



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

POLÍTICA, LEGALIDAD Y AMBIGÜEDAD:
ORÍGENES Y SURGIMIENTO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A
CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL (2000-2012)

TESIS
que para obtener el grado de
Maestro en Ciencia Política

presenta

Santiago Ruy Sánchez de Orellana

Director de Tesis: Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

México D.F., enero 2016.

PARA BRENDA,

En el mundo hay mentiras y falsedades,
hechos, verdades y casualidades,
hay mentalidades horizontales, verticales y diagonales.
Derrotas y fracasos accidentales.

[...]

Hay cosas reales y melodramas,
hay laberintos y crucigramas.

[...]

En este mundo hay mucha gente,
hay gente que nace, gente que muere,
hay gente que odia y gente que quiere,
pero no hay nadie como tú.

NO HAY NADIE COMO TÚ.

(Calle 13 Feat. Café Tacuba)

AGRADECIMIENTOS

Ya que la lista de aquellos que contribuyeron directa o indirectamente a la obtención de este grado podría exceder fácilmente los límites de lo razonable, me restringiré a reconocer, en primer lugar, al CONACyT –por la beca a lo largo de la maestría y durante mi estancia en Suiza–, así como a El Colegio de México –por brindarme irreprochables condiciones de trabajo durante el programa. Por eso, agradezco enormemente a todo el equipo del Centro de Estudios Internacionales y a la Coordinación de la Maestría en Ciencia Política –a la profesora Fernanda Somuano y a Beatriz García– por su ayuda a sortear los obstáculos en el camino. Reynaldo Ortega también merece un agradecimiento especial por enriquecer la reflexión en las sesiones de seminario, por acceder a dirigir esta tesis y por las lecturas vigilantes y discusiones críticas que acompañaron su elaboración. También, sin el compromiso y entrega de los profesores del programa no hubiera sido posible llevar a buen término este grado, aunque valdría hacer una alusión especial a Martha Elena Venier, Laura Flamand, Isabelle Rousseau, Jean François Prud’homme y Rogelio Hernández.

A lo largo del proceso de la gestación de esta tesis distintas personas, con quienes comparto el interés por los temas agrarios, me ofrecieron su tiempo, me comunicaron sus puntos de vista y compartieron información. Un sincero agradecimiento para todos aquellos que accedieron a ser entrevistados desde sus diferentes perspectivas y espacios de trabajo. Es muy importante mencionar que sin la generosidad de Gustavo Gordillo –quien además auxilió para la realización de entrevistas–, Manola Sepúlveda, Luis Vázquez León y Antonio Azuela, esta tesis tendría muchas más descuidos y limitaciones de los que ya tiene un trabajo de esta naturaleza. Me siento muy privilegiado de, en diferentes momentos, haberlos tenido como interlocutores y estaré siempre en deuda con ellos por haber estimulado la reflexión y la conclusión de esta tesis. Es preciso mencionar también a los profesores Jean Pierre Jacob, Grégoire Mallard y Ieva Snikersproge de la *École de Hautes Études Internationales et du Développement* con quienes discutí el protocolo de investigación preliminar durante mi estancia en Ginebra a finales de 2014. También agradezco a Ilán Bizberg su lectura y participación en el jurado. Huelga decir, todo desatino u omisión son exclusiva responsabilidad mía.

Ningún posgrado sería completo sin la complicidad de los compañeros y amigos: Camilo, Roberto, Sofía, Montse, Raúl, Emilio, Gibrán, Johan, Germán y a todos con quienes compartí aulas durante estos dos intensos años de muchos aprendizajes. Desde luego, mi familia fue un respaldo y apoyo importantísimo: mis padres Margarita y Alberto, mi abuela Antonieta, mis hermanas Andrea y Erika. Un inmenso agradecimiento a Brenda, a quien dedico esta tesis, que me llenó de fuerza, curiosidad y asombro en el no siempre obvio camino del estudiante-tesista.

Finalmente, es fundamental reiterar que a pesar del desaliento de muchos de los hechos documentados, en estas paginas subyace la convicción de que es posible aspirar a nuevos horizontes: convertir metas sociales y políticas públicas en caminos realistas hacia mejores y más justas maneras de vivir en el campo. Como nos recuerda Armando Bartra en el número 26 de *La Jornada del Campo*: “los campesinos no son retazos del pasado, no son pedacería descontinuada en un cajón de sastre, son –siguen siendo– una clase en vilo, un actor social en perpetua construcción, un sujeto histórico que como pocos tiene pasado y como pocos tiene futuro” (noviembre de 2009).

