrollo integral del país.⁷⁸

Por lo tanto, el RAN es una institución que trabaja con los elementos documentales que tienen lugar en el desarrollo de la vida de los sujetos agrarios, de destaca por una Dependencia que crea los mecanismos de control y archivo de los principales documentos de todos los núcleos agrarios contemplados en la Ley Agraria.

- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

FIFONAFE (como es conocido por sus siglas dentro del Sector Agrario), se distingue de las demás instituciones por ser un fideicomiso público paraestatal, esto quiere decir, que su principal función es de carácter financiero. Este Fideicomiso se enfoca exclusivamente a Facilitar actividades productivas rentables en Ejidos y Comunidades; administrar sus fondos comunes con los más altos rendimientos; vigilar el pago de indemnizaciones y el cumplimiento de la causa de utilidad pública en expropiaciones de bienes ejidales y comunales y en su caso promover la reversión de tierras con oportunidad y apego a derecho.⁷⁹

⁷⁷ Consultado en dirección URL: http://www.pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa/mision_dec.html (consultado el 30 de noviembre de 2012).

⁷⁸ Consultado en dirección URL: http://www.ran.gob.mx/ran/acercade/ran_mision-vision.html (consultado el 30 de noviembre de 2012).

Por lo tanto, es una institución que coadyuva para alcanzar las metas de desarrollo propuestas en el Programa Sectorial de Desarrollo.

- Delegaciones Estatales, Representaciones Regionales, Estatales y Especiales, de las cuatro dependencias anteriores.

Como último eslabón del Sector agrario tenemos a todas aquellas Delegaciones Estatales, Representaciones Regionales, Estatales y Especiales que en conjunto representan a las 4 grandes Dependencias del Ejecutivo Federal en todas y cada una de las Entidades Federativas, son por tanto el punto de contacto entre la población objetivo y el Gobierno Federal y es a través de estas instancias en donde se gestiona la mayoría de los trámites y servicios que otorga el Gobierno Federal mexicano.

El Conflicto Social.

Introducción.

El presente capítulo trata sobre un breve repaso al debate generado en las ciencias sociales sobre el concepto de conflicto social y su trascendencia para la política agraria en materia de solución de conflictos en México.

En ese sentido, es importante conocer el debate en las ciencias sociales para entender con mayores elementos la responsabilidad del Estado en la regulación, mediación y solución de los conflictos sociales por la tierra, ya que, al contar con mayores elementos teóricos sobre el concepto de conflicto social, se entenderá de mejor manera si la mecánica de operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural es la correcta o si bien presenta áreas de oportunidad.

Tomando en consideración lo anterior, este capítulo hace un recorrido del concepto de conflicto social y el papel que ha desempeñado en diversos contextos de la filosofía política, la teoría política y los aspectos empíricos del conflicto. En ese sentido, este análisis permite acercarse al modelo de pensamiento occidental en términos del conflicto y la funcionalidad social del mismo. De la misma manera, permite tener una noción sobre lo que es el debate del conflicto social en la actualidad de las ciencias sociales.

Por otro lado, se revisan diferentes periodos históricos, haciendo un recorrido muy general desde la Edad Media hasta la Ilustración, con la finalidad de conocer un poco sobre las transformaciones de la concepción del conflicto social.

Asimismo, se presenta el debate en la teoría social y política contemporánea a partir del análisis de dos modelos teóricos diferentes, por un lado, el marxismo y por el otro, el modelo propuesto por Ralf Dahrendorf, quienes, a nuestro juicio de una forma diferente, construyen el gran referente de lo que hoy en día se debate como el conflicto social.

Por último, se hace una recapitulación de los principales aportes en los elementos del análisis del conflicto social entre estos dos autores, lo que habré paso al arribo de una definición de un concepto útil para el presente trabajo, el cual tiene por objeto conocer lo relativo a los conflictos sociales en el medio rural y la forma en cómo se resuelven desde el ámbito de acción del Gobierno Federal.

El Conflicto Social en la Filosofía Política de Jan-Jacques Rousseau y Thomas Hobbes.

El conflicto social ha ocupado un lugar central en la reflexión de diversas disciplinas de las ciencias sociales, pasando por la Sociología, el Derecho, la Psicología Social, la Antropología, la Historia y la Ciencia Política; entre éstas disciplinas encontramos autores que se han preocupado constantemente por entender, dimensionar, analizar y definir el

concepto de conflicto social, sumando grandes esfuerzos que no siempre llegan al mismo punto final.

En ese tenor, encontramos diversas teorías y explicaciones alrededor de este concepto, aportando cada autor interpretaciones diversas. No obstante, tal como sucede con otros conceptos utilizados en las disciplinas supracitadas, no encontramos acepciones únicas o aceptadas por unanimidad en el medio científico sobre qué es el conflicto social y cuáles son sus elementos esenciales.

El conflicto social ha sido estudiado por diversos autores, por lo que se puede imaginar que es fácil acercarse a este fenómeno en términos teóricos, sin embargo, el escenario es distinto, la literatura en la materia no es tan abundante como en otros tópicos y tampoco existe una teoría general del conflicto que englobe el tema que nos ocupa; lo anterior mucho tiene que ver con que los esfuerzos por revisar, estudiar y comprender este concepto, se entremezclan con otras teorías que explican otros fenómenos sociales, políticos o económicos en contextos particulares; es así que cada uno de los autores maneja diferentes categorías en las cuales descompone los elementos que hacen que el conflicto, desde su punto de vista, sea un hecho relevante para estudiar y tener una mejor comprensión de las diversas interacciones sociales que giran alrededor del fenómeno.

Podemos aproximarnos al concepto del conflicto social remontándonos a dos pensadores de suma importancia en el mundo occidental, cuya obra es un pilar de la filosofía política y la teoría política contemporánea, tal es el caso de Jan-Jacques Rousseau y Thomas Hobbes.

Es necesario señalar que estos autores forman parte del Iusnaturalismo,⁸⁰ una teoría filosófica que se desarrolla para entender el surgimiento de la sociedad a través del *pacto social*, aunado a la idea de la existencia de derechos naturales anteriores al orden positivo del Derecho. Sin embargo, revisar estos dos pensadores resulta estratégico para comenzar a tener una noción de dónde proviene el concepto de conflicto social en términos modernos ya que se observa que cada uno de estos pensadores sostiene diferencias respecto el uno del otro, en aquellas causas por las cuales ese pacto es necesario, comenzando porque la idea del hombre y de la sociedad son opuestas entre éstos dos, cuyas ideas nos servirán no solo a manera de reflexión sino como punto de partida.

Para comenzar en el caso, Rousseau nos presenta una imagen armónica de la sociedad, es decir, una vez que se abandonó el estado natural y se transitó hacia el estado civil, la sociedad se encuentra en armonía,⁸¹ de acuerdo con las ideas de dicho pensador, en ese sentido, lo que

⁸⁰ El iusnaturalismo es una manera de representar la forma en que la sociedad se organiza tomando como punto de partida el estado natural anterior a las sociedades propiamente dichas, en ese sentido, "... el Iusnaturalismo es una corriente de la filosofía Política que según la cual en la naturaleza están inscritas algunas normas o principios que los hombres deben incorporar en sus derechos positivos para que éstos sean justos...". En Oscar Correas, *Léxico de la Política*, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Año 2000, p. 377.

⁸¹ Rousseau presenta de manera muy clara esta idea en el siguiente texto: "... el tránsito del estado de naturaleza al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta la justicia al instinto y dando a sus acciones la moralidad que les faltaba. Solo entonces es cuando sucediendo la voz del deber al impulso físico y el derecho al apetito, el hombre que hasta aquel momento sólo se mirará a sí mismo, se ve precisado a obrar según otros principios y a consultar con su razón antes de escuchar sus inclinaciones. En Jan-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Ed. Maxtor, Valladolid, España, 2008, p. 33.

debe observarse es que Rousseau diserta sobre la sociedad como un ente que en mayor medida no es participe del cambio y por lo tanto ha de permanecer hasta cierto punto sin movimiento, para ello las leyes (el Derecho) juegan un papel fundamental.⁸²

De acuerdo con el filósofo los rasgos esenciales de la sociedad, son la existencia del equilibrio de sus elementos, el consenso entre los mismos y el mantenimiento de la sociedad de una manera sosegada. Es así que Rousseau planteó que el hombre como núcleo primigenio de la sociedad tiene una naturaleza bondadosa, definiéndolo entonces como un hombre bondadoso.⁸³

En la filosofía de Rousseau no se observa el conflicto como un motor del cambio social, no da cabida a que los hombres también interactúan a través del conflicto, pues en principio plantea que el hombre es libre y bondadoso y, por lo tanto, concluimos con base en dichas premisas que Rousseau no concibe en el pacto social el conflicto como parte de la sociedad.⁸⁴

Por otro lado, Thomas Hobbes diserta de una manera opuesta, cabe mencionar la conocida máxima que dice: “el lobo del hombre es el hombre”, ya que para este autor el estado natural del hombre es la guerra y planteó que el pacto social es necesario debido a que la violencia es el principal signo de la naturaleza humana, por ello el Estado funciona como un mal necesario, en donde el hombre renuncia a ciertas libertades naturales a cambio de la seguridad que necesita frente a otros hombres más fuertes y/o más violentos, debido a la naturaleza perversa y egoísta de los seres humanos.⁸⁵

Por ello, para Hobbes la imagen de la sociedad es la violencia y el mantenimiento de la sociedad es posible a través de la coacción, es decir, podemos inferir que Hobbes piensa en una sociedad en constante cambio además formada por elementos contradictorios que han de alentar ese cambio, en ese sentido, la coacción de algunos de sus elementos sobre otros es necesaria para el mantenimiento de la sociedad.⁸⁶

En ese sentido, las diferencias entre uno y otro son notorias, mientras Rousseau diserta sobre el hombre bondadoso, Hobbes lo hace sobre el hombre violento. Sin duda, el pensamiento de

⁸² “además de todo esto, se podría añadir a la adquisición del estado civil la libertad moral, que es la única que hace al hombre verdaderamente dueño de sí mismo y la obediencia a la ley que uno se ha impuesto es la libertad.” En Idem. p. 34.

⁸³ “... por su parte, Rousseau dice que el hombre nace bondadoso (...) los propios individuos ceden de una forma voluntaria todos sus derechos a favor de la comunidad para conservar lo que tienen...” En Bautista Jiménez, Francisco, Racionalidad Pacífica, una introducción a los estudios para la paz, Ed. Dykinson, Madrid, 2011, p. 76.

La exposición de la misma idea está disponible en “Diccionario crítico de las ciencias sociales, terminología científico-social, Universidad Complutense de Madrid, España, disponible en, consultado en URL http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/conficto_social_teorias.pdf, 19 de agosto de 2012.

⁸⁴ Para el autor la libertad es producto de la naturaleza del hombre y lo expone así: la “... libertad común es una consecuencia de la naturaleza del hombre. Su principal deber es procurar su propia conservación, sus principales cuidados los que se debe a sí mismo...”, en Jan-Jacques Rousseau, Op. Cit, p. 9.

⁸⁵ “... El fin del Estado es, particularmente la seguridad, la causa final, fin o designio de los hombres (...) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes.” En Tomas Hobbes, Leviatán, Trad. Manuel Sánchez Sarto, Ed. Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 1968, p.147.

⁸⁶ Diccionario crítico de las ciencias sociales, terminología científico-social, Universidad Complutense de Madrid, España, consultado en URL http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/conficto_social_teorias.pdf, 19 de agosto de 2012.

ambos nos acerca al camino del conflicto social de alguna manera, tomando en consideración que aquí se hizo una interpretación de su filosofía partiendo de algunas premisas fundamentales en el pensamiento de los filósofos, sin embargo, el tópico no es visible a primera vista, pero sin duda es una buena referencia teórica partir de estos autores.

En un primer momento, estos dos pensadores son una aproximación hacia la teoría del conflicto social desde el punto de vista filosófico, empero, como se observa su filosofía no habla directamente sobre conflicto social, aunque si lo trata entre líneas.

El conflicto social a través de la historia.

Dejando de atrás la revisión en la filosofía política de los autores mencionados, vamos a dar paso a una revisión histórica de cómo se ha desarrollado la sociedad frente al conflicto social en diferentes periodos. Para ejemplificar de una mejor manera la idea, comencemos el recorrido histórico en la edad Media.

Por lo tanto, tenemos que el cristianismo en la Edad Media fungió como la ideología que bajo un sistema teocrático mantuvo a la sociedad cohesionada sobre controles sociales muy específicos, relacionados con la simbiosis existente en ese momento entre la Fe, la Religión y el Estado. Este periodo comprendido entre los siglos V y XV, se diferencia de los subsecuentes por una franca actitud hostil y represora de los poderes políticos y religiosos sobre cualquier forma de rebeldía política o de oposición al orden de ideas vigente.

El cristianismo como una forma de control social “criminalizaba moralmente a todo aquello relacionado con el conflicto social y no debe de interpretarse sólo en términos religiosos o doctrinales, sino relacionándola con la concepción general del orden social que se tenía desde la Edad Media”.⁸⁷

Cualquier intento de rebelión que tuviera como consecuencia un conflicto, era reprimido brutalmente por considerar que atentaba contra el orden de la voluntad de Dios, por ello, en la Edad Media los criminales no solo eran quienes hurtaban o mataban, sino que junto a ellos estuvieron aquellos que pensaban de manera distinta y no se sometían al pensamiento católico considerando únicamente a occidente; la Iglesia instituyó controles que a nivel ideológico sobre su justificación de frente al poder político.⁸⁸

El derecho divino de los reyes es en primera instancia la justificación para mantener el orden bajo un sistema de control, que legitima el derecho que tienen los reyes de gobernar.

Parte de ese pensamiento se refleja en la epístola a los romanos de San Pablo, que su capítulo 13 dice:

⁸⁷ Lorenzo Cadarso, Pedro Luis, Fundamentos Teóricos del Conflicto Social. Madrid, Ed. S.XXI., 2001, p. 6.

⁸⁸ “... Aristóteles afirma que el ciudadano, antes de pertenecerse, pertenece primero al Estado. El problema ya no se plantea en esos términos; el poder no se justifica por sí mismo; se justifica en Dios. Es la Iglesia la que justifica al Estado y Dios, si se quiere, quien justifica al Cesar. Esta dependencia del poder con respecto a un principio exterior a él es lo que caracteriza mejor la ideología de Occidente en la Edad Media...”. En Chatelet Francois y Gerard Mairet, Historia de las ideologías, Ed. Akal, España, 2008, p. 238.

13:1 Sométase toda persona a las autoridades superiores; porque no hay autoridad sino de parte de Dios, y las que hay, por Dios han sido establecidas.

13:2 De modo que quien se opone a la autoridad, a lo establecido por Dios resiste; y los que resisten, acarrearán condenación para sí mismos.

A partir de lo anterior, se tiene una idea de cómo fue cimentado el pensamiento occidental, relacionado con el cambio social, el conflicto social, el Estado y por último el Gobierno.

La Edad Media fue un claro ejemplo de cómo los controles sociales redujeron al mínimo posible, a través de métodos coercitivos y punitivos el conflicto social, criminalizando sin titubeo a quienes intentaron oponerse a las autoridades religiosas, al menos para el mundo occidental y el catolicismo imperante de la época; por ello, el conflicto no forma parte de la terminología católica al contrario permanece en su vocabulario el control sobre el cambio.

Por otra parte, ya en el Renacimiento⁸⁹ y el Absolutismo,⁹⁰ hacia los siglos VX, VI, y VXII, el conflicto social empieza a ser un tópico de mayor comprensión, una vez agotadas la ideología católica de la edad media y cuestionado el derecho divino de los reyes, comienzan a gestarse teorías sobre la resistencia a la tiranía, aunque es verdad también que las revueltas populares continuaron sumergidas en el ámbito de la criminalización y el castigo, empero, el pensamiento hacia la aproximación del conflicto comenzaba una nueva etapa con nuevos paradigmas por venir.

Aunque no sería extraño encontrar que los libros de teoría política en ese entonces, se ocupan con más frecuencia de lo esperado sobre el tema de las rebeliones, lo hacen desde el punto de vista de los mecanismos que se podían adoptar desde el poder político para impedirlos.⁹¹

Ejemplo de ello, tenemos la obra titulada “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo, que sin duda es un pilar la teoría y pensamiento político de la época, en ella, el autor trata los asuntos relacionados con el poder desde el punto de vista del gobernante, sin adentrarse en las revueltas populares o la legitimidad que ostentan en algún momento determinado frente al poder político despótico o tirano.

El conflicto en este contexto aparece involucrado con la dinámica social, sin embargo, no es reconocido que el cambio surgido por el conflicto sea un medio legítimo para manifestar el desacuerdo sobre los mecanismos de control social.

En todo caso permanece una interpretación de clase del conflicto social, ya que la perspectiva teórica del momento justifica la manera en cómo el poder político estaba justificado a someter

⁸⁹ “... en el Renacimiento se acentúa en la autonomía de las características humanas y se valoriza el compromiso civil, perdiendo de este modo el carácter aristocrático, proponiéndose como instrumento de educación y liberación de todos los hombres. En ese periodo se plantea la renovación del hombre no sólo en su individualidad sino también en su vida asociada.”. En Baca Olamendi Laura, *Léxico de la Política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición año 2000, México, p. 121.

⁹⁰ “... se ha llamado Absolutismo (...) al sistema político y de gobierno en Europa entre los siglos VII y VIII, caracterizado esencialmente por la concentración de todos los poderes del Estado en una persona, el monarca, quien poseía de forma ilimitada el poder político sin tener que sujetarse a otra norma (o contrapeso)”. En Delgado de Cantú, Gloria M, *El Mundo Moderno y Contemporáneo*, Ed. Pearson, México, 2005, p.172

⁹¹ En Chatelet Francois y Gerard Mairet, *Op. Cit.* p. 7.

cualquier tipo de rebelión y por ende, cualquier manifestación de conflicto social, no obstante, la justificación no parte de las ideas divinas pero si con una fuerte dosis de moral, puntualmente entre lo bueno y lo malo, o bien entre lo permitido y lo no permitido.

Dejando atrás ese debate, del Renacimiento y el Absolutismo, pasando directo a la Ilustración, tenemos que comienzan a abrirse paso interpretaciones menos moralizantes del conflicto social y se da pie a la idea del progreso como un referente universal. Las teorías decimonónicas como el marxismo y el liberalismo, postulan al conflicto social, especialmente al de carácter revolucionario, en un punto de referencia básico para explicar la historia de la humanidad, entendida como una continua sucesión de estadios en continuo progreso, de contacto y conflicto, de naciones y pueblos en lucha.⁹²

Aquí podemos exponer algunos de los fundamentos que se descubren en la Ilustración y hasta bien entrado el siglo XX, con especial referencia en el conflicto social, para apreciar el cambio de paradigma se enlistan los siguientes:

- 1.- La estimación de algunas formas de conflicto como factores del progreso social.
- 2.- Los conflictos sociales son solo significativos si son protagonizados por grupos con ideologías formalizadas, por ejemplo, el proletariado en Marx.
- 3.- Aquellos conflictos que sea obra de grupos sin una ideología formalizada, son agitadores, fanáticos o son fruto de la desesperación.
- 4.- Comienza a tomar fuerza los análisis de los conflictos populares incluso desde ciertos grupos conservadores, en virtud de la influencia del marxismo como ideología política.

Es así como a grandes rasgos y a manera de antecedente la noción de conflicto social ha recorrido la historia de la humanidad, tanto en la Filosofía como en la Historia, sin que en estos periodos históricos se haya elaborado una teoría de éste fenómeno social en concreto.

Para efectos del presente revisaremos el conflicto social desde una óptica contemporánea, ya que no es menester hacer una revisión exhaustiva del conflicto social antes del surgimiento de las ciencias sociales propiamente dichas.