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	3
INTRODUCCIÓN	5
PREGUNTA E HIPÓTESIS	7
OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y MÉTODOS	11
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	20
“CONTINUIDAD DENTRO DEL CAMBIO” Y LÓGICAS INSTITUCIONALES	20
JUDICIALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA	26
REFORMAS AGRARIAS Y LOS LÍMITES DE LA FORMALIZACIÓN	33
PROPIEDAD Y FORMACIÓN DEL ESTADO	38
CONFLICTOS AGRARIOS Y COSOMER, ¿QUÉ TIPO DE INSTITUCIONALIZACIÓN?	46
LOS EFECTOS NO ESPERADOS DE LA REFORMA AL ART. 27 CONSTITUCIONAL DE 1992	51
CAPÍTULO II. TRASLAPES Y AMBIGÜEDAD: PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL (2003-2012)	57
NORMAS Y OPERACIÓN	58
APUNTES SOBRE INTERVENCIONES EN GUERRERO, GUANAJUATO Y VERACRUZ	64
<i>Límites: Acatepec y Zapotitlán Tablas, Guerrero</i>	65
<i>Poseiones: Ampliación de Haciendita, Guanajuato</i>	69
<i>Expulsiones: Vecindados y ejidatarios de Ocozotepec, Veracruz</i>	74
COSOMER: ¿PROGRAMÁTICO O DISCRECIONAL?	82
CAPÍTULO III. FACTORES COYUNTURALES:	
VICENTE FOX Y LA REFORMA AGRARIA (2000-2003)	92
EL CAMPO EN LA ALTERNANCIA	93
SRA: SUPUESTA DESAPARICIÓN, EFECTIVA EXPANSIÓN.	101
DEL CASO BERNALEJO-OCOTÁN AL COSOMER	111
CAPÍTULO IV. FACTORES INSTITUCIONALES:	
JUDICIALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN AGRARIA	121
JUDICIALIZACIÓN Y TENSIONES CONSTRUCTIVAS	122
POLITIZACIÓN: ACUERDOS AGRARIOS Y LOS EJIDOS POST 1992	137
PROCEDE: PARTICIPACIÓN Y ORIENTACIÓN	146
INTERRUPCIÓN LEGISLATIVA Y OBSTÁCULOS PARA LA MEDIACIÓN	153
CONCLUSIONES	159
FUENTES CONSULTADAS	168

Índice de croquis

Croquis 1. Localización de las principales disputas e intervenciones de COSOMER referidas en esta tesis	17
Croquis 2. Localización de Acatepec y Zapotitlán Tablas, Guerrero.....	66
Croquis 3. Localización de la ampliación de Haciendita, Guanajuato.	70
Croquis 4. Localización del ejido Ocozotepec, Veracruz.....	75
Croquis 5. Localización de la Comunidad Zona Lacandona y la Reserva de la Biósfera Montes Azules.....	89
Croquis 6. Localización de Santiago Xochiltepec y Santo Domingo Teojomulco, Oaxaca.	105
Croquis 7. Localización de la frontera oriental de Santa María Ocotán y Xoconoxtle.	112

Índice de figuras

Figura 1. Lógicas institucionales: judicialización y politización.....	27
Figura 2. Comparativo superficie, núcleos y sujetos agrarios 1991, 2001 y 2007	52
Figura 3. Clasificación de entidades según grado de riesgo	59
Figura 4. Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural	60
Figura 5. Flujograma de etapas y procesos de COSOMER.....	62
Figura 6. Principales indicadores de COSOMER (2003-2012).....	63
Figura 7. Número de asuntos atendidos por estado 2003-2006 y 2007-2006	85
Figura 8. Listado de focos rojos (2003-2004)	118
Figura 9. Focos amarillos identificados y atendidos entre 2003 y julio de 2006.	119
Figura 10. Resoluciones pronunciadas por los Tribunales Unitarios Agrarios (1992-2013). ...	132
Figura 11. Promedio anual de creación de ejidos en los sexenios 1997-2012	143
Figura 12. Número de núcleos agrarios de “nueva creación” inscritos en el RAN entre 1993 y 2013 (por fuente de origen).....	144
Figura 13. Superficie incorporada al régimen ejidal vía “Constitución” de 1996 a 2013 (Chiapas y Nacional excepto Chiapas).....	145
Figura 14. Avances en el porcentaje de núcleos agrarios regularizados mediante PROCEDE (1993-2006) y FANAR (2007-2013)	150
Figura 15. Avances en núcleos agrarios regularizados por FANAR (2007-2013).....	152