El Conflicto Social en la Teoría Social y Política Contemporánea.

Tomando en consideración las ideas anteriores, retoma importancia revisar el estado actual del concepto de conflicto social tomando como antecedente la Filosofía Política y la Historia, pero adentrándose más sobre el debate contemporáneo.

⁹² En Chatelet Francois y Gerard Mairet, Op. Cit. p. 8.

Antes de aproximarnos a la teoría del conflicto social conviene recordar que tal como se mencionó anteriormente, dicha la construcción de dicha teoría es

“un intento incipiente cuya vocación no ha sido suficientemente debatida ni reconocida.⁹³ “(...) En el sentido más estricto de la expresión (la teoría del conflicto social) adolece de la falta de un lenguaje característico que le sea propio, adolece de una nomenclatura suficientemente amplia y de un adecuado sistema de conceptos clasificatorios”.⁹⁴

Entre los científicos sociales más destacados que se han ocupado de este tópico, encontramos de manera general dos grupos que ubican la noción de conflicto desde la perspectiva social y/o política, dejando de lado la perspectiva individual.

El primero lo integran aquellos autores que pretenden teorizar sobre el conflicto desde la óptica de que éste es una “perturbación social, ya que el equilibrio es una relación armónica entre los diversos componentes de una sociedad y constituye su estado normal; las causas del conflicto son metasociales, que han de detectarse fuera de la misma sociedad, siendo el conflicto algo malo que se ha de reprimir y suprimir. El conflicto es una patología social”.⁹⁵

Entre los científicos sociales de éste grupo encontramos nombres como los siguientes: Comte, Spencer, Pareto, Durkheim y Talcott Parsons.⁹⁶

Para este grupo el conflicto constituye un elemento ajeno al funcionamiento “normal” de la sociedad, por lo que es visto como si fuera una “enfermedad social”, la cual tiene que ser necesariamente erradicada, nulificando hasta el mínimo posible cualquier elemento disruptivo que ponga en peligro el funcionamiento adecuado y armónico de la sociedad, evitando así que la sociedad entre en un estado de “patológico”.

Por otro lado, encontramos otro grupo de autores, integrado por personajes como: Marx, John Stuart Mill, Touraine y Dahrendorf; quienes constituyen el otro extremo sobre la teoría del conflicto. Estos autores consideran que “cualquier grupo social se ve surcado continuamente por conflictos, ya que en ninguna sociedad la armonía o el equilibrio son estados normales y ordinarios. Por el contrario, son precisamente la desarmonía y el desequilibrio los principios que constituyen la norma”.⁹⁷

Para estos científicos sociales el conflicto es un elemento inherente a la sociedad y advierten que este fenómeno no es necesariamente un componente disruptivo o anormal, en contraste con el primer grupo de autores, encontramos que los razonamientos de estos autores versan sobre la capacidad de la sociedad por mantener un nivel activo y casi permanente del

⁹³ En Entelman, Remo F., Teoría de Conflictos, Barcelona, Ed. Gedisa, 2002, p. 43.

⁹⁴ En Ídem p. 43.

⁹⁵ En Norberto Bobbio, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI Editores, México, 2005, p. 299.

⁹⁶ En Ídem p. 299.

⁹⁷ En Ídem, p. 300.

conflicto, siendo un motor del cambio social y político, como por ejemplo la teorización de Marx, o bien un fundamento de las interacciones sociales, como el caso de Alain Touraine.

En ese orden de ideas y de acuerdo con el politólogo Norberto Bobbio, existen dos posiciones que parecen ser irreconciliables sobre el conflicto a nivel teórico, dos posiciones distintas, en donde los autores de cada grupo hacen un esfuerzo titánico por conceptualizar un hecho innegable en toda sociedad, en virtud de que el conflicto se presenta sin importar posición geográfica, forma de gobierno, cultura, religión o contexto histórico.

Actualmente, las disertaciones sobre el conflicto parten principalmente de dos concepciones. La primera es aquella que se encuentra en consonancia con la teoría marxista, la cual dispone en términos generales que el conflicto social y político se reduce al hecho de la existencia dos clases sociales, la burguesía y el proletariado.

Estas dos clases a su vez coexisten en términos conflictivos, en virtud de la dominación que ejerce la burguesía sobre el proletariado explicado a través de la propiedad de los medios de producción. Este hecho es uno de los corolarios de la teoría marxista, por consiguiente, Marx presupone que una vez que la sociedad ha alcanzado un estadio superior como el socialismo y posteriormente el comunismo tomando en cuenta lo que él define como conciencia de clase, el conflicto se reduce a cero pues la propiedad de los medios de producción cambia, por lo que, podría interpretarse que el conflicto es una fase histórica de la sociedad que no ha alcanzado un nivel superior de desarrollo.

Lo anterior, pecando de ser bastante reduccionista sobre la compleja teorización que hace Marx a lo largo de su obra y sin restar la importancia que tiene sobre los estudios sociales y políticos contemporáneos.

Dicho análisis empero, se queda lacónico para la complejidad del conflicto en las sociedades actuales, hoy en día es poco reconocido que el conflicto pueda reducirse a la existencia de únicamente dos clases o a la disputa de los medios de producción, al contrario, se le atribuye un nivel conceptual distinto al otorgado por Marx.

La lucha de clases no es la única categoría de análisis con la cual los estudiosos contemporáneos exploran los diversos conflictos que enfrentan la sociedad hoy en día, al contrario el panorama es amplio y se busca comprender el nivel del conflicto en diferentes condiciones y actividades de las sociedades contemporáneas.

En segundo término, el análisis del conflicto parte de las aportaciones de Ralf Dahrendorf, quien es un politólogo alemán, que dedicó parte de sus estudios al conflicto social, principalmente en las sociedades postindustriales. De esa manera, Dahrendorf es una gran influencia en los estudios sobre el conflicto social y constituye un eje sólido, independiente y en ocasiones contrapuesto a las aportaciones de corte marxista.

Los estudios de este autor contrastan con las disertaciones de Carlos Marx; para él, es necesario revisar de manera general cuales son las implicaciones y consecuencias sociales del conflicto en las sociedades contemporáneas, dejando de lado la existencia de las clases sociales.

Dahrendorf, justifica que “todas las sociedades producen constantemente en sí mismas antagonismos que no brotan casualmente ni pueden ser arbitrariamente eliminados”.⁹⁸ Esta idea pone de manifiesto la importancia de los desequilibrios, de los desfases entre los distintos niveles de la realidad social, como un primer eslabón que permite acercarse al conflicto de manera sistemática y teórica. Sin embargo, para comprender el conflicto social es indispensable dirigir la atención a la estructuración misma de la sociedad.

En un sentido muy definido, para Dahrendorf no existen causas específicas del conflicto, en efecto, “todo conflicto es connatural de la propia configuración de la propia sociedad, del sistema político o de las relaciones internacionales”.⁹⁹ Es un elemento que no se puede exceptuar y que lleva al cambio social o político, constituye el motor que en buena medida hace que las relaciones sociales tengan movimiento, por lo tanto, no es susceptible de eliminarse a corto, mediano o largo plazo, como si fuese una enfermedad social.

En ese tenor y de acuerdo con nuestro autor, es importante tener en cuenta que el conflicto es un elemento primordial de la sociedad que no es posible ni deseable que sea eliminado.

Por tanto, se hace patente que no siendo posible nulificar el conflicto, sí es posible disminuir el efecto nocivo de éste a través de ciertos instrumentos políticos que funcionan como un cause fundamental de intervención de la realidad social, es decir, una vez que los conflictos se aceptan como fenómenos inherentes a las sociedades, se focaliza la idea sobre los mecanismos que buscan atemperar el impacto negativo de los conflictos sobre la estructura social en general y de manera particular sobre los sectores y actores implicados.

“Un conflicto social y político puede suprimirse, o sea puede bloquearse su expresión con la fuerza, con la coerción, como es el caso de los sistemas totalitarios y autoritarios, pero puede presentarse con más intensidad en un segundo tiempo. La supresión de los conflictos es sin embargo inaudita. Como también es rara la plena resolución de los conflictos, ósea la eliminación de las causas, de las tensiones, de los contrastes que han originado los conflictos”.¹⁰⁰

En las palabras de Bobbio encontramos precisamente la idea de Dahrendorf, justo cuando menciona que los conflictos raramente tienen plena resolución y que también es rara la supresión de los mismos.¹⁰¹

En ese sentido, el conflicto muy rara vez desaparece, sin embargo, esto no debe de confundirse con la idea de solucionar un conflicto en lo particular, por ejemplo, la solución a un conflicto bélico entre dos o más naciones no presupone la supresión de la guerra como una forma de socialización más allá de la política o de la diplomacia.

⁹⁸ En Idem, p. 301.

⁹⁹ En Idem, p. 301.

¹⁰⁰ En Idem, p. 302.

¹⁰¹ “...todo conflicto es connatural de la propia configuración de la propia sociedad, del sistema político o de las relaciones internacionales”. En Ídem, Op. Cit. p. 301.

Por ende, que un conflicto sea resuelto en términos particulares no resulta en la eliminación de otros de su mismo tipo en lo futuro, en virtud de que, según Dahrendorf, los conflictos parten la estructura y dinámica de la sociedad, por lo tanto, siguiendo el ejemplo, mientras exista el Estado-Nación la guerra es un factor plausible en éste modelo político, el cual puede presentarse bajo condiciones y circunstancias específicas.

Lo mismo puede decirse de las minorías con respecto de los conflictos de representación política, por ejemplo, una vez establecidos los costos y efectos nocivos para el sistema político en general, de no incluir a la minorías en la formación e integración de los gobiernos o en la composición de las cámaras legislativas, se pueden lograr mecanismos que aseguren la participación de grupos que no pertenecen a la mayoría política, llevando el conflictos social dentro de los cauces institucionales a través de la formulación de reglas claras y aceptadas por todos los actores, sin importar su proveniencia.

En el caso mexicano es posible observar dicho fenómeno en la ley electoral del año de 1977, en virtud de que el costo para el sistema político mexicano en términos de legitimidad era mucho mayor que el costo político coyuntural de incluir a los grupos ajenos al partido oficial en la cámara de diputados y en el registro de nuevos partidos políticos. Sin embargo, que la reforma a la ley electoral se haya presentado en ese contexto específico, no presupone que el conflicto de las minorías políticas frente a las mayorías haya quedado resuelto y sea parte de la historia política mexicana.

Partiendo de este hecho, salta a la vista que Dahrendorf teoriza de una manera muy distinta el conflicto en comparación con Marx, ya que para este último el conflicto de clases debe ser suprimido en su totalidad, ubicando la idea de la revolución como la única forma de emancipación de la clase dominada frente a la dominante y por medio de la cual puede y debe suprimirse en un sentido definitivo el conflicto social y político en la sociedad en general; en contraste para Dahrendorf el conflicto es permanente pero puede ser amortiguado con ciertos instrumentos que están en consonancia con los sistemas políticos en turno, es decir con los pesos y contrapesos.

En general desde la sociología y la ciencia política se acepta la validez de la teoría marxista, sin embargo, se acepta igualmente que la teoría de Marx es válida para el análisis de las sociedades en fases iniciales de industrialización, pero en las sociedades postindustriales aparecen nuevos elementos sociales y con ello manifestaciones diversas del conflicto, alejándose de la lucha de clases y de la idea de la revolución como medio para finiquitar el conflicto social; por ejemplo, hoy en día existen manifestaciones de diversos grupos sociales como los grupos feministas, el reclamo multicultural de los pueblos indígenas, el movimiento estudiantil, el ecologismo, entre otros, que representan una forma de conflicto con respecto a intereses muy focalizados y que no tienen que ver únicamente con la propiedad de los medios de producción y la revolución.

Sin ser óbice de lo anteriormente expuesto, resulta que para Dahrendorf una forma de resolver el conflicto social y político es la institucionalización del conflicto, el cual es un aspecto que define a las sociedades postindustriales, ya que una vez que la idea de Marx sobre la ausencia del conflicto en los estadios desarrollados de la sociedad es abandonada y/o transformada, se

hace un importante hincapié desde el ámbito científico y político sobre la forma en cómo racionalizar el conflicto y en ese sentido, llevarlo a la institucionalización.

Por lo tanto, la idea de institucionalización retoma aspectos que tienen que ver con las reglas y procesos por las cuales los diversos actores sociales y/o políticos determinan las formas en que han de ser tratados y en la medida de lo posible resueltos aquellos conflictos que ponen en riesgo la estabilidad propia de la sociedad en su conjunto o bien, la estabilidad de una parte de ella, dejando a un lado los conflictos interpersonales que afectan la esfera individual, es decir, la esfera de las personas, para aquellas disciplinas como la psicología, la pedagogía o algunas ramas del Derecho.

Para Dahrendorf la estructuración de un nuevo orden social es posible y deseable, sobre cauces institucionales que presuponen la existencia de reglas claras y aceptadas por los actores sociales, en ese sentido, se deja de lado el individuo como protagonista de la sociedad y se hace énfasis sobre las colectividades; tal como se habló anteriormente, en las sociedades actuales los grupos manifiestan su desacuerdo en tanto pertenecen a un grupo homogéneo de intereses, como los estudiantes, las feministas, los ecologistas, etc.

En ese tenor, los intereses juegan un papel preponderante en la actual teoría del conflicto, ya que los actores sociales son grupos de personas o instituciones que representan una escala de valores determinada, compartida y aceptada, lo cual puede traducirse en términos de que dichos grupos comparten ciertos intereses entre sí, lo que aumenta la posibilidad de observar a la sociedad como un conjunto de actores que actúan de forma determinada conforme a intereses colectivos, dejando de lado la esfera unipersonal.

Es necesario enfatizar el hecho de que Dahrendorf plantea que el conflicto en la actualidad gira en torno al poder, sin embargo, la principal aportación en ese sentido es que el poder en las sociedades postindustriales se traduce en bienes y servicios, es decir, los conflictos giran en torno a las posibilidades que tienen los grupos sociales de acceso, regulación y prohibición de insumos que son deseables en una escala de valores determinada, dichos grupos pueden distinguirse como grupos de interés. Por ejemplo, los grupos estudiantiles pueden entrar en conflicto con las autoridades académicas en la medida en que la matrícula escolar se ve disminuida o aumentada, o bien, si el acceso a la educación es gratuita o no, sin embargo, el conflicto puede presentarse sobre un grupo de estudiantes en lo particular o en su defecto puede incluir a la totalidad de los mismos, por ello la noción de grupo de interés retoma cierta relevancia con respecto a otras teorías como la marxista.

Los grupos de interés pueden ser definidos no sólo en la medida de los valores compartidos, sino que se diferencian de otros tipos de grupos en virtud de que poseen una organización y son capaces de plantearse un plan de acción específico, es decir, los grupos de interés son aquellos que tiene una estructura bien definida y se plantean ciertas acciones para conseguir sus demandas, situación que expande el análisis mucho más allá de las clases sociales planteadas por Marx.

Por lo tanto, para Dahrendorf, los grupos de interés son complejas estructuras sociales que giran en torno a demandas y lo hacen por la vía del conflicto si es necesario, es decir, si encuentran canales cerrados a sus demandas.

Como ejemplo de grupos de interés se advierten los partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales o los llamados movimientos sociales, a pesar de ello, el conflicto puede presentarse en grupos menos organizados, por ello, se distingue la categoría de subgrupos de interés quienes comparten una escala de valores derivada de una situación en lo particular, pero una vez que se agota dicha situación el grupo tiende a desorganizarse, por ejemplo, grupos vecinales, grupos estudiantiles, grupos campesinos o grupos comunales.

Otra de las aportaciones importantes en el modelo de Dahrendorf, es la implicación de la noción de autoridad, entendida como la capacidad ostentar y conservar el poder político por parte de un grupo específico, lo cual posibilita organizar y dirigir los bienes y servicios desde el gobierno hacia los gobernados.

La autoridad entonces se convierte en una categoría de análisis que comprende la forma de organización de la sociedad de manera estructural y política; al mismo tiempo es la forma en cómo dirigen o restringen ciertos insumos y servicios a los gobernados, es decir, se estructura una relación entre los gobernantes hacia los gobernados y entre esta relación política aparecen los grupos de interés.

Ahora bien, todo sistema de autoridad implica una cierta jerarquía, entendida como la posición que juegan los diversos actores sociales entre sí, es decir, dependiendo de la capacidad que ostentan para dirigir a la sociedad en los términos propuestos, aunado a la capacidad de organizar y dirigir los bienes y servicios disponibles dentro del Estado con mayor o menor eficacia, eficiencia o legitimidad.

Sin embargo, el modelo de Dahrendorf, como cualquier otro es perfectible, de hecho, éste modelo no contempla que los conflictos no surgen únicamente entre los gobernantes y gobernados de igual manera los conflictos surgen entre grupos de la misma jerarquía, los cuales son igualmente importantes que los que se producen entre grupos poseedores y desposeídos de autoridad.¹⁰²

De acuerdo con lo anterior, los conflictos pueden surgir entre grupos o subgrupos de interés, es decir, entre partidos políticos, movimientos sociales o sindicatos o bien entre grupos de estudiantes o de vecinos; aun así, la autoridad esta provista de los mecanismos necesarios para atender dichas problemáticas y en algún sentido llevar el conflicto a la institucionalización como forma de canalizar las demandas sociales.

Principales aportaciones sobre el conflicto social.

Hasta aquí hemos revisado el conflicto social a través de algunas ideas marxistas y el modelo de Ralf Dahrendorf, no obstante, existen múltiples aportaciones de diversas ciencias sociales, es decir, entran en escena la Antropología, la Ciencia Política, la Psicología Social y la Sociología. De acuerdo con Pedro Lorenzo Cadarso, podemos resumir las principales novedades derivadas de éstas como sigue:

¹⁰² Consultado en URL http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/conficto_social_teorias.pdf, 19 de agosto de 2012.

“1.- Los conflictos Sociales son cualquier forma de oposición o de enfrentamiento que incluyen tanto los movimientos de masas como algunos comportamientos individuales como el suicidio.

2.- Los conflictos sociales no sólo son aquellos que tienen objetivos económicos, políticos, ideológicos, sino que también los que se desarrollan en la esfera de las relaciones privadas, por ejemplo, los conflictos generacionales, las bandas urbanas, los fenómenos contraculturales, etc.

3.- El conflicto social, puede conducir el cambio en la sociedad, pero al mismo tiempo es también un elemento que funge como regulador y fortalecedor del orden establecido.

4.- No sólo han de tenerse en cuenta los factores políticos, económicos y sociales sino en el análisis del conflicto social hay que considerar los factores psicológicos y culturales.

5.- El conflicto social no sólo cobra importancia debido a su relación con los grandes procesos de cambio social, sino que posee entidad suficiente para ser analizado de forma independiente y autónoma, como cualquier fenómeno social, político o cultural más.

6.- No sólo son conflictos sociales aquellas movilizaciones que se concretan en actos multitudinarios o violentos, sino también son resistencias pacíficas y oposiciones políticas”.¹⁰³

Como se observa, el autor resume las principales aportaciones de las diversas ciencias sociales en seis postulados que sirven como un referente para aquellos lectores que se aproximan por primera vez a la teoría del conflicto social.

En contraste con lo revisado anteriormente en la teoría de Marx y de Dahrendorf, cabe destacar que el aspecto individual y psicológico cobra importancia en el análisis del conflicto y en ese sentido, las aportaciones behavioristas¹⁰⁴ intervienen como un campo independiente en el análisis del conflicto social.

En ese sentido, la última gran aportación a la teoría del conflicto social, se da a partir de la década de 1960, con el apareamiento de los llamados *nuevos movimientos sociales* (ecologistas, pacifistas, estudiantiles, etc.), ante los cuales las teorías disponibles y tradicionales del conflicto mostraban serias insuficiencias explicativas y conceptuales, ya que rompían con los esquemas planteados hasta el momento.