ACRÓNIMOS

ACR	Alianza Campesina Revolucionarios
ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAP	Congreso Agrario Permanente
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONACOSA	Consejo Nacional Consultivo Agrario
CONSUC	Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos
COSOMER	Atención a Conflictos en el Medio Rural
CZL	Comunidad Zona Lacandona
DA	Departamento Agrario
DOF	Diario Oficial de la Federación
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FANAR	Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios no Regularizados
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LFRA	Ley Federal de Reforma Agraria
PA	Procuraduría Agraria
PAN	Partido Acción Nacional
PPP	Plan Puebla Panamá
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
RAN	Registro Agrario Nacional
RBMA	Reserva de la Biósfera Montes Azules
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
TA	Tribunales Agrarios
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TSA	Tribunal Superior Agrario
TUA	Tribunal Unitario Agrario

INTRODUCCIÓN

El 14 de agosto de 2008, en secciones marginales de algunos periódicos nacionales y locales, circuló un titular inusual: “Pide Calderón no poner su nombre a ejido”¹ o “Niega FCH su nombre a ejido.”² El episodio sucedió en un acto solemne de entrega de certificados agrarios en Mecalapa, Puebla. La regularización y certificación de las tierras había sido posible gracias a la solución de un “añejo” conflicto entre ejidatarios y un grupo de poseionarios irregulares. Desde hace más de una década, los trabajos de medición habían sido interrumpidos a causa del litigio que ambas partes mantenían por una superficie que reclamaban como propia. A cambio de abandonar la pretensión de recuperar esas tierras, los ejidatarios habían obtenido recursos de un programa de la Secretaría de la Reforma Agraria. Una indemnización por siete millones de pesos, que –según el representante de los ejidatarios– sería destinada a la compra de tierras para la fundación de un “nuevo” ejido.³

Al calor de los discursos y las congratulaciones mutuas, el representante de los ejidatarios –fuera del protocolo– propuso nombrar al “nuevo” ejido como el entonces presidente. Felipe Calderón respondió: "Agradezco mucho la gentileza, pero no es necesario que le pongan el nombre de un servidor. Es más, les pediría que no lo hagan...

¹ “Pide Calderón no poner su nombre a ejido”, *El Siglo de Torreón*, Torreón, 14 de agosto de 2008.

² Blanca Botello, “Niega FCH su nombre a ejido”, *La Crónica*, México, 14 de agosto de 2008 (secc. Nacional).

³ SRA, “Instruye el presidente Calderón a la SRA para que capacite y apoye con proyectos productivos a campesinos de Puebla”, México, boletín, 14 de agosto de 2008, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2008/agosto-08/1792/>, consultado el 14 de septiembre de 2015

es así como los gobernantes empezamos a creernos más de lo que somos."⁴ Veladamente, las notas de prensa reprocharon al presidente la negativa, pero algo más interesante pasó inadvertido: ¿cómo y por qué se creaban ejidos a más de 16 años de la cancelación oficial del reparto agrario? ¿Cómo justificaba la Secretaría de la Reforma Agraria la erogación de recursos públicos para ese propósito? La intención de Calderón de “no perder el piso” pudo ser auténtica, pero –quizá– en ese “desaire” había pesado otra incomodidad. A final de cuentas, esa dotación agraria extemporánea no tenía lugar en el legado de un presidente panista con una agenda muy orientada al “mercado” y al “estado de derecho”. El ejido simbolizaba todo a lo que históricamente se había opuesto su partido.⁵