Como una respuesta a ciertas interrogantes sobre estos nuevos fenómenos se desarrollan principalmente en Estados Unidos las llamadas teorías racionalistas, las cuales incluyen un

¹⁰³ En Lorenzo Cadarso, Pedro Luis. Op. Cit. p.10.

¹⁰⁴ El behaviorismo parte del análisis sobre los comportamientos individuales que impactan de manera social y es retomado como un aspecto de suma importancia en las aportaciones de las ciencias sociales actualmente.

fuerte componente individualista en el nuevo análisis que pretendía conformarse como un nuevo modelo explicativo del fenómeno del conflicto social. Este nuevo enfoque parte del hecho de que participar en los llamados nuevos movimientos sociales tiene su origen en una elección racional.

Cabe mencionar que este nuevo aporte retoma importantes aspectos derivados del conductivismo¹⁰⁵, para destacar que los movimientos sociales pueden ser explicados a partir de la movilización de recursos y las oportunidades políticas que desarrollan para el individuo y los grupos.

Sin embargo, dicho modelo no dejó suficientemente convencido al medio científico social, por ello, como otra alternativa, aparece en Europa a partir de la década de 1980, la teoría de las identidades colectivas. Dicha teoría está fuertemente influenciada por la psicología constructivista¹⁰⁶ y en general es una respuesta al desencanto del análisis estructural y cualitativo que se desarrolló principalmente en Estados Unidos. La teoría de las identidades colectivas convierte a la cultura y a las formas de sociabilidad al nivel emotivo-vivencial, en el eje explicativo central.

El presente trabajo no pretende explicar estas dos teorías en su totalidad, al contrario, el propósito de incluirlas responde a la necesidad de contar con un marco general de las aportaciones surgidas en torno al conflicto social y la manera en que se han desarrollado diversas explicaciones de este fenómeno desde las ciencias sociales, para ser utilizado a manera de antecedente conceptual en la explicación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Llegando a este punto, hemos revisado hasta el momento la importancia de la filosofía política, el contexto histórico en que se ha desarrollado la noción del conflicto social, para después observar a través de Marx y Dahrendorf en algunos de sus planteamientos la noción del conflicto social. Por último, se ha revisado la aparición de las teorías que se involucran en el aspecto psicológico para entender los llamados nuevos movimientos sociales, principalmente en Europa y Estados Unidos.

Llegado este punto, podemos entonces ensayar sobre una definición de lo que es un conflicto social, tomando como base lo expuesto hasta ahora.

¿Qué es entonces un conflicto social?

Antes de ensayar una definición que nos sirva como una referencia general sobre el conflicto social, hay que señalar de nueva cuenta que en virtud de que diversas disciplinas han estudiado el fenómeno, ha aparecido cierta confusión en la terminología para referirse a este hecho.

¹⁰⁵ es una corriente en el ámbito de la psicología que estudia el comportamiento observable (la conducta), considerando el entorno como un conjunto de estímulos-respuesta.

¹⁰⁶ Se trata de una corriente de la psicología que retoma la manera en que los individuos crean sistemas para comprender su mundo y sus experiencias, es decir, la forma en que el ser humano crea una estructura significativa en la que se construye la personalidad.

El conflicto social ha sido denominado de diferentes formas como: movimiento social, lucha social, acción colectiva, rebelión, movilización, protestas colectivas, revueltas, desobediencia civil, etc. Esto debido a la cantidad de esfuerzos dedicados a explicar este hecho, asimismo responde a la propia naturaleza de las ciencias sociales ya que es bien sabido que estas disciplinas tienden a describir y explicar sus objetos de estudio desde una construcción teórica en particular y por lo tanto la existencia de leyes universales es poco plausible, al contrario de lo que sucede en las ciencias naturales, las matemáticas o la lógica.

Es así que cada autor estudia el conflicto social de una forma específica y aparecen numerosas formas de denominar el mismo fenómeno, cada uno influenciado por la corriente o la escuela de pensamiento a la que pertenece, en ese sentido, como se mencionó al principio de éste capítulo, no existe una teoría general del conflicto social y por lo tanto no existe una definición inequívoca del mismo.

Sin embargo, es importante tratar de hacer una definición que comprenda los principales rasgos del conflicto social, dejando de lado los diferentes enfoques que estudian el fenómeno.

Como un primer acercamiento tenemos la definición que hace Remo. F. Entelman, la cual señala lo siguiente:

“El conflicto consiste en un enfrentamiento entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan los unos a los otros una intención hostil, generalmente acerca de un derecho, y que, para mantener, afirmar o restablecer el derecho, tratan de romper la resistencia del otro, usando eventualmente la violencia, la que podría llevar al aniquilamiento físico del otro”.¹⁰⁷

De acuerdo con lo anterior, al autor define al conflicto como una relación social entre dos o más participantes, sin embargo, involucra el aspecto *hostil* en su categorización como un elemento definitorio, lo cual no siempre es así, puesto que existen conflictos en los cuales las partes involucradas o alguna de ellas, resuelve tratarlo por la vía pacífica y no necesariamente aparece el elemento hostil.

Ahora bien, menciona un *derecho* como motor del conflicto, lo cual es un análisis parcial ya que el conflicto puede surgir de una pretensión o expectativa y no necesariamente de un derecho en el sentido del derecho positivo. Por lo tanto, no debe entenderse en la definición previa, al derecho en la acepción más jurista de la palabra sino como un valor que comparte una de las partes sobre una situación que le es adversa y contraria a sus intereses.

Asimismo, menciona a la *violencia* y deja abierta la posibilidad del aniquilamiento físico, es decir, recurrir al exterminio de una de las partes involucradas como fin del conflicto.

No obstante, el aniquilamiento será en última instancia una vía de solución del conflicto, ya que apuntalar dicha conducta probablemente no solucionaría en definitiva el conflicto y la

¹⁰⁷ En Entelman, Remo F., Op. Cit. p. 43.

consecuencia de actuar de esa manera únicamente serviría para encrudecer las condiciones en que se desarrolla la controversia.

Por lo tanto, la anterior definición sirve como una base muy general del significado del conflicto social, sin embargo, Remo. F. Entelman hace una caracterización que se queda corta para los fines del presente trabajo; es así que es necesario revisar otra definición que concrete una mejor caracterización del fenómeno a través de una conceptualización más clara y precisa.

En ese tenor, revisaremos la definición que hace Pedro Lorenzo Cadarso sobre el conflicto social, quien lo describe de la siguiente manera:

“El conflicto social es un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social”.¹⁰⁸

Para entender mejor lo que el autor nos quiere transmitir veamos en sus partes la definición anterior.

Comencemos por el concepto de *proceso*, el conflicto social no debe ser confundido con los actos que se suscitan en una relación causal, ya que el conflicto no son los actos que puedan darse como parte de las manifestaciones del mismo; existe entonces una serie de conductas que se traducen en expresiones de la inconformidad, pero no es en sí el conflicto.

El autor a continuación habla de la *interacción contenciosa* y aunque el concepto proviene de la ciencia jurídica en este caso es pertinente utilizarlo para entender el fenómeno, es decir, el conflicto se caracteriza por una lucha abierta entre grupos antagónicos o bien, se caracteriza por la confrontación entre dos o más partes involucradas. Dicha confrontación tiene un nivel ideológico que parte de la valoración de la situación preexistente de cara a las expectativas de cada grupo.

El siguiente concepto es el de *actores sociales*, aquí el autor se refiere a los grupos que personifican la interacción contenciosa, es decir, son aquellos que le dan rostro al conflicto social.

En cuarto lugar, la definición menciona al concepto de *movilización* y se refiere a los actos que están coordinados para la manifestación del conflicto. También este concepto se refiere al nivel organizativo del movimiento, es decir, a los dirigentes, a los militantes o a los grupos de simpatizantes que están alrededor del conflicto de manera específica.

El quinto concepto es el de las *orientaciones cognitivas*, es decir, cada una de las partes comparte ideas, objetivos y una similar valoración de la situación, lo que tiene como resultado que las expectativas sean similares entre quienes se encuentran implicados, esto es el autoreconocimiento como grupo y a la existencia de lazos solidarios en su seno.

¹⁰⁸ En Lorenzo Cadarso, Pedro Luis, Op. Cit., p.12.

El siguiente concepto es el de *organización*, aquí el autor destaca el grado de institucionalización que tienen los actores, es decir, el punto de vista de nivel organizativo, es decir, si se trata de partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, etc.

Por último, la definición hace alusión a los *objetivos*, ya que cada conflicto social y de manera particular los actores que participan tienen objetivos que pueden clasificarse de diversas maneras, sin embargo, es una condición importante para que un fenómeno pueda ser catalogado como un conflicto social.

Hasta aquí hemos tratado de clarificar una definición más o menos general de nuestro objeto de estudio, tomando los riesgos que esto supone, pues como se ha hecho referencia no existe una teoría general del conflicto y difícilmente se puede hacer una. Sin embargo, hemos identificado ciertos elementos que rodean de manera general el concepto de conflicto social como lo mencionamos en párrafos anteriores.

Tomando en cuenta lo anterior, en la sociedad actual se observa diferentes marcos estructurales en que se desarrollan los conflictos sociales, los cuales se pueden resumir en cuatro grupos, siendo:

1. “Los procesos de cambio social: la dinámica del conflicto y sus movilizaciones generan cambios en las estructuras sociales o refuerzan las estructuras vigentes, mediante reformas que se ajustan a las condiciones en las cuales se desarrollan los conflictos.
2. Las tensiones estructurales de tipo socioeconómico: las teorías que se desarrollaron principalmente durante el siglo XX, como el marxismo o el funcionalismo, explicaron el conflicto social con relación a los procesos sociales que se enmarcan en dimensiones económicas.
3. Los marcos jurídico-institucionales: se refiere a aquellos conflictos que se desarrollan sobre las reglas del juego, es decir, aquellos movimientos que buscan influir en la toma de decisiones del poder político o en su defecto, ajustar la posición de una de las partes en la jerarquía política.
4. La dimensión cultural de la vida social: se trata de conflictos que tienen que ver con las ideas, tradiciones, creencias o preceptos éticos compartidos, es decir, estructuras cognitivas que inducen una percepción específica de la realidad”.¹⁰⁹

Estas cuatro dimensiones son los marcos referenciales en los cuales generalmente se desarrollan los conflictos sociales, aunque en muchas ocasiones se interrelacionan entre sí y no aparecen en ese orden, es decir, un conflicto se puede analizar tomando en cuenta estos parámetros sin que necesariamente aparezcan tal cual los enunciamos.

La Violencia Colectiva

La violencia es un tema de discusión polémico en el estudio de los conflictos sociales, hay quienes afirman que la violencia es un medio esencial en el desarrollo de cualquier conflicto

¹⁰⁹ En Lorenzo Cadarso, Pedro Luis. Op. Cit., p.16.

y hay quienes sostienen que no necesariamente. Sin embargo, cuando el tema es el que nos ocupa, no se puede dejar de revisar esta característica, que sin duda se mueve en mayor o menor medida alrededor del fenómeno que nos interesa.

“La violencia colectiva otorga la oportunidad de mostrar la necesidad de adoptar una pluralidad de niveles de análisis en todo intento de concepción de un conflicto. No todos los conflictos son violentos en su desarrollo, pero posiblemente los conflictos que involucran esta conducta ejemplifican la pluralidad de variables que pueden explicar su desarrollo”.¹¹⁰

Es así que, para los estudiosos del fenómeno en las diversas disciplinas, la violencia ha sido un factor que no deja de llamar la atención y es un elemento de suma importancia en la definición del conflicto, como lo revisamos líneas arriba en la interacción contenciosa que habla Pedro Lorenzo Cadarso.

Tal vez de acuerdo a la revisión de la violencia es posible caracterizar a los conflictos de aquellos que no lo son. En ese sentido, se explica en buena medida la interdisciplina que reina en el campo del estudio del conflicto social, ya que para cada disciplina el uso de este recurso tiene diversos significados.

En la ciencia política la violencia es un recurso que aparece en numerosos estudios y existe una pluralidad de autores que hacen referencia al uso de la violencia como medio de expresión desde el punto de vista de la legitimidad y/o la legalidad. “De hecho el Estado desde Hobbes hasta Weber, es considerado como una ritualización de la violencia, es decir, el Estado tiene que ver con una construcción ético-legal y con el monopolio del uso de la violencia”.¹¹¹

No podríamos hablar de la violencia sin tener en cuenta esos parámetros teóricos, tampoco podemos hablar del conflicto social considerando únicamente los aspectos sobre la organización, los motivos, los actores o la institucionalización, hay que adentrarse en la violencia como un elemento que define en buena medida qué es el conflicto social.

Ahora bien, analizar la violencia no siempre es sencillo y se torna complicado hacer un análisis que comprenda las diversas manifestaciones violentas. Por ejemplo, el uso de la fuerza pública es un instrumento al servicio del Estado y manejado desde el ámbito gubernamental.

Otro de los aspectos de que hay que considerar en el análisis de los conflictos sociales es la intensidad y la violencia, ya que son un insumo fundamental que a través de las herramientas metodológicas necesarias permiten un acercamiento a la génesis del fenómeno en que nos ocupa.

En ese sentido, los conflictos sociales son conocidos por generar violencia, tal como lo revisamos con Hobbes, el hombre es violento y canaliza la violencia a través de sus demandas

¹¹⁰ En Hubert Touzard, *La Mediación y la Solución de los Conflictos*, Ed. Herder, 1981, Barcelona, p.71.

¹¹¹ En Lorenzo Cadarso, Pedro Luis. *Op. Cit.*, p. 172.

y exigencias, no obstante, surgen conflictos cuya principal característica es la ausencia de la violencia, de manera explícita por parte de los grupos de interés que así lo manifiestan.

Como otro ejemplo, tenemos que la Dra. Rosa María Lince Campillo, diserta sobre el conflicto a partir del binomio dialogo-conflicto identificando las acciones políticas en torno a los esfuerzos sociales que se vierten por parte de sus actores en el espacio público, para lograr una inclusión en la agenda política de los temas que presentan las minorías y las mayorías políticas, lo cual constituye un punto de análisis diferente que el aquí presentado, pero que sin duda es parte de la literatura del conflicto social y sus diferentes aproximaciones teóricas¹¹².

Por supuesto, no es menester del presente, hacer una revisión profunda de cada uno de los planteamientos de los diversos autores, sobre sus disertaciones sobre el conflicto o la forma en cómo analizarlo, dada su naturaleza en una sociedad de manera particular, al contrario, la finalidad es encontrar algunos parámetros que coadyuven a interpretar una definición más o menos general del conflicto, para que posteriormente podamos hablar con mayor certidumbre sobre un tipo de conflicto específico, aquellos que derivan por un elemento determinado, en este caso “la tierra”.

Los conflictos por la posesión y tenencia de la tierra.

Los conflictos de naturaleza agraria son aquellos fenómenos en donde existe una clara tensión entre los actores rurales,¹¹³ en virtud de una disputa por una superficie, es decir, la tierra. En un conflicto agrario se identifican por lo menos dos partes que se disputan una superficie ya sea por los recursos que esta posee o puede desarrollar o por el simbolismo que representa para un núcleo agrario específico.

Para ilustrar mejor la idea, será conveniente enunciar de nuevo la definición de Pedro Lorenzo Cadarso sobre el conflicto social, la cual dice:

“...El conflicto social es un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social...”

A partir de esta definición, podemos establecer que este es un tipo de conflicto en específico, es decir, no se trata de cualquier conflicto sino de aquellos cuyo motor sea la posesión o tenencia de una superficie determinada, sea cual fuere el interés por poseerla, por hecho o por derecho. Se puede tener una noción más cercana del conflicto ubicando cada uno de los elementos del conflicto de la definición supracitada.

¹¹² En Lince Campillo Rosa María, LA política o el arte de generar y mantener el espacio dialógico, Estudio Políticos No. 27, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 2012. P. 83.

¹¹³ Con actores agrarios nos referimos a lo revisado en el segundo capítulo del presente trabajo, ubicando al Ejido, las Comunidades Agrarias, los Pequeños propietarios y el Estado.

El primero de ellos es el proceso de interacción contenciosa, entendida como la fricción a que están sometidas las partes por el interés de una superficie, los actores aquí involucrados son el Ejido, la Comunidad Agraria, los Pequeños Propietarios y el Estado.

Es importante mencionar el Estado como parte del conflicto, ya que el proceso de interacción contenciosa, se puede irrumpir el orden público o violentar garantías individuales y colectivas, por lo que al contemplar este tipo de conflicto es necesario pensar en el Estado como parte integral del mismo debido a las dimensiones y alcances que pueden llegar a alcanzar, con claros efectos nocivos sobre amplios sectores sociales, en este caso, el campesinado mexicano.

Cabe aclarar que el Estado también podría verse involucrado como actor directo en la disputa por una superficie, si el conflicto agrario es de dimensiones internacionales, sin embargo, no es el objeto de éste trabajo enfocarse en estos últimos, al contrario, es menester del mismo centrar la atención sobre los conflictos internos, es decir, sobre el suelo mexicano.

Para ejemplificar aún más, bastaría recordar (capítulo primero) que en la Revolución Mexicana se levantó en armas un amplio sector social, principalmente en la zona centro-sur del país, bajo el estandarte de la tierra, conocido como el reclamo agrario y que a la postre haya obligado al Estado a tomar ciertas medidas para procesar el conflicto por vías institucionales -como lo concibe Ralf Dahrendorf- proceso que fue bautizado como la Reforma Agraria o el Reparto de Tierras.

Como segundo elemento tenemos a las orientaciones cognitivas, entendidas como los valores, ideas, objetivos y los lazos de solidaridad que se forman alrededor de las partes en conflicto, todo aquello que interviene para la cohesión de los grupos o las partes en conflicto. Conviene detenerse un poco en este punto y mencionar que la tierra es un elemento altamente simbólico que desata una serie de valores de pertenencia que contrasta por completo con la dinámica social de la urbanidad.

El tercer elemento se refiere a los grados de organización, en donde se hace patente que no sólo podemos referir el grado de cohesión y organización de las partes en un conflicto agrario sino también es necesario tener en cuenta que en estos conflictos nos referimos a estructuras sociales bien cimentadas con recursos propios como los son los núcleos agrarios o los pequeños propietarios. Otra de las características es que las partes actúan colectivamente, siempre con expectativas de mejora o bien de defensa de la situación preexistente.

Por lo tanto, en este punto podemos establecer una definición de los conflictos sociales por la tenencia de tierra, quedando de la siguiente manera:

Los conflictos sociales por la tenencia de la tierra son aquellos en los que intervienen los actores rurales y se encuentra en disputa ya sea con violencia o no, una superficie que por diversos motivos es atractiva para las partes involucradas y en conflicto.

Esa definición es el punto de partida para el siguiente capítulo en donde se revisará la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, respecto de su

operación, sin embargo, el arribo a la misma es posible una vez que se revisó el contenido del presente capítulo y los dos anteriores.

El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Introducción.

Antes de comenzar con el siguiente capítulo, quisiéramos volver a enfatizar que el concepto del conflicto en términos científico-sociales, es imprescindible de ser manejado para todo aquel que se interesa o se desarrolla en el campo de lo social, tanto como actividad profesional, académica o en la investigación, debido a que el fenómeno se presenta de muchas maneras y en infinidad de situaciones, siempre cerca de las relaciones humanas. El conflicto es un factor permanente en la sociedad sin importar momento histórico o factores culturales, sin que ello signifique que la sociedad en todo momento sea caótica.