Los recursos otorgados a los ejidatarios de Mecalapa provenían del programa federal Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER). Cuando sucedió este episodio el programa, en sus cinco años de operación (2003-2008), ya había intervenido –mediante la erogación de más de 4.5 mil millones de pesos– en unas seiscientas disputas por la tenencia de la tierra ejidal o comunal.⁶ Según los informes de la SRA, en el momento de la intervención, esas disputas habían –o estaban por– agotar los cauces legales, sin alcanzar arreglos que satisficieran a los involucrados, y existían riesgos de enfrentamientos. Después de una negociación conducida por el gobierno federal, las partes habrían llegado a acuerdos extra-judiciales en los que –en general,

⁴ Presidencia de la República, “Diversas intervenciones en la entrega de documentos agrarios para Vivir Mejor”, México, Discurso, 14/08/2008, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/08/diversas-intervenciones-en-la-entrega-de-documentos-agrarios-para-vivir-mejor/>, consultado el 7 de septiembre de 2015.

⁵ Nuestra sospecha fueron parcialmente confirmadas: además de anunciar la desaparición de la SRA en 2009, a dos días de dejar el cargo, el mandatario enviaría al Congreso una iniciativa de reforma a la Ley Agraria que plantea prácticamente la disolución de la propiedad ejidal. Ninguna de las dos prosperaría, e incluso, en 2009, –con o sin su consentimiento– se fundaría el ejido “Lic. Felipe Calderón Hinojosa” en Nautla, Veracruz.

⁶ SRA, *Memoria Documental 2006-2012: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2012, p. 20-25

aunque con variantes— una de las partes obtenía la propiedad de la tierra y la otra recibía una indemnización financiada por el erario. La condición era la firma de un “convenio finiquito”, elevado a la categoría de sentencia —o “cosa juzgada”— por el Tribunal Agrario, en el que los involucrados se comprometieran a no reanudar los litigios. En muchos casos, la parte indemnizada destinó la contraprestación a la compra de predios para fundar un “nuevo” ejido.

Pregunta e hipótesis

Esta investigación busca entender porqué emerge y cómo se conforma entre 2003 y 2012 una institución —el programa COSOMER—⁷ que parecería representar una “anomalía” dentro las políticas agrarias de las últimas dos décadas. ¿Por qué una “anomalía”? A primera vista, resulta redundante que el gobierno mexicano —y panista en particular— desarrollara un “nuevo” canal para la atención de conflictos agrarios fuera de los canales oficiales creados *ex profeso* para ello: la Procuraduría Agraria (PA) y los Tribunales Agrarios (TA). Además, que el procedimiento implicara litigios “fuera de los tribunales”, un proceso político-administrativo opaco, reparto de recursos públicos y, más aun, concluyera en la fundación de nuevos ejidos. En los últimos 10 años el estado mexicano había invertido cuantiosos recursos públicos y obtenido avances importantes en la formalización y certificación de los derechos agrarios, en el desahogo de los casos rezagados de demandas de tierra y en el fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales de procuración —la PA— e impartición de justicia agraria — los TA.

⁷ No todas las políticas o programas son instituciones, pero muchas —como el COSOMER— estipulan reglas e involucran derechos y obligaciones mutuas, que distinguen —en patrones de comportamiento más o menos estables— lo apropiado de lo inapropiado, lo correcto de lo incorrecto, lo posible de lo imposible.

Ciertamente, un contexto de mayores garantías legales no es irreconciliable con un programa que –mediante la conciliación, la amigable composición y el reparto de indemnizaciones– da fin a conflictos sociales potencialmente desestabilizadores. Pero me pareció intrigante preguntarme si el manejo y la operación del programa creaban –al menos potencialmente– incentivos para complicidades oportunistas entre grupos sociales, “gestores” y funcionarios ya sea con fines político-electorales o para captar recursos públicos. Incluso, en qué medida la existencia misma del programa hacía de alguna manera “negociable” la aplicación de la Ley Agraria o fortalecía grupos que promovían reglas contrarias a las que busca imponer el Estado mediante esa reglamentación.

Al indagar sobre el modo de operación y las normas del programa, rápidamente me encontré frente a un desfase: se trataba de un programa que, en general, cumplía “razonablemente” (término empleado en las auditorías) con las mayores exigencias –desarrolladas en la primer década del siglo– en cuanto a normatividad, transparencia, evaluación y fiscalización; pero –al mismo tiempo– detalles sustantivos sobre su operación y evaluación eran “información reservada.” En contra de la idea de un supuesto carácter mutuamente excluyente, el programa encarnaba un intrigante traslape entre la distribución de recursos con criterios programáticos y con base en derechos, por un lado; y prácticas de opacidad, intermediación y discrecionalidad típicas del México posrevolucionario, por otro.