Anteriormente, se realizó una exposición sobre los principales temas que giran en torno al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, como el Artículo 27 Constitucional, la Reforma de 1992, los actores del agro mexicano, así como el concepto de conflicto social, por lo tanto, en este momento es posible comprender con mejores bases los mecanismos de operación del mismo, en ese sentido, vamos a revisar cómo opera en el Programa.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política es necesario conocer cómo el Estado procesa los conflictos sociales, que en el caso particular, son las controversias por la tenencia de la tierra entre los actores del agro en México, quizá no es la rama más explorada comúnmente, pero sin duda, es un aspecto importante conocer la manera de intervención por parte de Ejecutivo Federal en este tipo de asuntos.

Asumiendo, que el Estado debe regular el conflicto para minimizar los efectos negativos y tomando en consideración que existen complejos conflictos sociales por la tierra en nuestro país, es como tenemos el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, operado directamente por el Gobierno Federal, el cual interviene utilizando mecanismos de mediación en la solución de las controversias por la tierra en México.

En ese sentido, la participación del Gobierno Federal en la solución de conflictos sociales en el medio rural es determinante en términos de la gobernabilidad del país, pues se trata de una actividad primordial que tiene el Estado, en la cual, debe garantizar que se cumplan ciertos derechos consagrados en la carta magna, tales como: la seguridad y el orden público, preservar la integridad de las partes en conflicto, el respeto al Estado de Derecho, el principio de definitividad jurídica, el derecho de manifestarse y un largo etc., por lo tanto, como se dijo anteriormente dicha actuación es de vital importancia, en virtud del valor que ocupa en el orden democrático y de gobierno, la solución de los conflictos sociales.

Es así como el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, es el único medio alternativo de solución para los conflictos sociales por la tierra en México, paralelo a los tribunales convencionales (agrarios), ya que el Programa no se basa en la estructura de

justicia tradicional, sino que se instituye como una vía distinta de solución, condición que le otorga un carácter especial a la vista de los sistemas tradicionales de solución de conflictos. El Programa forma parte de las políticas públicas de desarrollo social y que son poco estudiados en nuestro país de manera multidisciplinaria.

Finalmente, el presente apartado hace un recorrido por los principales aspectos del Programa en seis secciones diferentes, siendo las siguientes: marco de referencia, mecanismos de operación, estructura del Programa, recursos, y transparencia y por último Evaluación del Programa. Lo anterior, abarcando el periodo 2013-2015, es decir, la mitad del actual sexenio presidencial. De esta manera queda la tabla de contenido del capítulo:

1.- Marco General del Programa	1.1.- Antecedentes	1.2.- Definiciones	1.3.- Cobertura	1.4.- Objetivos general y particulares	1.5.- Beneficiarios
2.- Ámbito de Aplicación.	2.1.- Requisitos de Selección	2.2.-Criterios de elegibilidad	2.3.- Diagrama General previo a la Operatividad del Programa		
3.- Estructura del Programa	3.1.- El Comité de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural	3.2.- Funciones	3.3 Instancias ejecutoras del COMAC		
4.- Mecanismos de Operación	4.1.- De los Delegados Estatales	4.2.- De los Grupos de Atención Especializada	4.3 del Sector	4.4.- Integración de los expedientes	
5.- Operación del Programa	5.1 La Negociación	5.2.- La Estrategia de Solución y su Procedimiento.	5.3.- Los Resultados del Programa	6.- Evaluación del Programa	

1.- Marco General del Programa

1.1.- Antecedentes

El Programa tiene su origen en la necesidad de otorgar certidumbre y solución a los conflictos sociales por la tierra y surge como una opción de solución a corto plazo ante la inestabilidad social que éstos generan a lo largo y ancho del Territorio Nacional.

Lo anterior, comprende el período que corre entre la implementación de la Reforma Agraria en 1915, con la que se inicia el reparto de grandes propiedades y la reforma de 1992, en materia del Artículo 27 Constitucional.¹¹⁴

¹¹⁴ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Memoria Documental Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. 2006-2012, Consultado en URL: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2012/rendicion/memorias/Prog_Atn_Conflig_Agr_Medio_Rural.PDF, [consultado el 21 de marzo de 2016.].

Conforme al primer capítulo del trabajo, diremos que la dinámica posrevolucionaria del sector rural en materia de tenencia de la tierra, generó durante el proceso del reparto ciertos resultados negativos, creados tanto por el propio procedimiento como por los recursos tecnológicos y humanos con que disponía el Gobierno Federal en ese momento “como resulta evidente, el largo proceso de reparto agrario (1913-1992) trajo consigo no sólo la repartición de la tierra sino, al mismo tiempo, una larga lista de conflictos que tuvieron relación con la dotación de las mismas tierras a dos o más grupos solicitantes y además problemas de límites propiciados por la inexactitud en los sistemas de medición”.¹¹⁵

A lo anterior, hay que sumar el largo y complejo proceso que sufría cualquier solicitud de tierras, ya que en numerosas ocasiones el plazo entre ésta y su consecuente Resolución Presidencial o la ejecución,¹¹⁶ podía alcanzar hasta los 50 años o bien que no se culminara alguna de las fases por incidentes administrativos, materiales o jurídicos, por lo que es común encontrar a los solicitantes originales o a terceros con expectativas de derechos, en tierras que tienen un complicado proceso como éste y que las poseen de manera irregular, generando serios conflictos en casi todas las Entidades Federativas de país.

Todo ello provocó que los pobladores de las zonas rurales se vieran involucrados en conflictos que en buena medida traían aparejados impactos negativos en términos de garantías sociales y jurídicas con su correspondiente impacto económico. Anterior al Programa, “las partes en conflicto atendían a un criterio de justicia que se identificaba más con el momento histórico-político que al apoyo en una función del Estado”,¹¹⁷ esto quiere decir que estamos frente a una estrategia novedosa de una política de intervención directa en la solución de los conflictos en el medio rural.

Ante ésta situación, no hubo una definitividad clara conducida por el Gobierno Federal sino hasta entrada la reforma de 1992, pues la legislación de ese momento no prevenía la solución de las disputas por la tierra, es por ello que con la reforma de 1992, el centro de atención cambia drásticamente, dirigiéndose hacia una dinámica en la que prevalece en orden de importancia, la seguridad en la tenencia de la tierra en detrimento de continuar con el reparto agrario.

Para otorgar solución a esta dinámica y como alcance de la reforma de 1992, se crea un circuito especializado de tribunales en materia agraria más un tribunal superior agrario y la Procuraduría agraria, los cuales son organismos que coadyuvan a la solución en derecho de las controversias existentes.¹¹⁸

¹¹⁵ Secretaría de la Reforma Agraria, Actualidad de la Políticas Públicas Agrarias, México, 2006, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, p. 104.

¹¹⁶ La figura jurídica por medio de la que se dotaba de tierras a los solicitantes era la Resolución Presidencial, cuya vigencia legal se extinguió con la reforma del Artículo 27 Constitucional en 1992. Una vez que, la Resolución Presidencial era publicada, tenía que ser ejecutada por autoridad competente, para lo cual se constituía un grupo de profesionistas en topografía en el terreno a dotarse y procedían a delimitar la superficie que contemplaba la Resolución Presidencial.

¹¹⁷ Secretaría de la Reforma Agraria, Actualidad de la Políticas Públicas Agrarias, Op. Cit., p. 104.

¹¹⁸ “...Nuevos aires llegaron al campo mexicano con el establecimiento de una nueva magistratura agraria, producto de la reforma de 1992, se abrió una posibilidad más, jurisdiccional, para sanar los agravios del pasado. Los nuevos tribunales sustituyeron a los numerosos órganos político-administrativos del sistema antes descrito (Comisiones Agrarias Mixtas, Gobernadores de los Estados, Delegados Agrarios, Cuerpo Consultivo Agrario, Secretaría de la Reforma Agraria, Presidente de la República, etc.) en *Ibid.*, p. 105.

Sin embargo, por la naturaleza específica de este tipo de conflictos, no fue suficiente esa forma de soluciones que, si bien garantizan el cumplimiento al estado de derecho, la realidad muestra que en numerosas ocasiones los grupos aún permanecen en conflicto y por diversos motivos se dificulta la ejecución de las sentencias de los tribunales especializados, lo que obliga al Gobierno Federal a implementar una herramienta capaz de incidir en la realidad de los sujetos agrarios y conforme a su autoridad mediar en un marco de diálogo entre las partes, las controversias existentes por la tenencia de la tierra generadas por las condiciones negativas del reparto agrario.

Un dato en el que hay que poner atención para dimensionar los alcances de lo que aquí se trata, es que, de acuerdo a fuentes oficiales, en la actualidad el régimen de propiedad social de la tierra involucra más del 53% de la superficie del territorio nacional, cifra más que significativa para saber el trato especial y prioritario que deben recibir los conflictos sociales por la tierra.¹¹⁹

“En este sentido, el Gobierno Federal ha implementado políticas encaminadas a otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios en conflicto, con el objetivo de preservar la gobernabilidad en el campo e incorporarlos al desarrollo rural sustentable”.¹²⁰

Con lo cual se crea

El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, mismo que busca garantizar la paz social entre los ejidos, comunidades, pequeños propietarios y vecindados del campo mexicano, que afrontan algún tipo de controversia o conflicto social, derivado de la tenencia de la tierra sujeta a los regímenes de propiedad social o privada, a través de la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos de entendimiento en amigable composición.¹²¹

Ya que

“la historia ha demostrado que para la solución de algunos conflictos derivados de la propiedad y/o posesión de la tierra no basta la aplicación estricta e imperativa del derecho vigente; haciéndose necesaria su atención bajo una perspectiva de carácter social, en la que se concilien los intereses de las partes, sin menoscabar el Estado de Derecho”.¹²²

Dentro de los diversos conflictos agrarios que trata el Programa podemos identificar los siguientes temas generales:

¹¹⁹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, Consultado en URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72086/Lineamientos_COSOMER_2016.pdf, [consultado el 17 de marzo de 2016].

¹²⁰ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Memoria Documental Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. 2006-2012, Op. Cit., p. 7.

¹²¹ *Ibíd.* p. 7.

¹²² Secretaría de la Reforma Agraria, Lineamientos de Operación, Op. Cit.

1. Dotación de tierras.¹²³
2. Ampliación de tierras.¹²⁴
3. Creación de nuevos centros de población ejidal.¹²⁵
4. Reconocimiento y titulación de bienes comunales.¹²⁶
5. Restitución de tierras.¹²⁷
6. Conflictos por límites y linderos.

1.2.- Definiciones.

Para comprender de mejor manera el Programa, se citan las siguientes definiciones, con la finalidad de acercarnos a la terminología propia de éste instrumento de política agraria. En esa tesitura, tenemos lo siguiente:

- a) **BENEFICIARIOS:** Partes involucradas en un conflicto social agrario que sean apoyadas directamente por cualquiera de las modalidades y recursos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural para la solución de la controversia por la propiedad y/o posesión de la tierra en el medio rural;
- b) **COMAC:** Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural;
- c) **CONTRAPRESTACIÓN:** Recurso económico erogado de los fondos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural para solucionar un conflicto social en el medio rural, otorgado en cheque nominativo, no negociable, para abono en cuenta a los beneficiarios o sus representantes legales en los términos fijados por los presentes LINEAMIENTOS, instrumento financiero nominativo no negociable o bien por transferencia a instituciones o dependencias afines, según determine el COMAC;
- d) **CTV:** Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de la Reforma Agraria;
- e) **CONVENIO FINIQUITO:** Instrumento jurídico a través del cual las partes involucradas en un conflicto social en el medio rural, convienen en resolver mediante amigable composición y de forma definitiva una controversia, el cual deberá ser ratificado ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente o ante Notario Público, en su caso;
- f) **COSOMER:** Conflicto social en el medio rural derivado de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, así como los comprendidos

¹²³ La Dotación de Tierras es una figura que contemplaba la ley para dotar de una superficie a un grupo solicitante, dicha figura desapareció con la reforma de 1992.

¹²⁴ La ampliación de tierras se refiere a que los ejidos bajo ciertas circunstancias previstas en la ley, podían solicitar de nueva cuenta una superficie para satisfacer sus necesidades agrarias, esta práctica terminó en el reparto de tierras.

¹²⁵ Al igual que con la dotación la ley contempló la creación de nuevos de población.

¹²⁶ De acuerdo con el capítulo 2 del presente, las comunidades que existían previamente y que detentaban una superficie, regularizaban la propiedad de la misma a través de ésta figura.

¹²⁷ Anterior a la reforma un núcleo agrario podía solicitar se le restituyera una superficie que ya no poseyera en virtud de tener el mejor derecho sobre la misma.

en los Acuerdos Agrarios y los que hayan sido determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo;

g) DGCS: Dirección General de Concertación Social;

h) FIFONAFE: Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal;

i) GAE: Grupo de Atención Especializada, integrado por prestadores de servicios profesionales contratados por la Secretaría de la Reforma Agraria en términos de la legislación aplicable, para apoyar a las instituciones del Sector Agrario en la Entidad en la solución de los conflictos sociales en el medio rural;

j) INDAABIN: Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales;

k) LINEAMIENTOS: Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural;

l) OIC: Órgano Interno de Control en la Secretaría de la Reforma Agraria;

m) PEF: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente;

n) PROGRAMA: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural;

o) SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.¹²⁸

Las definiciones aquí presentadas son indispensables para aquellos involucrados en la materia, son la materia fundamental en la operación y ejecución del Programa.

1.3.- Cobertura.

De acuerdo con la normatividad del Programa, específicamente con los LINEAMIENTOS, el Programa cuenta con un ámbito de aplicación que delimita el actuar de este instrumento, a continuación, se enuncian los parámetros correspondientes a este apartado:

“El Programa será aplicable en todo el territorio nacional y se enfocará en la atención de los COSOMER que requieran de resolución inmediata debido al riesgo que representen para la estabilidad, seguridad y la paz social en región.

Asimismo, se aplicará en los asuntos que sean catalogados como COSOMER, que hayan sido resueltos jurídicamente por sentencia ejecutoriada¹²⁹ del

¹²⁸ Secretaría de la Reforma Agraria, Lineamientos de Operación, Op. Cit.

¹²⁹ En los estudios de derecho procesal se explica que una sentencia debe ser ejecutada, pues la naturaleza de la materia jurídica exige que lo que se pronuncie a nivel de sentencia se lleve a los hechos, por lo que, en el caso de los conflictos por la tierra, es necesaria la ejecución por parte de los profesionistas especialistas en topografía para que la sentencia adquiera definitividad jurídica.

órgano jurisdiccional competente, pero que a pesar de ello, el conflicto social persista.

No obstante, lo anterior, en casos extraordinarios, el COMAC podrá autorizar su aplicación en aquellos COSOMER en los que, a pesar de no haberse agotado las vías legales, con base en los antecedentes con que se cuente, sea previsible que el resultado de las mismas no garantice la solución del conflicto social agrario, se encuentren o no instauradas las mismas ante la instancia legal competente.

Los recursos del PROGRAMA podrán conjuntarse con los de otros programas de la SEDATU u otras dependencias o instancias gubernamentales, cuya normativa específica lo permita, a fin de que tal acción contribuya a resolver la problemática detectada, de manera integral.

Para determinar la carga de trabajo del PROGRAMA, se contabilizará como asunto todo COSOMER que implique la firma de un CONVENIO FINIQUITO. Si para solucionar la problemática se suscriben diversos CONVENIOS FINIQUITO, cada uno deberá ser considerado como un asunto.

Un COSOMER será considerado como asunto reportado cuando el CONVENIO FINIQUITO sea aprobado por el COMAC. Se considerará como asunto concluido cuando sea ratificado ante el TUA competente o Notario Público, según corresponda, y el recurso haya sido entregado a los beneficiarios”.¹³⁰

Como se observa en el primer punto cualquier conflicto por la tierra en territorio nacional puede ser atendido mediante esta vía, sin restricción en función de su ubicación. En el caso de los puntos dos y tres, es claro que el Programa es una alternativa a los tribunales especializados, pues como se ha mencionado resolver un conflicto por derecho no siempre resuelve el conflicto en los hechos.

Asimismo, se establece que previo acuerdo del COMAC, se puede aplicar el Programa en aquellos casos en donde es previsible que el agotamiento de la instancia legal no terminará con el conflicto.

El cuarto punto abre la posibilidad de que como parte de la solución pueda conjuntarse con otros programas tanto de la Secretaría como de otras instituciones, esta apertura está enfocada en que la solución involucre una serie de recursos que puedan ser aprovechados por una de las partes en conflicto y con la óptica de hacer de los núcleos agrarios que participen en el desarrollo regional.

El quinto punto se refiere a la cuantificación del universo de trabajo, determinando que todo conflicto que implique la firma de un convenio se contabiliza como asunto resuelto y que, si

¹³⁰ Secretaría de la Reforma Agraria, Lineamientos de Operación, Op. Cit.

es necesario para la solución del conflicto la firma de varios convenios, cada uno será reportado como un asunto, pues en cada uno de ellos existe la erogación de recursos.

Por último, se habla de la conclusión del conflicto, en donde la ratificación del convenio finiquito se lleva a cabo ante la autoridad competente, en este caso los tribunales agrarios o bien, ante la ratificación del convenio ante Notario Público. Esta variante se debe a que los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y los Acuerdos Agrarios son ratificados ante notario público bajo la figura de escritura a favor de terceros y no media ningún juicio agrario ya que no cuentan con una acción agraria que detone el conflicto, simplemente se trata de posesiones irregulares en propiedad privada que fueron incluidos en este pacto, destinando recursos a terminar con ese universo finito. El Acuerdo Nacional para el Campo, contempló un número determinado de asuntos y no existe la posibilidad de incluir nuevos, pues el Programa busca no alentar las invasiones en la pequeña propiedad rural, al contrario, los catalogados como COSOMER si son susceptibles de ser incorporados.

1.4.- Objetivos.

Como todo instrumento de política pública el Programa tiene un objetivo general:

- “Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla, en la zona en la que se encuentren”.¹³¹

Como objetivo general el programa coadyuva con el establecimiento de mejores condiciones de vida a los habitantes rurales, llevando certidumbre en la tenencia de la tierra a aquellas superficies que por alguna razón se encuentran en conflicto.

Asimismo, es un instrumento que se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial del Ramo.¹³²

Ahora bien, el Programa también tiene objetivos específicos, los cuales son:

“Poner fin a las controversias que han enfrentado a los núcleos agrarios entre sí, y/o con posesionarios, comunidades o pequeños propietarios; por la propiedad y/o posesión de la tierra. Lo anterior, no obstante que las mismas hayan sido dirimidas en el ámbito jurisdiccional, pero la problemática social persista.

¹³¹ Ibid.

¹³² Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En la Meta II, “México Incluyente”, se propone en el Objetivo 2.5. “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.”, para lo cual establece en su Estrategia 2.5.3. “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”. Objetivo del Programa Sectorial 2013-2018 (Objetivo 5) el cual corresponde a: “Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad” y concretamente con la Estrategia 5.4 “Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social y; la Estrategia 5.5 “Procurar justicia agraria y defender los derechos de los sujetos agrarios”. Consultado en Consejo Nacional de Evaluación, Evaluación de la Política Social. En URL:http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ECR_2014/SEDATU/SEDATU_2015_ECR_E002_Atencion_Conflictos_Soc_Medio_Rural.zip, [consultado el 23 de marzo de 2016.].

Propiciar las alternativas para la solución de los COSOMER y contribuir a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a través de los instrumentos jurídicos idóneos.

Pagar indemnizaciones por expropiaciones derivadas de la solución de la conflictividad agraria prevista en los LINEAMIENTOS”¹³³.

En el primer punto, se habla de los poseionarios, no obstante, no existe referencia en la Ley Agraria sobre estos actores, sin embargo, dentro del Programa se nombran poseionarios a las personas que no tienen derechos sobre la superficie y se encuentran en usufructo de ésta, ya sea porque tienen una pretensión o expectativa sobre ella o bien, que se encuentren dirimiendo sus derechos por la vía jurisdiccional sin que cuenten con la calidad de dueño en el momento del conflicto.

Como segundo objetivo, se observa que esta política de Estado, se conduce sobre la óptica del fin del reparto agrario y el comienzo de una etapa de certidumbre sobre la tierra y sus derechos, con miras a que esta situación venga emparejada de una mayor productividad de los recursos agrarios.

El tercer objetivo, es que el Programa se torna como un mecanismo de financiamiento para aquellas estrategias en donde se utilice la figura de expropiación como parte de la solución de un conflicto, es decir, está permitido pagar expropiaciones con los recursos del Programa, sin embargo, éstas últimas tienen que resolver un conflicto agrario.

1.5.- Beneficiarios.

Son beneficiarias las partes involucradas en un COSOMER que sean apoyadas directamente por cualquiera de las modalidades y recursos del PROGRAMA, pudiendo ser los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros y poseionarios.

En este apartado se hace patente la necesidad de conocer el contenido expuesto en el capítulo 2 de éste trabajo, ya que son precisamente los actores del sector agrario, quienes son los beneficiarios del Programa, sin embargo, el alcance va más allá considerando a los poseionarios como parte de los conflictos por la tierra.

2.- Ámbito de Aplicación

Los Lineamientos de Operación en sus numerales 4.1.4 y 4.1.5, establecen una serie de requisitos y características que deben cubrir aquellos asuntos que van a ser resueltos mediante el Programa, estos dos numerales son el eje principal para determinar si es susceptible de tratarse mediante el Programa o bien si existe otra vía más idónea.

¹³³ Secretaría de la Reforma Agraria, Lineamientos de Operación, Op. Cit.

2.1.- Requisitos de Selección.

Existen ciertas condiciones que debe tener un conflicto para poder incorporarlo a la carga de trabajo del Programa, no todos los conflictos por la tierra pueden incorporarse, para hacerlo tenemos que se necesita los siguientes requisitos de selección.

“a) Que se han agotado las vías legales idóneas para resolver el conflicto y que la problemática persiste o que, sin haberse agotado, sea previsible que éstas no pondrían fin al conflicto”.¹³⁴

Como se ha mencionado anteriormente, la vía legal es importante, empero, puede resultar insuficiente para solución integral y total de un conflicto.

“b) Que los sujetos o grupos involucrados están dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER mediante la conciliación, como vía preferente, con la aplicación de recursos del PROGRAMA, a través de los instrumentos jurídicos idóneos”.¹³⁵

La voluntad de las partes es un insumo fundamental pues el mecanismo principal del Programa es la concertación de intereses, lo que significa dejar que las partes lleguen a común acuerdo mediante los recursos que pone a disposición la Secretaría, en forma de contraprestación.

“c) Que los BENEFICIARIOS determinen, de común acuerdo y en los términos previstos en la LEY, la forma, uso y/o distribución de los recursos económicos que reciban como CONTRAPRESTACIÓN. Los CONVENIOS FINIQUITO que al efecto se suscriban, deberán precisar en una cláusula específica dicha decisión, liberando con ello a la SRA de cualquier responsabilidad”.¹³⁶

Cuando la negociación ha surtido efecto y se tiene un acuerdo común se tiene que establecer en el Convenio Finiquito la manera en que serán repartidos y utilizados los recursos. A lo anterior, hay que sumar que la Secretaría no se hace responsable sobre el destino final de los recursos.

d) Que en caso de que el apoyo consista en adquisición de tierras de propiedad privada para núcleos agrarios, se adquiera el compromiso de los BENEFICIARIOS para incorporarlas al régimen social en los términos de lo previsto por los artículos 90 y 92 de la Ley Agraria, sirviendo como base

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ *Ibíd.*

para ello la escritura pública por la que adquiere la SRA con estipulación a favor de terceros que se obtenga en la operación de compraventa.

El Programa está diseñado para que la propiedad social sea fortalecida y prevé que las tierras que estén en conflicto de pequeños propietarios y que finalmente se queden a favor de un ejido o comunidad, sean incorporadas al régimen social de propiedad.

“e) Que El SECTOR en la entidad suscriba un diagnóstico que contenga lo siguiente:

- 1) Problemática;
- 2) Antecedentes del conflicto;
- 3) Actores involucrados;
- 4) Superficie en conflicto;
- 5) Población afectada por el conflicto;
- 6) Enfrentamientos;
- 7) Síntesis del diagnóstico;
- 8) Existencia de incidencia indígena;
- 9) Participación de organizaciones campesinas y/o políticas;
- 10) Alternativa de solución;
- 11) Grado de complejidad del COSOMER”.¹³⁷

Se elabora un documento con la información principal del conflicto, el cual contiene los campos arriba mencionados, en donde se establecen los factores más importantes, éste documento es la base principal de información de todo asunto y prácticamente el convenio finiquito que se firme para poner fin a la controversia se construye a partir del diagnóstico.

El diagnóstico para que tenga validez, debe ser suscrito por el Sector Agrario de la entidad de que se trate, con la finalidad de que se formalice la información contenida.¹³⁸

2.2.- Criterios de Elegibilidad.

El Programa aparte de tener los requisitos de selección, tiene otros requerimientos para que un asunto sea susceptible de resolverse mediante esta vía, los cuales son:

- I. Que una de las partes sea un núcleo agrario constituido y que la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra derive de un conflicto agrario;
- II. Que la problemática derive de una acción agraria de dotación, ampliación de ejidos, restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales, substanciada en su procedimiento, pero en la que se negó la acción y el núcleo o los capacitados originales mantienen la posesión de los predios señalados como afectables en la acción o, en caso de no haberse señalado

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ El Sector Agrario se compone de los Delegados Federales de la SEDATU, Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional.

predios afectables, que la superficie se encuentre en el radio legal de siete kilómetros;

III. Los que estén previamente contemplados en el UNIVERSO DE TRABAJO del PROGRAMA, siempre y cuando en la problemática esté involucrado un núcleo agrario o la problemática se haya originado por una acción agraria;

IV. De igual manera, serán elegibles los COSOMER que determine el COMAC, a propuesta del Presidente y que:

- a) Estén contemplados en los Acuerdos Agrarios suscritos con Organizaciones Campesinas y no hayan sido resueltos;
- b) Los asuntos que hayan sido determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo y no hayan sido resueltos;
- c) Los que correspondan a procedimientos de titulación social de terrenos nacionales, previa solicitud de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización y autorización del Presidente o Vicepresidente del COMAC.
- d) Aquellos cuya solución atienda a criterios de desarrollo social, seguridad pública, impulso a políticas públicas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo o a estrategias fijadas por el Ejecutivo Federal”.¹³⁹

Resalta de este apartado que el requisito más importante, es que exista al menos un núcleo y que el conflicto sea de carácter agrario o bien que el conflicto haya formado parte de otros programas del Gobierno Federal, como son el Acuerdo Nacional para el Campo y los Acuerdos Agrarios.

Cabe mencionar, que éstos últimos no fueron propiamente programas de resolución de conflictos agrarios derivados de una acción agraria, sino que dedicaron esfuerzos a combatir posesiones irregulares motivadas por acciones distintas a las agrarias y que están siendo resueltos por un pacto político.

En ese tenor, tenemos que el Universo del Programa se compone de tres ejes principales que se observan a continuación:

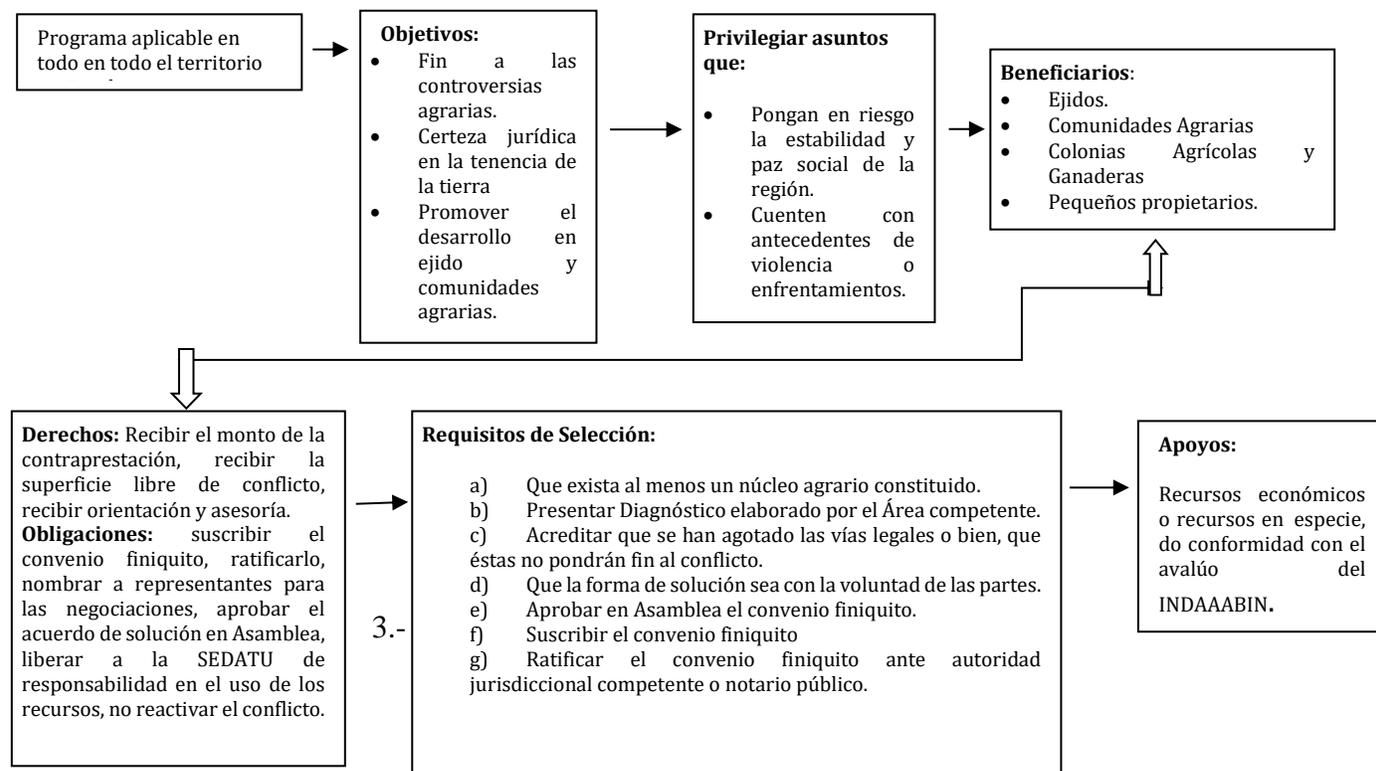
Universo de Trabajo		
Conflictos Agrarios calificados por el COMAC	Posesiones Irregulares de las Organizaciones Campesinas suscriptoras de Acuerdo Nacional para el Campo, numeral 262.	Posesiones Irregulares de los Acuerdos Agrarios.
Este tipo de conflictos son aquellos que fueron calificados por el Comité del Programa y fueron aceptados a formar parte del Universo de Trabajo, es decir, revisten todas las características que se enunciaron en los Criterios de elegibilidad y Requisitos de selección.	Estos conflictos provienen del Acuerdo Nacional para el Campo, el cual es un acuerdo firmado en el año 2006, entre el Gobierno Federal y las Organizaciones Campesinas para trabajar en	Este tipo de conflictos tienen su origen en los acuerdos agrarios firmados de manera individual con las organizaciones campesinas y el Gobierno Federal.

¹³⁹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, Op. Cit.

	conjunto distintas problemáticas que tenía en ese momento el medio rural mexicano.	
--	--	--

2.3.- Diagrama General previo a la Operación del Programa.

En este punto es pertinente elaborar un esquema general que permita ver los principales aspectos previos a la operación del Programan, con la finalidad de clarificar su contenido, siendo el siguiente:



La estructura del Programa puede ser dividida en instancias y funciones, es decir, por un lado, todas las áreas involucradas a nivel institucional y consecuentemente sus funciones particulares en la solución de los COSOMER.

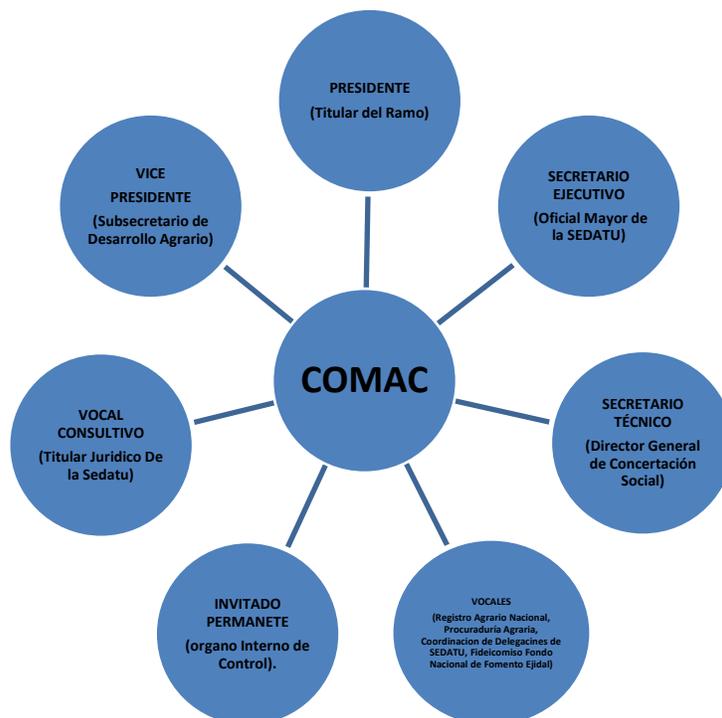
En este nivel encontramos a por lo menos cuatro Dependencias Federales, por lo tanto, el Programa tiene un alcance institucional importante en la que se vinculan diversas entidades de gobierno.

3.- Estructura del Programa

3.1.- El Comité de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

La primera y más importante de las instancias del Programa es sin duda el Comité de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, que por sus siglas se conoce como

COMAC, ésta es la instancia normativa de acuerdo con sus LINEAMIENTOS y se compone de un Presidente, Un Vicepresidente, Dos Secretarios, 5 Vocales y Un Invitado Permanente, quedando de la siguiente manera:



Como se observa en la figura anterior, el COMAC está formado por diversos funcionarios del Sector Agrario quienes ejercen funciones diversas, cada uno desde su ámbito de competencia.

Es necesario aclarar que dichas funciones se encuentran de manera particular en los LINEAMIENTOS, por lo que no serán revisadas a profundidad, pues están detalladas ya en el material normativo respectivo, no obstante, por razones de análisis, se realizará una síntesis de las funciones primordiales y diferenciales de cada uno de los integrantes del COMAC.

Presidente:

1. Puede presentar propuestas para incluir asuntos al Universo de Trabajo
2. Esta figura es central y tiene como en otros órganos colegiados, el voto de desempate.
3. Aprueba el orden del día de cada sesión del COMAC.

Vicepresidente:

1. Instruir a sus subalternos sobre las directrices y estrategias que deban aplicarse en asuntos específicos, para el logro de los objetivos del Programa.
2. Autorizar en ausencia del Presidente, el orden del día.

El Secretario Ejecutivo.

1. El secretario Ejecutivo es quien instrumenta la operación del Programa, quedando

bajo su responsabilidad diversas tareas de vital importancia como son:

2. Elaborar el Plan Anual de Trabajo y ponerlo a consideración del Vicepresidente.
3. Integrar, custodiar y preservar el archivo del Programa.
4. Solicitar al Vocal Consultivo la Opinión jurídica de cada uno de los asuntos.
5. Elaborar el orden del día para cada sesión del COMAC.
6. Verificar la procedencia de cada uno de los asuntos que se sometan al COMAC.
7. Dar seguimiento operativo, presupuestal y administrativo al Programa.
8. Garantizar el Control del Universo de Trabajo del Programa.

El Secretario Operativo.

1. Revisa e integra los expedientes de los conflictos.
2. Propone al Secretario Técnico, los expedientes a remitir al área jurídica para la emisión del dictamen jurídico.
3. Elaborar el acta respectiva de cada sesión del COMAC.
4. Llevar el registro de las actas generadas.

El Vocal Consultivo.

1. Analiza la procedencia jurídica de cada uno de los asuntos que remite el Secretario Ejecutivo y hace las sugerencias correspondientes al proyecto de convenio finiquito y el expediente respectivo.
2. Emitir el dictamen jurídico de procedencia en los casos en los que se cumpla con la normatividad aplicable.

El Primer Vocal, la Procuraduría Agraria.

1. Analizar la procedencia de cada uno de los asuntos planteados al COMAC dentro de su ámbito de competencia.
2. Asesorar a los sujetos agrarios que se vean involucrados en los COSOMER.

El Segundo Vocal, El Registro Agrario Nacional.

1. Analizar la procedencia de cada uno de los asuntos planteados al COMAC dentro de su ámbito de competencia.
2. Inscribir y en su caso, expedir la constancia de todos los documentos que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales, en la atención a un COSOMER
3. Coadyuvar con la realización de trabajos técnicos para la atención a un COSOMER.

El Tercer Vocal, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

1. Analizar la procedencia de cada uno de los asuntos planteados al COMAC dentro de su ámbito de competencia.
2. Recibir los depósitos y administrar los recursos que deriven de la atención a los COSOMER, cuando existan acciones que se tengan que llevar a cabo después de la firma del convenio finiquito para su solución.

El Cuarto Vocal, Coordinación de Delegaciones de la SEDATU.

1. Analizar la procedencia de cada uno de los asuntos planteados al COMAC dentro de su ámbito de competencia.
2. Coadyuvar con la atención de los COSOMER, instruyendo las acciones que sean

necesarias a los Delegados Estatales.

El Invitado Permanente, el Órgano Interno de Control.

- 1.- Participar en cada Comité emitiendo sus opiniones y recomendaciones.
- 2.- Atender las quejas y denuncias que pudieran suscitarse con motivo de la operación del Programa.

3.2.- Funciones del COMAC.

El Comité tiene las siguientes funciones:

“a) Es el Órgano facultado para aprobar la aplicación de recursos en la solución de los COSOMER y:

- 1.- Sesiona al menos una vez cada mes de manera ordinaria y existe la posibilidad de llevar a cabo sesiones extraordinarias cuando existan temas suficientemente fundamentados para hacerlo.
- 2.- El Quorum se integra con al menos 6 de sus integrantes, debiendo estar presente el Presidente o su suplente.
- 3.- Los acuerdos se toman por voto de la mayoría de sus integrantes y el Presidente tiene voto de calidad.
- 4.- Los acuerdos emanados de éste, tendrán que apegarse a la normatividad aplicable en la materia y en caso no previsto por los Lineamientos de Operación, aplicara de forma supletoria el Código Civil Federal”.¹⁴⁰

b) Al sesionar el COMAC, tendrá las siguientes atribuciones:

- “1.- Analizar, aprobar o rechazar todos los asuntos propuestos por el Secretario Técnico.
- 2.- Conocer los informes de avance de presupuesto que elabore el Secretario Técnico del Programa.
- 3.- Autorizar que la firma del convenio sea por una sola de las partes.
- 4.- Autorizar las modificaciones al Universo de Trabajo (inclusión y baja de asuntos).
- 5.- Resolver cualquier controversia que se suscite de manera administrativa por la aplicación de los Lineamientos de Operación”.¹⁴¹

En suma, el COMAC es el órgano rector de Programa, tiene las facultades de resolver la erogación del presupuesto federal asignado a la solución de cada uno de los asuntos que cuentan con un convenio finiquito formalizado y que tienen una solución que se dio a través de la negociación entre las partes.