La búsqueda inicial de bibliografía fue guiada por la intención de orientar esta tesis hacia el estudio de las trayectorias de algunos conflictos y los efectos de la intervención COSOMER en la esfera local. Sin embargo, me percaté que existían muy pocos estudios en los que se trataran las interacciones e influencias mutuas de la política pública, la política

y la justicia agraria en las dos última décadas. Que además, situaran estas interacciones dentro del proceso más amplio de reorientación económica neoliberal y cambio democrático en el campo mexicano. Esto me llevó a considerar la relevancia de estudiar la institucionalización de COSOMER en relación al contexto político de la alternancia presidencial y la dinámica institucional de los organismos públicos emanados de la Ley Agraria de 1992.

Así, se fue perfilando un estudio que plantea “las reglas del juego” y la ambigüedad de COSOMER como un desenlace histórico por explicar. En otras palabras, desde una perspectiva política e institucional, analizar al programa en tanto resultado –no esperado– del encuentro de intereses y lógicas de distintos actores sociales y estatales insertos en el cambio de régimen de la propiedad “reformada.”

Para responder a estas preguntas, la investigación siguió dos hipótesis complementarias: La institucionalización del COSOMER fue una respuesta gubernamental a la confluencia de, por un lado, las fuerzas centrífugas de la alternancia presidencial y por otro, el agotamiento de la complementariedad funcional de dos lógicas institucionales. Las que interactuaron en las instituciones agrarias durante la puesta en marcha de la reforma entre 1992 y 2000. Cuando, entre 2000 y 2003, algunos problemas agrarios excedieron el ámbito de competencias del sector y adquirieron dimensiones políticas importantes, la lógica de judicialización de la política agraria –que había dominado el sector a partir de 1992– fue puesta en duda, y los altos funcionarios panistas se inclinaron por recurrir selectiva y sistemáticamente a una lógica de mediación institucional (extra judicial) que hasta ese momento mantenía un carácter eventual: una

lógica de negociación y construcción de reglas y acuerdos que tiende a la politización del derecho agrario.

El programa COSOMER adquirió su contenido en los intersticios de ambas lógicas, pues si bien recuperó elementos de los términos de negociación y distribución de compensaciones típicas del régimen posrevolucionario, imprimió un carácter innovador y programático a esos procedimientos. Finalmente, esta institución no modificó la orientación general de la política agraria, sino más bien movilizó lógicas institucionales pasadas para profundizar un cambio gradual en otra dirección. En este caso, la construcción progresiva de capacidades estatales para una mayor regulación jurisdiccional de las controversias agrarias.

Al principio del estudio, se planteó una hipótesis alternativa que se abandonó conforme la investigación empírica avanzó. En ella se le adjudicaba un papel central a las organizaciones corporativas en el advenimiento de COSOMER, que en todo caso, contribuyeron como “detonadoras”. Inspirado en una noción demasiado rígida de la dependencia del sendero, se planteaba el surgimiento del programa como un “bloqueo histórico” (*block-in*) en tanto restauración parcial del “pacto histórico” entre el campesinado organizado corporativamente y el gobierno federal.

Esta hipótesis se descartó, pues la idea de restauración era reduccionista y tenía dos supuestos que probaron ser insostenibles: primero, que un nuevo “estado de cosas” había sustituido casi por completo a aquél que había prevalecido hasta la reforma de 1992; segundo, que era posible el restablecimiento parcial del “estado de cosas” previo. De esa manera, se subestimaban las importantes inercias en el proceso de cambio institucional en el sector agrario y la profundidad del cambio político en México, por un lado, y se

sobrestimaban las capacidades de representación y gestión que las organizaciones gradualmente venían perdiendo desde los años ochenta, por otro. Desde luego, la validez de cualquiera de las dos hipótesis dependió de una caracterización que se fue refinando a lo largo de la investigación acerca de las dinámicas de regulación de conflictos en la aplicación de la legislación agraria de 1992.