¹⁴⁰ Ibíd.

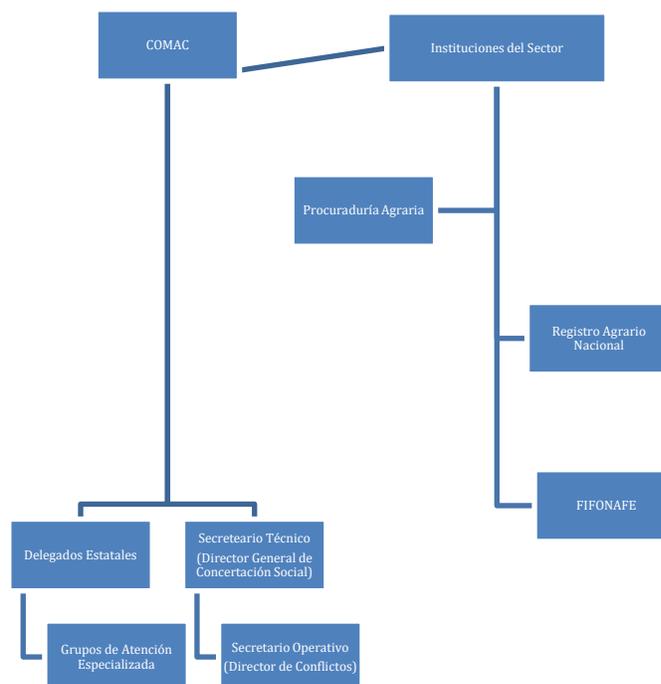
¹⁴¹ Ibíd.

3.3.- Instancias Ejecutoras del COMAC.

Los responsables de ejecutar todos los acuerdos que tengan su origen en el COMAC son:

- a) El Secretario Técnico: como se ha dicho hasta aquí, esta personalidad se materializa en el Director General de Concertación Social, no obstante, los Lineamientos de Operación aún continúan mencionando a la extinta Dirección General de Concertación Agraria.
- b) El Secretario Ejecutivo: se trata de Director de Conflictos, una Dirección de Área adscrita a la Dirección General en cita.
- c) Los Delegados de la SEDATU: todos los Delegados que tienen conflictos agrarios en su carga de trabajo están obligados a ejecutar los acuerdos del COMAC.
- d) Los Grupos de Atención Especializada (GAE): ser componen de prestadores de servicios profesionales, que operan directamente en las Delegaciones Estatales de la SEDATU, en las Entidades con mayor carga de trabajo.
- e) Las Instituciones del Sector: los Lineamientos se refieren al Registro Agrario Nacional (RAN), La Procuraduría Agraria (PA) y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

De esta manera, tenemos a los involucrados en la operación del Programa en el siguiente organigrama:



Existen dos tipos de relaciones de mando, las primeras compuestas por el Secretario Técnico, el Secretario Ejecutivo, los Delegados de la SEDATU y los Grupos de Atención Especializada, mismos que son áreas internas de la SEDATU. El segundo tipo se refiere a las instituciones que componen el Sector, por lo tanto, al contrario de las primeras no existe una línea transversal de mando, sino que funcionan como instancias que coadyuvan a la

solución de los conflictos sociales en el medio rural como instancias externas a la SEDATU, pero sectorizadas a ésta.

4.- Mecanismos de Operación.

En este apartado vamos a revisar las funciones que tiene cada una de las instancias del Programa, para conocer las limitaciones o el alcance que tiene cada una de ellas.

4.1.- Los Delegados Estatales de la SEDATU.

Los Delegados de la SEDATU juegan un papel muy importante, pues es a través de ellos como se da el primer contacto de la Secretaría en la solución de los COSOMER, aprovechando la presencia con que cuenta la SEDATU en todo el territorio nacional se tiene una red de 32 Delegaciones Estatales, que conocen los asuntos de primera mano en materia agraria, por lo tanto, resultan el punto de partida en la solución de los conflictos.

Por esa condición, los Delegados Estatales tienen la responsabilidad de la atención de los COSOMER y en función de su carga de trabajo, pueden contar para dicha tarea con el apoyo de un Grupo de Atención Especializada, siempre que esa justificación sea condición suficiente para la contratación de este tipo de personal.

Vamos entonces a enumerar algunas de sus funciones:

- 1.- Proponer Asuntos al Presidente del Programa: los Delegados al ser la representación de la Dependencia en las Entidades Federativas, puede por su conocimiento, proponer al Presidente que se incluya al Universo de Trabajo un asunto, lo que será en última instancia determinado por el COMAC.
- 2.- Si no existe un GAE los Delegados Estatales tienen la responsabilidad de elaborar el Diagnóstico del COSOMER correspondiente y deberá pasarlo a firma de los otros Delegados del Sector en la Entidad para que se encuentre debidamente formalizado.
- 3.- Proponer a las partes en conflicto la oferta que puede hacer la SEDATU para poner fin al conflicto, la cual es en dos vías:
 - a) Que una de las partes se quede con la tierra, es decir, la superficie libre de conflicto.
 - b) Que la otra parte se quede con los recursos financieros que pone a disposición la SEDATU para la solución del conflicto, en forma de contraprestación, la cual sin lugar a dudas, se hace con base en el avalúo que practica el INDAABIN.

Cabe mencionar, que esta etapa constituye la negociación propiamente dicha y el Delegado está facultado para llevarla a cabo, previa autorización del Secretario Técnico del Programa.

- 4.- Integrar el expediente de cada uno de los COSOMER para su revisión por el Secretario Operativo, para su posterior aprobación por el Secretario Técnico.
- 5.- Entregar en el acto jurídico correspondiente, el cheque correspondiente a la contraprestación y realizar las gestiones necesarias para la ratificación del convenio finiquito en los Tribunales Unitarios Agrarios.
- 6.- Validar los reportes que realicen los GAE con motivo de los COSOMER.

4.2- Los Grupos de Atención Especializada.

En la operación del Programa se encuentra personal contratado residir en una Entidad Federativa y colaborar con el Delegado Estatal en la operación del Programa. A éste tipo de personal se le conoce como GAE y son quienes apoyan en todos los asuntos, con trabajos y diligencias que se generan en la solución de los conflictos.

En su labor operativa, los GAE deben:

- 1.- Elaborar los Diagnósticos de los COSOMER de la Entidad Federativa y someterlo a consideración del Sector en el Estado.
- 2.- Informar y orientar a las partes en conflicto sobre los mecanismos de solución del Programa.
- 3.- Los GAE deben de recabar toda la documentación que integra los expedientes de los conflictos, así como los documentos probatorios el (acta de asamblea ejidal o comunal) de los representantes facultados por cada núcleo agrario.
- 4.- En el caso de que los núcleos agrarios estén representados por alguna organización campesina, deberán recabar el acta de asamblea correspondiente que de fe de lo anterior.
- 5.- Llevar a cabo el proceso de negociación mediante la vía conciliatoria. Para este efecto, no únicamente pueden disponer de los recursos que han sido previamente acordados con el Secretario Técnico o el Vicepresidente del Programa.
- 6.- Realizar el programa de trabajo anual y mensual, así como todos los informes que sean requeridos.
- 7.- Implementar las acciones requeridas para ratificar los convenios finiquito con las autoridades jurisdiccionales correspondientes o Notarios Públicos según sea el caso.
- 8.- Integrar los expedientes de los conflictos que su parte le corresponda.

Los GAES son la instancia con mayor operatividad en campo y juegan un papel destacado en el Programa.

Hemos visto que los GAES están bajo el mando de los Delegados Estatales, sin embargo, en la realidad esto no sucede así, ya que los GAES en muchas de las ocasiones, responden a otros mandos como el Secretario Técnico o el Secretario Operativo y así depender menos del Delegado Estatal.

4.4.- Integración de los Expedientes.

Los expedientes son como en cualquier programa gubernamental son el soporte documental de todas las acciones que se llevan a cabo bien sea por las partes en conflicto o por las actuaciones de la SEDATU.

En este caso, los expedientes son integrados en dos instancias diferentes, la primera de ellas es en la Delegación Estatal, ya sea por el personal directo de la Delegación o bien por los GAES cuando se cuente con éstos; la segunda, se trata de las oficinas centrales de la SEDATU, directamente en la Dirección General de Concertación Social, por el personal que está bajo el mando de los dos Secretarios del Programa.

En ese sentido, el expediente que remite la Delegación debe contener al menos lo siguiente:

1. El Diagnóstico del conflicto social.
2. Carpeta básica del núcleo agrario.¹⁴²
3. Antecedentes documentales del conflicto.
4. Acreditación de la comisión negociadora de ambas partes.
5. Acreditación de la personalidad jurídica de las partes.
6. Grado de complejidad.¹⁴³
7. Acreditación del cauce legal del proceso, que consisten en:
 - a. Acreditación de la propiedad de la superficie, certificado de libertad de gravamen e historia traslativa de dominio.
 - b. Poderes notariales de los representantes.
 - c. Acta de asamblea en donde se recabe el acta de aprobación del convenio finiquito, la cual si se trata de cesión de superficie debe revestir las formalidades especiales descritas en la Ley Agraria.¹⁴⁴
 - d. Proyecto de convenio finiquito.

Debe tomarse nota que este expediente tiene los elementos necesarios para que el Secretario Técnico valide la integración y solicite la opinión jurídica al Vocal correspondiente.

En segundo término el expediente que valida el Secretario Técnico debe contener todo lo descrito anteriormente más:

¹⁴² La carpeta Básica de un Núcleo Agrario son los documentos que dan cuenta de su constitución, la mayoría provienen de las acciones agrarias revisadas en el segundo capítulo de este trabajo.

¹⁴³ Se trata de un documento elaborado por los GAES para reconocer que tanto conflicto se ha generado entre las partes.

¹⁴⁴ De acuerdo con el segundo capítulo, es necesario que dicha asamblea sea aprobada por dos terceras partes de los integrantes del núcleo agrario que tengan derechos vigentes, mediante voto directo, en primera convocatoria y en segunda, se puede aprobar con la mitad más uno de sus miembros.

1. Ficha técnica.¹⁴⁵
2. Avalúo.¹⁴⁶
3. Dictamen Jurídico de procedencia.
4. Convenio firmado y autorizado por las partes y formado por el sector en la Entidad de que se trate.
5. Acta del COMAC donde conste el acuerdo de erogación de recursos para la solución del conflicto.
6. Actuaciones ante los órganos Jurisdiccionales donde conste la ratificación del convenio finiquito y su elevación a categoría de sentencia ejecutoriada.
7. Ejecución del convenio finiquito, si fuera el caso.
8. Inscripciones en el Registro Agrario Nacional y/o Registro Público de la Propiedad y el Comercio correspondiente.
9. Acreditación de quién cobró el recurso.
10. En los casos de los asuntos del numeral 262 del Acuerdo Nacional para el Campo, se requiere que adicionalmente una carta de aceptación de la oferta hecha por la SEDATU al propietario del predio en posesión irregular.

5.- Operación del Programa.

En este punto vamos a revisar que la mecánica que sigue la solución de los conflictos por la tierra integra todos los temas hasta ahora revisados como son: el COMAC, los GAE's, los expedientes, las Delegaciones Estatales, el Sector Agrario, etc.

En ese sentido, esta revisión contempla todo lo que involucra resolver un conflicto de esta naturaleza, considerando el aporte que se hace en cada una de las instancias y todos los actores involucrados. En pocas palabras, todo el contenido del trabajo se centra en este punto y aquí vamos a observar la manera en cómo se procesa un conflicto por la tierra y cómo se llega a los resultados finales.

El Programa como se ha mencionado se estructura a través de la voluntad de las partes, esto quiere decir, que existe un lugar importante para la negociación, el diálogo y el entendimiento, pues para que cada una de las partes considere satisfactoria una alternativa de solución tiene que darse en el marco de una negociación bilateral del conflicto.¹⁴⁷

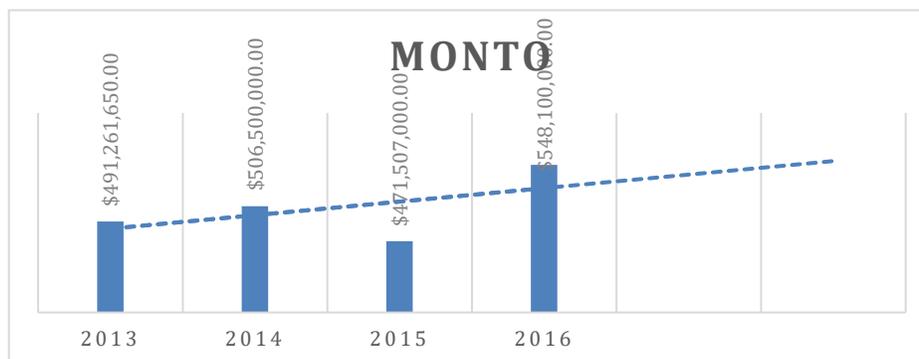
El insumo que juega un papel fundamental en la solución del conflicto es precisamente la contraprestación que otorga la SEDATU, porque repara en cierta manera con recursos económicos los efectos negativos de la disputa y facilita el entendimiento y el diálogo en amigable composición entre los sujetos agrarios, es un estímulo directo a cambio de ceder la superficie en conflicto o los derechos que se pretenden sobre ésta.

¹⁴⁵ Es un documento que se elabora a partir de los antecedentes del Diagnóstico para que el Secretario Técnico le de lectura en la sesión del Comité.

¹⁴⁶ Mismo que es practicado por el Instituto Nacional de Administración de Bienes y Avalúos Nacionales (INDAABIN).

¹⁴⁷ Las alternativas de solución pasan por dos elementos principales, el primero es una contraprestación que otorga el Gobierno Federal que va en función del avalúo del INDAABIN y la segunda, es la superficie libre de conflicto.

La erogación de los recursos que provienen de la Cámara de Diputados y ha tenido un comportamiento estable en términos de los montos asignados cada año. Hasta ahora, la línea extrapolador nos indica que continuara en ascenso; veamos el comportamiento de las cifras del presente sexenio:



Observamos que incluso en el presente año se dio un incremento al gasto programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación respecto del año anterior, es decir, el legislativo en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, destina a esta conflictividad un monto prioritario en el Ramo y en la agenda de seguridad nacional.

El Programa dedica sólo el 5% a gastos de operación que se ejercen en la nómina de los GAE, la nómina de personal de oficinas centrales y la nómina de los técnicos en topografía, es decir, solo esa cantidad se usa en el gasto corriente.

El 95% restante de los recursos se destinan a pagar los gastos de Avalúos ante el INDAABIN, trabajos técnicos, contraprestaciones y gastos notariales, es decir, se destina al gasto sustantivo.

Por otro lado, la tierra en comparación con los recursos económicos es un elemento que tiene factores de arraigo cultural y no sólo económico, aunque los sujetos agrarios saben que la tierra es en sí misma un factor productivo, la idea de poseer la tierra a título de dueño tiene una perspectiva y una connotación cultural muy distinta a los recursos económicos que la SEDATU otorga.

5.2.- La Estrategia de Solución y su Procedimiento.

Como no podía ser diferente, la negociación es el elemento principal en la solución de un COSOMER, ya que las partes mediante el diálogo llegan a un punto de equilibrio en donde se logra el acuerdo, el cual puede ser por un lado los recursos económicos o en especie y por el otro la superficie libre de conflicto.

La estrategia de negociación con los sujetos agrarios comprende 5 fases principales:

1.- Sensibilización de las partes: en esta etapa el conflicto ya está identificado y se ha realizado lo que se explica en el punto número 2.3., referente a los requisitos de selección y criterios de elegibilidad. Así, teniendo ese camino adelantado, se procede a realizar los primeros trabajos que comprenden:

Trabajos técnicos: se realizan mediciones topográficas para determinar la superficie materia del acuerdo de voluntad entre las partes, siempre y cuando no exista esa certidumbre.

Trabajos de documentación: los GAE's consiguen toda la documentación sobre juicios agrarios y amparos en materia agraria que se han llevado a litigio.

Trabajos censales: se identifica el factor humano que se encuentra en conflicto, es decir, los ejidatarios, los comuneros, los posesionarios y los pequeños propietarios que están en controversia.

Se integra el expediente respectivo, con toda la documentación jurídica, la carpeta básica de los núcleos y se elabora el diagnóstico y el grado de complejidad.

2.- Definición de los términos de la solución: se procede a definir quien se quedará con la tierra y quien con la contraprestación para plasmar dicho acuerdo en el proyecto de convenio finiquito.

3.- Viabilidad jurídica: el Secretario Técnico procede a solicitar la opinión del convenio finiquito, una vez obtenida se procede a subsanar las observaciones hechas por el vocal consultivo y se somete al acuerdo de las Asambleas respectivas y se firma por los representantes de las partes y el Sector Agrario en la Entidad Federativa. Teniendo esto, se remite el convenio debidamente formalizado al Vocal Consultivo para solicitar el dictamen jurídico de procedencia.

4.- Aprobación del COMAC: el expediente pasa a la orden del día del Comité y es discutido entre todos los miembros, sin embargo, para que esto suceda es necesario que exista la opinión jurídica de procedencia y se encuentre apegado a derecho.

5.-Ratificación de los acuerdos: el Convenio es llevado a los Tribunales Unitarios Agrarios para su ratificación y ahí se cubre el pago de la contraprestación, es en esta instancia es donde el convenio adquiere categoría de sentencia y alcanza la fuerza de ley correspondiente.

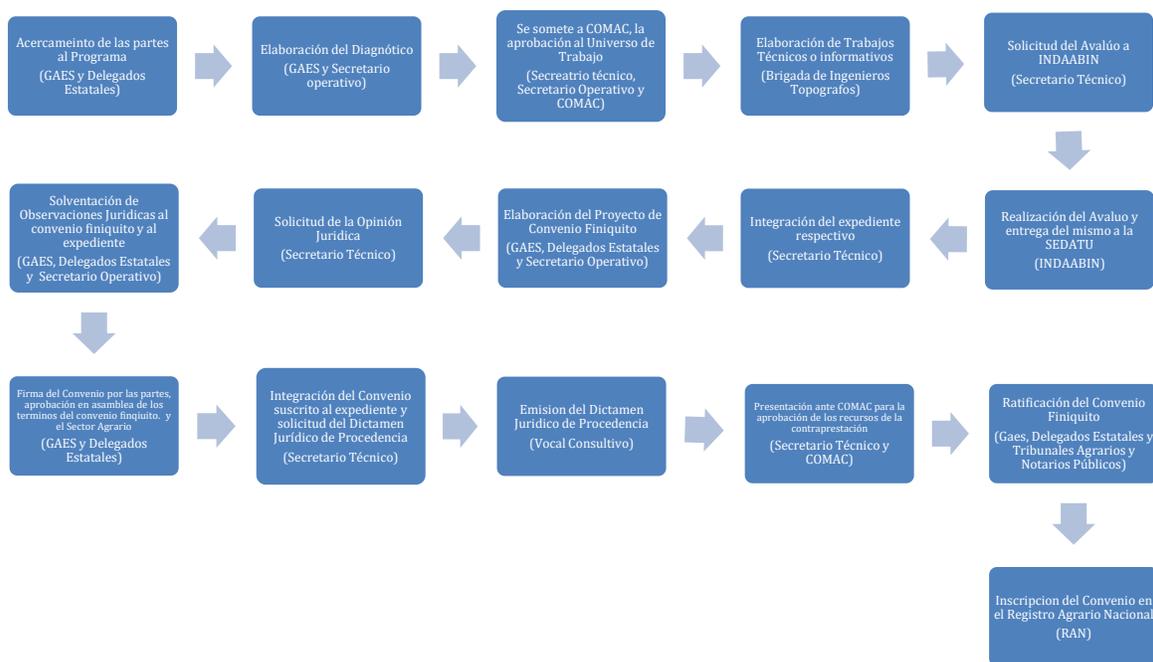
Hay que mencionar que si el asunto proviene de los Acuerdos Agrarios o del Acuerdo Nacional para el Campo, se trata de una posesión irregular por parte de un grupo de terceros ajenos a la tierra, por tanto en una superficie de propiedad privada, en la que no existe acción agraria alguna que detone el inicio del conflicto, el convenio finiquito no se ratifica en tribunal sino se ratifica ante un notario público y se celebra una escritura pública a favor de terceros, en la que la SEDATU adquiere para regularizar la posesión, lo que servirá como de título de propiedad para constituir un nuevo ejido.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Una vez concluido el reparto la única forma de formar un nuevo ejido es presentar ante el Registro Agrario Nacional una escritura pública, ser al menos 20 personas y contar con un proyecto de reglamento interno del ejido, entre otras cosas.

Veamos las fases que acabamos de comentar de forma esquematizada identificando las instancias que llevan los procedimientos respectivos:



En resumidas cuentas, ese es el proceso de solución de un COSOMER, sin embargo, para fines de visualizar la totalidad del proceso que lleva la solución de un conflicto, podemos hacer un esquema que nos muestre de manera interna las etapas que se van substanciando en cada uno de los asuntos que se trabajan mediante el Programa, quedando de la siguiente manera:



Como resulta evidente se trata de un procedimiento extenso, en el cual cada etapa representa una complejidad en sí misma, toda vez que los COSOMER tienen características diferentes entre cada uno, que si bien, todos engloban la tenencia de la tierra, nunca presentan las mismas condiciones.

El proceso de solución requiere un tiempo estimado mínimo de 1.4 años, aunque la mayoría de los COSOMER resueltos requirieron un tiempo mayor, llegando al punto de tener una solución satisfactoria en más de dos años.¹⁴⁹

El factor que interviene principalmente en que un COSOMER se resuelva en los 8 meses planteados es la voluntad que tienen las partes a negociar y encontrar por la vía del diálogo un esquema en el que se sientan beneficiados, que como se ha dicho es determinar quedarse con la contraprestación económica o la tierra liberada.

Por otra parte, en los asuntos que provienen del Acuerdo Nacional para el Campo o los Acuerdos Agrarios, el éxito reside en que esa superficie que es propiedad privada y que está en posesión irregular por grupos ajenos al titular de la misma, se incorpore al régimen social de propiedad, lo que coadyuva al fortalecimiento de este tipo de propiedad en el país, beneficiando directamente a la población que no posee ningún tipo de certeza sobre la superficie que posee y haciéndola sujeto de múltiples apoyos de desarrollo rural y vivienda rural.

5.3.- Los Resultados del Programa.

El Programa es una herramienta exitosa frente a la conflictividad de la tenencia de la tierra en México, durante los años de operación ha logrado importantes avances en la pacificación del medio rural y ha sentado las bases para que buen número de ejidos y comunidades agrarias superen las condiciones de pobreza en las que se han desarrollado por mucho tiempo.

Lo que nos interesa en este apartado es presentar un resumen del estado actual del Programa y mostrar los resultados obtenidos durante la primera mitad del actual sexenio, para verificar si efectivamente es una herramienta útil para el Gobierno Federal, en su política de abatimiento de los conflictos por tenencia de la tierra. Cabe destacar que, como más adelante se mencionará, una de las áreas de oportunidad del Programa, es la transparencia y rendición de cuentas, por lo que, para este apartado nos hemos basado en una presentación que se realizó en diciembre de 2015, al Subsecretario de Desarrollo Agrario, por parte del Director General de Concertación Social, ambos de la SEDATU, a falta de una fuente abierta a consulta.

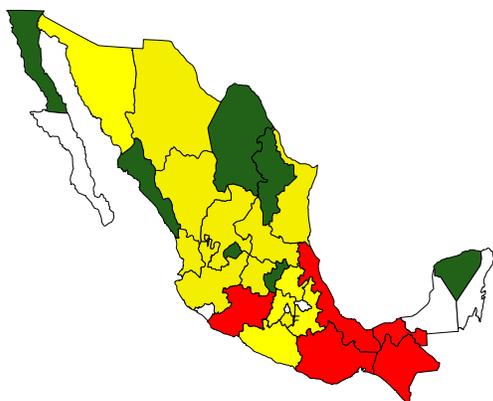
Veamos pues cuales fueron las cifras presentadas del Programa.

Esquema de Trabajo a finales de 2012

Esquema nacional del Universo de Trabajo actual

¹⁴⁹ Consejo Nacional de Evaluación, Evaluación de la Política Social, Consultado en URL: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ECR_2014/SEDATU/SEDATU_2015_ECR_E002_Atencion_Conflictos_Soc_Medio_Rural.zip, [consultado el 23 de marzo de 2016].

(En 2012 el Universo de Trabajo se componía de 445 asuntos al 1° de diciembre).



(Actualmente existe un registro de 385 asuntos en el universo de trabajo).



Concentración de asuntos	Número de entidades	Entidades Federativas
Alta, de 25 o más.	5	Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Veracruz y Tabasco.
Media, menos de 25.	14	Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Nayarit, Guanajuato, Morelos, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Puebla e Hidalgo.
Baja, menos de 5.	7	Baja California, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Aguascalientes y Yucatán.
Sin asuntos.	6	Tlaxcala, Distrito Federal, Campeche, Baja California Sur, Quintana Roo y Colima.

Concentración de asuntos	Número de entidades	Entidades Federativas
Alta, de 25 o más.	4	Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Veracruz.
Media, menos de 25.	10	Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.
Baja, menos de 5.	12	Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Nayarit, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.
Sin asuntos.	6	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Quintana Roo, Tlaxcala.

Se observa que prácticamente todo el territorio nacional tiene algún tipo de conflicto por la tierra, existiendo cuatro categorías principales en función del número de asuntos que presentan.

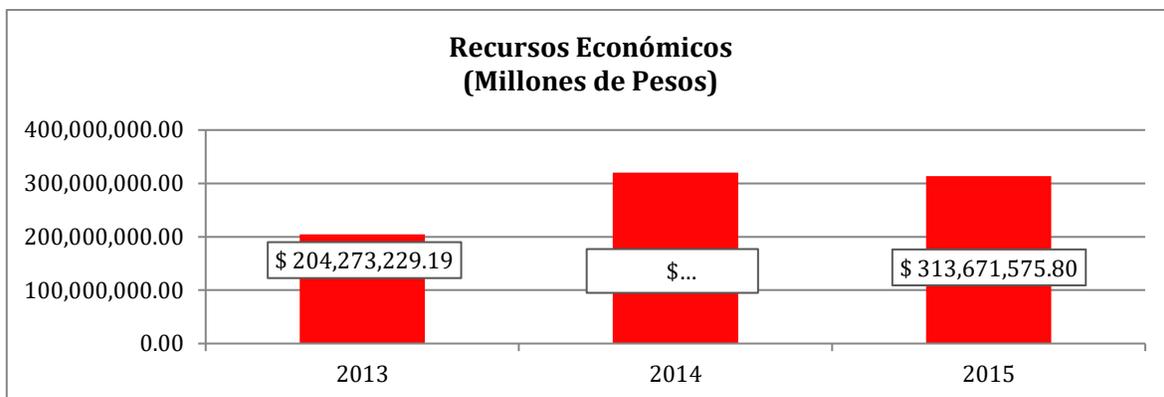
En la interpretación de los datos tenemos que disminuyeron las dos primeras categorías en un número importante de Entidades federativas, sin embargo, la tercer categoría incremento en más del 50%, lo cual puede explicarse en que se continúa incorporando asuntos nuevos al Universo de Trabajo, en suma, el Programa es efectivo y presenta números positivos, aunque genera incertidumbre en los tiempos de solución del Universo de Trabajo.

Ahora toca el turno a los asuntos concluidos, pues ya vimos el escenario actual y su antecedente a principios del sexenio en turno. De esta manera, se cierra el ciclo y se tiene en números los resultados que se han obtenido a través de esta política.



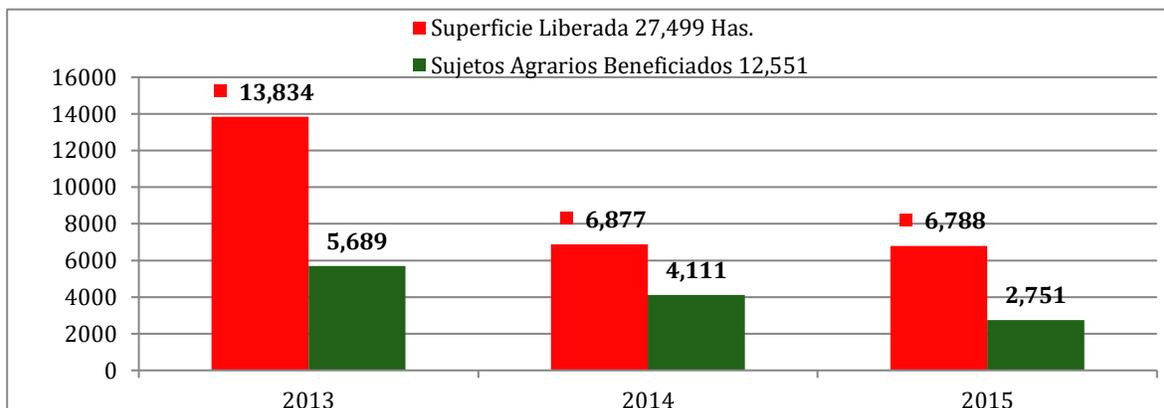
La grafica nos explica que ha ido en ascenso el número de conflictos concluidos, sin embargo, tomando como punto de comparación el año de 2015, en el que se resolvió una cantidad mayor de asuntos, tenemos que se resuelve un 10.9% en comparación con el universo de trabajo actual, es decir, en 10 años de mantenerse sin cambio el Universo de Trabajo, se resolverían la totalidad de conflictos en el país.

Respecto a los asuntos que aparecen en verde y que se nombran como “Asuntos por vías alternativas de solución” son aquellos que continuaron un proceso judicial y no encontraron una solución en el marco de Programa o bien, aquellos que fueron resueltos en instancias del gobierno local de la entidad de que se trate.



En esta otra gráfica vemos que el gasto se comporta diferente respecto al número de asuntos concluidos, ya que en 2014, se registró un mayor gasto, siendo que en 2015, se resolvió un mayor número de asuntos con menos recursos.

Por último, tenemos el cumplimiento de metas, es decir, las cifras actuales en términos de la superficie liberada (expresada en hectáreas) y los sujetos agrarios beneficiados (ejidatarios, comuneros y posesionarios) durante el mismo periodo.



Sin duda alguna, si se mira desde la perspectiva de la eficiencia en el gasto público, el año de 2013 es el mejor de los ejercicios, ya que con menos recursos se liberó una mayor superficie y con ello, se vio beneficiado un mayor número de sujetos agrarios.

6.- Evaluación del Programa.

Los Lineamientos de Operación del Programa prevén dos mecanismos de evaluación, que los siguientes:

- Evaluación Interna: recae como una función que despeña el Secretario Técnico permanentemente y con base en la experiencia de operación en el día a día; se trata de un mecanismo continuo en el que se toman acciones enfocadas en mejorar y adecuar el mecanismo de solución del Programa a los conflictos por tenencia de tierra. Cuando sea necesario ajustar algún procedimiento es necesario que el

Secretario Técnico someta a la consideración del Vicepresidente o el Presidente del COMAC, la autorización respectiva.

- Evaluación Externa: el Programa prevé una evaluación al final de cada ejercicio fiscal, que debe realizar una institución que se contrata para tal fin, pagada con recursos del propio programa por un monto no mayor al 5% del presupuesto anual autorizado. Así lo establecen los Lineamientos de Operación dentro de sus apartados.

Por lo que respecta a estos tres años, es decir, del 2013 al 2015, la evaluación la hizo la Universidad Autónoma Chapingo, quien se ha encargado de la evaluación desde que el Programa fue puesto en marcha en el año de 2006.

Por lo respecta a este contenido, es de destacar que no se puede ser más extenso ya que no se encuentran publicados en ningún sitio de internet, ni de manera física los resultados obtenidos durante la vida del Programa, por lo que la atarea de recopilación de información en esta tesitura, es difícil encontrar, por lo tanto, se retomará este tema en las conclusiones finales.

Conclusiones Finales

Hemos llegado a las conclusiones de este trabajo y hasta aquí se han revisado los temas que giran alrededor de la política agraria del Gobierno Federal en materia de solución de conflictos sociales en el medio rural, desde los más básicos a los más complejos, haciendo un contexto general mucho más amplio que únicamente revisar la operatividad del Programa y evaluar sus resultados. Es precisamente por esa razón que se decidió hacerlo exponer los horizontes de cada uno de los temas que se deben tener como conocimiento general para estudiar y analizar los conflictos por la tierra, desde una perspectiva metodológica y científica.

A la fecha no existe un estudio publicado que vincule los tópicos que se han visto, los cuales son referentes ineludibles a la política del Gobierno Federal en materia de tenencia de la tierra y solución de conflictos, haciendo hincapié en el hecho de que la tierra fue objeto de un reclamo histórico en nuestro país, desde la Colonia hasta nuestros días, cuya ideología dio pie a importantes movimientos de la historia nacional y que no puede pasar desapercibido por ningún profesional que se dedique a esta esfera específica de la política pública en materia agraria.

Es por ello, la pertinencia de abarcar en este esfuerzo el Artículo 27 constitucional, los actores del medio agrario mexicano, el concepto del conflicto social y por supuesto, el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, pues es través de ellos como se podrán identificar áreas de mejora sustantivas que m los impactos negativos que sufre la sociedad cuando se presentan este tipo de conflictos. Quien parte del hecho de sólo analizar la operación y sus resultados, llegará sin duda a un resultado parcial de cuantificación de metas, lo que no fue en principio, el propósito principal de este estudio.

Al contrario, la tarea fue desarrollar los apartados del presente para tener una opinión sustentada en los hechos y exponer una serie de conclusiones que a continuación se van a detallar. Dichas conclusiones, identifican aquellas mejoras sustantivas que se detectaron a lo largo 6 años de trabajar en el Programa en diversas áreas del mismo.

En ese sentido, se iniciaron labores de audiencia campesina en la Dirección de Audiencia de la Dirección General de Concertación Agraria, recibiendo a los grupos de campesinos que acudían a la entonces Secretaría de la Reforma Agraria con alguna problemática que había rebasado la actuación de la Delegación Estatal, permaneciendo 6 meses en dicha labor.

Después de transcurrido este tiempo, fui invitado a participar como responsable de operación de diversas entidades federales como: Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Nayarit, Durango y Aguascalientes, alternando entre ellos, dependiendo del ejercicio en turno y colaborando en estados como Oaxaca, Chihuahua, Tlaxcala y Querétaro. En esas funciones permanecí desde 2009 hasta 2012.

Posteriormente, regresé al laborar a la SEDATU, una vez realizada la fusión con la extinta SRA, en el año de 2013 y estuve alrededor de un año, abatiendo el rezago en la conclusión de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo, principalmente de las organizaciones campesinas denominadas: Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas “UNTA” y Central Campesina Cardenista “CCC”, entre otras.

Por último, me desarrollé como asesor del Subsecretario de Desarrollo Rural, el Mtro. Arturo Nahle García, durante la gestión del Dr. Jesús Murillo Karam como Titular de la SEDATU, en donde mi tarea principal era brindar la información necesaria para la toma de decisiones en la solución de las problemáticas planteadas por los sujetos agrarios en todo el país en torno a sus conflictos agrarios, funciones que duraron un total de 8 meses hasta el cambio del Titular del Ramo por la Mtra. Rosario Robles Berlanga.

Con base en esa experiencia, es que consideré pertinente hacer el presente trabajo, pues incluye de manera sistemática y con una metodología muy clara, todos los principales tópicos que son importantes en la revisión de la solución de los conflictos por la tierra en México.

Sin más preámbulo, vamos a desarrollar las conclusiones que servirán de base para estar en condiciones de crear en otras instancias, metodologías de intervención para la mejora de las áreas de oportunidad en la política agraria del Gobierno Federal.

Conclusiones Generales de la Reforma del Artículo 27 Constitucional, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y problemas por tenencia de la tierra.

Sin lugar a dudas, uno de los grandes cambios que ha sufrido nuestra carta magna es la Reforma del Artículo 27 Constitucional en el año de 1992, la cual puso fin al reparto de tierras emanado de un reclamo social del sector campesino, materializado en los hechos ocurridos durante la revolución mexicana y plasmado en la Constitución de 1917, como el Reparto Agrario.

Sin embargo, desde mi punto de vista, el cambio era necesario pues estaba en juego un recurso finito como lo es la tierra a pesar de que México cuenta con un extenso territorio nacional, a la postre de 75 años de reparto, ya que se habían generado dinámicas negativas que causaban efectos nocivos para el desarrollo del medio rural. Empero, no todo es malo, ya que realizar ese reparto significó mucho en términos de la legitimidad que obtuvo el Estado por las acciones de reparto y la estabilidad política en que se mantuvo el sector al menos por lo que al tema se refiere.

Por lo tanto, cambiar el panorama mediante una reforma del Artículo 27, era quizá el momento correcto, sin embargo, la capacidad del Gobierno Federal de consensar un contenido que guiara a un rumbo mejor definido orientado a una estrategia integral de desarrollo del medio rural, se vio mermada por el contexto político en que se llevó a cabo. El resultado no es del todo malo, pero sí es perfectible, en el sentido de incluir temas a la Ley Agraria que vinculen la realidad nacional y con la norma, es decir, la Ley Agraria no refleja a cabalidad lo que acontece en los hechos, y por lo tanto pierde de vista a algunos de los actores del sector agrario.

Tal es el caso de los poseionarios ya que, en los 200 artículos de la Ley, no se habla de la regulación que se pueda dar desde este ámbito normativo y se deja su suerte a lo que dispongan otros ordenamientos inferiores como lo son los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Quizá incluirlos desde la Ley Agraria pudiera servir para que se contemplen los derechos que pueden llegar a adquirir las personas que por alguna expectativa de derecho se encuentren en condiciones de vulnerabilidad sobre la tierra que poseen y que la hayan adquirido mediante hechos no ilegales o delictuosos.

De la misma manera, incluir dentro de la Ley el mecanismo alternativo de solución de controversias por la tierra le otorgaría un carácter más formal, dejando de lado, las acciones discrecionales que puede tener un gobierno para fortalecer o incluso desaparecer el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. En ese ejemplo, se tiene la experiencia de otros países en especializar al nivel de ley reglamentaria, los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En esa tesitura, la conclusión a que llegamos en este punto es que los esfuerzos aun no son suficientes ya que debería de formar parte del debate nacional, el tema de solución alternativa de conflictos, es decir, aligerar la carga jurídica que resuelve determinadas controversias, que pueden ser resueltas en otros ámbitos como el gubernamental, mediante instituciones específicas creadas para tal fin con un marco normativo propio.

Al día de hoy la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 17 que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo tanto, hacer un ordenamiento específico que pueda contener la regulación de la materia en diferentes ámbitos de aplicación, concentraría los esfuerzos que se hacen por separado entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas.

Consecuentemente, las vías son dos, por un lado, incluir en la Ley Agraria el mecanismo de solución alternativo o en segundo término, que forme parte de una ley que regule los mecanismos de solución alternativos a nivel federal. Por el momento, no se cuenta con ninguna de las dos, así que la operación del mecanismo corre el riesgo de ser manipulado con la discrecionalidad que el otorgue el gobierno en turno.

Hasta el momento, no se destinan los recursos necesarios para atender la problemática, ni queda lo suficientemente formalizado el procedimiento por el cual se debe operar para obtener resultados satisfactorios dentro de una estrategia integral de desarrollo a mediano y largo plazo.

A la par de la creación de este marco normativo y del diseño de una estrategia integral de desarrollo que debe partir desde la solución a los conflictos por la tierra en el medio rural, es imprescindible fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia que serán factores que legitimen en buena medida, la óptica que tengan los ciudadanos sobre este tipo de políticas, obteniendo niveles de satisfacción y legitimidad mayores ante los ojos de la sociedad.

Todo aquel que quiera conocer los datos duros sobre los conflictos sociales en el medio rural por tenencia de la tierra debe de poder encontrar sin mucho trabajo, la información respectiva, ya sea directamente a través de la difusión que pueda ofrecer la SEDATU o bien mediante instituciones como el INEGI o el CONEVAL, sin tener que pasar directamente por el IFAI mediante una solicitud de acceso a la información.

Por otra parte, la investigación teórica sobre el tema del conflicto social, debe de continuar haciéndose, pues el tema es muy complejo y debe ser abordado mediante equipos multidisciplinarios, ello, para entender de mejor manera el fenómeno ya que como se dijo antes, se presenta indefinidamente en la sociedad y en una diversidad muy amplia de situaciones.

En ese tenor, las Universidades es otro eslabón de la cadena, ya que si existe un lugar en donde llevar a cabo estos esfuerzos de investigación son precisamente éstas, además de contar con recursos en capital humano y en líneas de investigación, que bien pueden completar de mejor manera el entendimiento que tenemos sobre los conflictos sociales.

Conclusiones del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Con base en la experiencia profesional que se obtuvo en la operación del Programa, se enuncian las siguientes conclusiones, con la finalidad de exponer áreas de mejora que pueden ser implementadas en la operación de esta política pública, para así mejorar en ciertas áreas que muestran debilidades.

1.- *Es necesario revisar y analizar el Universo de Trabajo del Programa:* el Universo del Programa en el presente año es de 385 conflictos detectados en todo el territorio nacional, sin embargo, no todos los asuntos presentan actividad dentro del Programa, existen algunos que forman parte de la carga de trabajo y no presentan movimiento alguno, debido al poco interés que muestran sus representantes por concluir en el marco de esta vía alternativa o bien por conflictos internos en los núcleos agrarios o grupos de poseionarios.

Por otra parte, no está cuantificado la población total que presenta una situación de conflicto, lo que provoca contar con información sesgada e imprecisa sobre el número de mexicanos que presentan actualmente esas condiciones.

Por ello, es imprescindible realizar censos de población afectada en todos los núcleos agrarios que presentan esta característica, considerando afectados de manera diferencial, es decir, ejidatarios, comuneros, posesionarios y pequeños propietarios, que se ven inmersos en un conflicto por la tierra.

Tener esta información permitiría vincular los apoyos y recursos que deben destinarse a esa población y no sólo hacer antesala para que el Programa entre en actividad a contribuir mediante una contraprestación o con la tierra liberada del conflicto, es decir, durante el proceso de negociación y solución pueden destinarse recursos tanto por el Gobierno Local como el Federal para apoyar a que la población afectada, presente menos impactos negativos, tanto en la esfera social y como en la económica, toda vez que una condición para acceder a programas de desarrollo es la certidumbre en la tenencia de la tierra.

2.- Actualización del marco normativo del Programa: desde el año 2011 hasta el 2016, un total de 5 años, el Programa operó sin presentar ningún cambio en sus Lineamientos de Operación, es decir, durante ese periodo no hubo ninguna adecuación a sus procedimientos y metodologías incluso en su alineación con respecto al Plan Nacional de Desarrollo, pese a que éste cambio en función del sexenio presidencial.

Lo anterior, demuestra que se perdieron 5 años en la revisión integral del Programa, lo cual resulta preocupante para su perfeccionamiento. En ese lapso de tiempo, la SRA en un principio y la SEDATU posteriormente, tuvieron un total de 3 Titulares diferentes, quienes no actualizaron este marco normativo y mucho menos fue perfeccionado.

Es hasta el 2016, con la entrada de la Mtra. Rosario Robles Berlanga, donde se actualizan los Lineamientos, presentando como única modificación la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, no existe un cambio significativo en comparación de los publicados en 2011.

Asimismo, el Programa no cuenta con un manual de operación que especifique cada uno de los procedimientos que deben seguirse en la solución de los conflictos por la tierra, mientras los Lineamientos hablan de generalidades, no existe un documento que presente de manera sistemática y los diagramas de flujos de procedimientos, insumos y productos.

Esa condición genera incertidumbre en el personal del Programa, pues no se tiene un referente de cómo llevar a cabo las disposiciones de los Lineamientos lo que genera discrecionalidad en la toma de decisiones, afecta al seguimiento del flujo operativo, merma los resultados y al control interno.

5.- Creación de una plataforma informática exclusiva para el Programa: durante todo el tiempo que el Programa ha estado vigente, no ha tenido un sistema de información diseñado a partir de las necesidades de éste, la información está contenida en hojas de cálculo que se

van actualizando de forma manual, en una plataforma que es muy endeble en términos informáticos.

Esto genera vulnerabilidad en la información del Programa, ya que no se cuenta con las herramientas en materia de tecnologías de la información adecuadas para alimentar el sistema, salvaguardar la integridad de la información, proporcionar distintos perfiles de usuarios, generar reportes de control y seguimiento de asuntos, computar términos y periodos, etc.

Por lo tanto, la información del Programa se encuentra en condiciones que no aseguran la estabilidad del mismo si la información sufre algún tipo de siniestro o negligencia. Para remediar esta situación se debe contar con una solución informática que supere el error humano en el tratamiento de la información generada y proporcione niveles de estabilidad e integridad de la información, la cual es de un volumen considerable, pues cada asunto presenta una problemática compleja en derecho y en los hechos.

Este sistema debe contemplar una retroalimentación de todas las áreas que se involucran en la operación del Programa, es decir, cada instancia o dependencia debe alimentar de acuerdo con sus atribuciones la parte que le corresponde, con la información que genera.

Es imprescindible que la SEDATU inicie el procedimiento de inversión correspondiente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se destinen los recursos necesarios para la contratación de un proveedor externo que diseñe e implemente el sistema en comento.

6.- *Diseño de un Plan Estratégico de Acción:* El programa carece de un documento que establezca una estrategia a mediano y largo plazo con fines de priorizar la atención de los conflictos que presenten las condiciones más adversas, definiendo responsabilidades y plazos para el cumplimiento de acciones.

No basta con la alineación al Plan Nacional de Desarrollo, es necesario crear una estrategia de atención que permita identificar prioridades en la operación del Programa, la cual no se encuentra definida. Este Plan puede especificar las tareas que tienen ciertos actores o áreas en conflictos específicos, así como los resultados a los que se quiere llegar.

Ahora bien, con base en éste, se puede implementar de mejor manera planes de trabajo anual mejor diseñados, que abarquen un ejercicio real de acuerdo a los recursos con se cuenta cada año y no solo estimaciones como actualmente se trabaja, también serviría de base para que desde la Cámara de Diputados se presupuesten los recursos necesarios para terminar en un plazo determinado con el universo de trabajo o al menos, con el mayor porcentaje de conflictos resueltos posible.

Por su puesto, las áreas que intervienen en la operación del Programa deben participar en este documento, de ninguna manera debe hacerse de manera unilateral, pues ello, solo provocaría una estrategia inoperante y estéril.

Prueba de ello, es que en el apartado denominado “Los Resultados del Programa” del Capítulo Quinto de este trabajo, se muestra un par de cuadros en donde se observa la

evolución del Universo de Trabajado del Programa, en ese sentido se infiere que, en poco menos de diez años de mantenerse sin cambio el Universo de Trabajo, se resolverían la totalidad de conflictos en el país, con los recursos que se destinan actualmente y sin presentar variaciones. Por lo tanto, este documento es imprescindible para que refleje una Política de Estado que resulte efectiva y eficiente.

Áreas de mejora de los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

En este último apartado del presente capítulo, se enuncian las áreas de mejora que desde mi punto de vista pueden ser mejoradas, ya que actualmente son letra muerta en los citados Lineamientos.

En esa tesitura, la primera de ella es la referente al punto 4.1.1. “Cobertura”, párrafo cuatro, el cual señala que:

“Los recursos del PROGRAMA podrán conjuntarse con los de otros programas de la SEDATU u otras dependencias o instancias gubernamentales, cuya normativa específica lo permita, a fin de que tal acción contribuya a resolver la problemática detectada, de manera integral”.¹⁵⁰

En ninguno de los conflictos resueltos, los recursos del Programa se conjuntaron con otros recursos provenientes de otras dependencias o programas gubernamentales. Desde 2006 a 2008, la participación de los Gobiernos Locales se realizaba aportando recursos económicos para cubrir el monto de la contraprestación con base en el avalúo practicado por el INDAABIN, sin embargo, esta práctica fue mermada en la medida de las capacidades financieras de los Ejecutivos Locales, ya que la disponibilidad de recursos para incidir en este ámbito de aplicación del presupuesto, no es la misma que tiene el Gobierno federal. Es así que, en algunos conflictos no se podía formalizar el convenio finiquito ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes pues de debía esperar a la autorización presupuestal del Gobierno Local, lo cual retrasaba en gran medida llegar a una solución definitiva.

En ese sentido, se generó una política interna en la entonces SRA, para cubrir al cien por ciento el monto de la contraprestación y no sufrir algún tipo de retraso o inconveniente alguno en la aplicación presupuestal de los recursos económicos. Sin embargo, los Lineamientos presentan esta apertura que es letra muerta.

Por otro lado, no es necesario que los Gobiernos Locales apliquen recursos económicos que puedan comprometer la solución del conflicto, quizá una contribución que tenga mayor rapidez son los recursos en especie que se pueden aplicar al sector rural y los términos en que dichos apoyos pueden ser otorgados formen parte del convenio finiquito, con tiempos de aplicación diferentes a la contraprestación económica que otorga la SEDATU.

¹⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, Consultado en URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72086/Lineamientos_COSOMER_2016.pdf, [consultado el 15 de abril de 2016].

Como otra área de oportunidad tenemos el punto 4.1.4., inciso c), mismo que señala lo siguiente:

“c) Que los BENEFICIARIOS determinen, de común acuerdo y en los términos previstos en la LEY, la forma, uso y/o distribución de los recursos económicos que reciban como CONTRAPRESTACIÓN. Los CONVENIOS FINIQUITO que al efecto se suscriban, deberán precisar en una cláusula específica dicha decisión, liberando con ello a la SEDATU de cualquier responsabilidad”.¹⁵¹

Como un principio democrático los Lineamientos contemplan que los Beneficiarios decidan sobre el destino de los recursos de la contraprestación, sin embargo, el seguimiento que se pueda hacer sobre la forma, uso y/o distribución de los recursos económicos, es nulo en este momento ya que el seguimiento de recursos se supedita a la discrecionalidad de los beneficiarios para decidir sobre el destino de éstos. No se sabe si los recursos son aprovechados de la mejor manera o no, pese a que su origen es público. Para mejorar esta condición se debe hacer un seguimiento que permita contar con la información oportuna para tomar mejores decisiones sobre las estrategias de solución, y conocer de manera fehaciente si los recursos que se otorgan a cambio de los derechos de la tierra están siendo bien aprovechados o no.

Por supuesto, no se propone que este seguimiento sea una auditoria en términos estrictos, ya que los recursos llegan a manos de los comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios o posesionarios, quienes no son servidores públicos y los que por voluntad de parte mediante una negociación deciden quedarse con este beneficio, sin embargo, es imperativo para la política federal en materia de solución de conflictos por tenencia de la tierra que se cuente con referentes claros acerca de la derrama económica y su impacto en las condiciones de vida de los actores rurales.

Otro punto importante es el de transparencia y rendición de cuentas, el cual no se encuentra plenamente definido en los Lineamientos de Operación, es cierto que aparece el punto número 5 “Publicidad y Difusión” que menciona lo siguiente:

“Una vez resueltos en definitiva los conflictos, la información relativa a cada uno de ellos podrá difundirse a través de los medios masivos de comunicación y de la página de Internet de la SRA (wmq.sra.gob.mx), siempre y cuando la clasificación que haya adoptado el Comité de Información de la SRA, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así lo permita”.¹⁵²

No obstante, que menciona que los resultados deben estar disponibles para su consulta a través de los medios masivos de comunicación y en la página de internet de la Secretaría, se

¹⁵¹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, Consultado en URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72086/Lineamientos_COSOMER_2016.pdf, [consultado el 15 de abril de 2016].

¹⁵² Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, Consultado en URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72086/Lineamientos_COSOMER_2016.pdf, [consultado el 15 de abril de 2016].

tiene que durante este primer trienio de gobierno, no se ha dado la importancia debida a esta arista trascendental del Programa, pues no se ha dado ni lo uno ni lo otro.

Por lo tanto, es necesario revisar este apartado y diseñar un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia y no únicamente circunscribirse a la difusión, que dicho sea de paso, es casi nula pues encontrar información es una tarea difícil y poco accesible para el público en general.

En suma, los esfuerzos en esta área son los menos, ya que durante toda la operación del Programa desde sus inicios en 2006, no se ha tenido una adecuada rendición de cuentas lo que opaca la operación del Programa. Por su puesto, debe de tratarse con cuidado el tema ya que existe información clasificada, sin embargo, si es posible transparentar el actuar de la Secretaría en materia de solución de conflictos sociales por tenencia de la tierra sin que se comprometa la información de datos personales o de conflictos que se están resolviendo por esta vía.

Con las reflexiones anteriores, llegamos al final de este último capítulo y con ello, damos por concluido este trabajo, que se ha hecho con base en la experiencia profesional de 6 años en la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, el cual se diseñó metodológicamente como una revisión de los temas y el estado actual de cada uno, respecto de los que rodean la política de solución de conflictos sociales en el medio rural en México.

Quisiera concluir diciendo que es imprescindible que los actores involucrados se organicen para crear un debate nacional que pueda concluir con una nueva ley agraria y nuevos instrumentos de solución de conflictos por tenencia de la tierra, para ello es necesario la participación de los núcleos agrarios, organizaciones campesinas, gobierno federal y gobiernos locales, para redefinir el rumbo que ha de tomar este tipo de mecanismos en una estrategia de carácter nacional de cara al desarrollo rural nacional y en beneficio de la población que sufre este tipo de circunstancias.

Bibliografía General

Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político. México, 2001, tercera edición, UNAM, 183 PP.

Secretaría de la Reforma Agraria, La Transformación Agraria. Origen evolución y retos. México, 1997, Vol. 1, 237 PP.

Montalvo, Enrique; Rivera Castro, José; Betanzos Piñón, Oscar. Historia de la cuestión agraria mexicana. Modernización, lucha agraria y poder político 1920-1934, Siglo XXI Editores, México, 1989, 271 PP.

Mendieta y Núñez, Lucio. El problema Agrario de México. México, Ed. Porrúa, 1954, pp. 417.

González Navarro, Gerardo N., Derecho Agrario, Editorial Oxford, México, 2009, pp. 595.

Procuraduría Agraria, Marco legal agrario, Sexta Edición, México, 2004, pp. 659.

Balanzario Díaz, Juan, Evolución del Derecho Social Agrario en México, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 465.

Óscar Correas, Léxico de la Política, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Año 2000, p. 831.

Jan-Jacques Rousseau, El Contrato Social, Ed. Maxtor, Valladolid, España, 2008, pp. 239.

Bautista Jiménez, Francisco, Racionalidad Pacifica, una introducción a los estudios para la paz, Ed. Dykinson, Madrid, 2011, pp. 214.

Lorenzo Cadarso, Pedro Luis, Fundamentos Teóricos del Conflicto Social. Madrid, Ed. S.XXI., 2001, pp. 276.

Chatelet Francois y Gerard Mairet, Historia de las ideologías, Ed. Akal, España, 2008, pp.752.

Delgado de Cantú, Gloria M, El Mundo Moderno y Contemporáneo, Ed. Pearson, México, 2005, pp. 435.

Entelman, Remo F., Teoría de Conflictos, Barcelona, Ed. Gedisa, 2002, pp. 223.

Norberto Bobbio, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI Editores, Volumen I, México, 2005, pp. 867.

Hubert Touzard, La Mediación y la Solución de los Conflictos, Ed. Herder, 1981, Barcelona, p.365.

Secretaría de la Reforma Agraria, Actualidad de la Políticas Públicas Agrarias, México, 2006, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, pp. 327.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Memoria Documental Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. 2006-2012, pp.79.

Tomas Hobbes, Leviatán, Trad. Manuel Sánchez Sarto, Ed. Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 1968, pp.264.

Lince Campillo Rosa María, La política o el arte de generar y mantener el espacio dialógico, Estudio Políticos No. 27, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 2012. pp100.

Fuentes electrónicas.

Cámara de Diputados, Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27, fracción XV, [en línea], México, dirección URL <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, (consultado el 28 de abril de 2014).

Plan de San Luis, San Luis Potosí, 5 octubre 1910, dirección URL <http://www.colonial.com.mx/1911/plandesanluis.html> (consultado el 28 de abril de 2014).

Plan de Ayala. Facsímil del manuscrito, Centro de Estudios de Historia de México CONDUMEX, México, 1985, Dirección URL: <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1911/z28nov11.html>. (consultado el 28 de abril de 2014).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (texto original 1917), dirección URL http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf (consultado el 29 abril de 2014).

Publicación del Diario Oficial de la Federación del lunes 6 de enero de 1992, Reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_120_06ene92_ima.pdf (consultado el 28 de abril de 2014).

Morett, Sánchez, Jesús Carlos y Cosío Ruiz, Celsa, El Impacto de las Reformas al Artículo 27 Constitucional en el Campo, PP. 180, Dirección URL: <http://www.cedrrsa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1542&idurl=3471>, (consultado el 28 de abril de 2014).

Manifiesto y llamamiento al pueblo de México por la soberanía alimentaria, los derechos de los trabajadores y las libertades democráticas, Dirección URL: www.unorca.org.mx/trinchera/Manifiesto%20y%20llamamiento.doc (consultado el 28 de abril de 2014).

Acuerdo Nacional para el Campo, numeral 262, Dirección URL: http://fox.presidencia.gob.mx/docs/acuerdo_para_el_campo-280403.pdf, (consultado el 28 de abril de 2014)

Censo Ejidal 2007, INEGI, México, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=15687&s=est> (consultado el 28 de abril de 2014).

Véase dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/27.pdf>. (Consultado el 30 de abril de 2014).

Procuraduría Agraria, dirección URL: http://www.pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa/mision_dec.html (consultado el 30 de noviembre de 2012).

Registro Agrario Nacional, dirección URL: http://www.ran.gob.mx/ran/acercade/ran_mision-vision.html (consultado el 30 de noviembre de 2012).

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, dirección URL: http://www.fifonafe.gob.mx/plantilla_fifonafe.htm?par_pagAct=acercade/misionvision.htm (consultado el 30 de noviembre de 2012).

Universidad Complutense de Madrid, España, dirección URL: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/conficto_social_teorias.pdf, (consultado el 19 de agosto de 2012).

Universidad Complutense de Madrid, España, dirección URL: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/conficto_social_teorias.pdf, (consultado el 19 de agosto de 2012).

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Memoria Documental Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. 2006-2012, dirección URL: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2012/rendicion/memorias/Prog_Atn_Conflic_Agr_Medio_Rural.PDF, (consultado el 21 de marzo de 2016).

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, Consultado en URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72086/Lineamientos_COSOMER_2016.pdf, (consultado el 17 de marzo de 2016).

Consejo Nacional de Evaluación, Evaluación de la Política Social. En URL: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ECR_2014/SEDATU/SEDATU_2015_ECR_E002_Atencion_Conflictos_Soc_Medio_Rural.zip, (consultado el 23 de marzo de 2016).