Objetivos, justificación y métodos

Aunque no lo supiera en ese momento, esta investigación inició durante numerosas conversaciones informales con visitantes agrarios de la PA y funcionarios de las delegaciones del Registro Agrario Nacional, así como con las impresiones derivadas de mi participación en asambleas y reuniones de trabajo en cerca de 40 núcleos agrarios en Veracruz, Tabasco, Michoacán, Zacatecas, Baja California y Puebla. Como consultor de un programa de asistencia técnica, recorrí durante un año ejidos que habían completado entre 2010 y 2011 el proceso de certificación por medio del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios no Regularizados. Si las historias de los ejidos con antiguos conflictos podían ser tan interesantes como desgarradoras, los inesperados “nuevos ejidos” –la mayoría de ellos creados por intervención de COSOMER– me parecieron especialmente intrigantes por su gran heterogeneidad.⁸

A partir de estas experiencias y después de explorar otras temáticas, decidí realizar un estudio sistemático de las circunstancias y procesos que llevaron al génesis de este

⁸ Algunos ejidos agrupaban a colectivos muy unidos desde hace décadas que trabajaban las tierras recién obtenidas legalmente, otros mantenían nuevos conflictos con las organizaciones que los habían asistido en la “gestión” del asunto ante las autoridades, también algunos parecían el resultado de un mero negocio de “gestores” para obtener recursos –mediante “cooperaciones”– y lograr que el gobierno les comprara tierras “baratas”. Algunos estaban compuestos de personas para las cuales las tierras legalizadas representaban recursos importantes para la subsistencia, para otros de perfil más “urbano” representaban un patrimonio adicional. Algunos tenían poblados con acceso a servicios públicos, en otros casos los ejidatarios se tenían que desplazar cerca de dos horas de sus hogares para llegar a las tierras.

programa. El presente trabajo se inserta, en tanto estudio de caso sectorial y de un dispositivo específico de la política agraria, en la reflexión más amplia sobre la complejidad del medio rural mexicano y los procesos de transformación ligados a la política orientada al mercado y a la apertura democrática. Partiendo principalmente de datos cualitativos, se empleó una estrategia de investigación a partir del método de rastreo de procesos.⁹ Esto implicó la identificación de evidencia diagnóstica que aportara datos para caracterizar las secuencias de eventos que llevaron a la conformación de COSOMER. El punto de partida fue un análisis temático de la participación, estrategias y apreciaciones de distintos actores claves en el surgimiento y formulación del COSOMER. El análisis osciló entre distintos niveles analíticos. Aunque nuestra unidad de análisis se situó a nivel “meso” –en el campo de las organizaciones político legales del sector agrario– fue necesario incursionar en el análisis del cambio político macro y algunos micro escenarios.

La compilación de la información consistió de dos faces que se intercalaron a lo largo del estudio: investigación documental y entrevistas semi estructuradas. Los datos obtenidos permitieron sistematizar una cronología y una base de datos para situar temporal y espacialmente dos ejes en el rastreo de procesos: primero, guiar la descripción de las trayectorias, interacciones y arreglos políticos entre los actores involucrados en el campo organizacional; segundo, especificar las tendencias y patrones de comportamiento observados con el fin de caracterizar las lógicas que los guiaban.

⁹ Véanse David Collier, “Understanding process tracing”, *PS: Political Science & Politics*, 44(04), pp. 823-830 y Mahoney, James, “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”, *Sociological Methods & Research*, 41(4), 2012, pp. 570–597.

La fase de investigación documental agrupó un amplio corpus de documentos oficiales del sector agrario, notas de prensa y fuentes secundarias. Los documentos oficiales abarcaron: bases de datos del RAN e INEGI, las principales reglamentaciones agrarias, planes y programas, informes de transparencias, sentencias y jurisprudencia, –en relación al programa COSOMER– reglas de operación, presupuestos, procedimientos, resultados oficiales, evaluaciones y auditorías. El acceso a la información del programa fue fragmentaria y de calidad desigual. Sin embargo, estas dificultades que parecían insuperables fueron parcialmente sobrellevadas mediante solicitudes de información –con algunos recursos de revisión ante el IFAI (hoy INAI)– y la generosidad de algunos entrevistados dispuestos a compartir puntos de vista e información. Las notas de prensa y boletines se obtuvieron en sitios de internet especializados disponibles gracias al portal de la biblioteca de El Colegio de México y alimentaron una base de datos organizada por temas y fechas. Las fuentes secundarias fueron vitales y tomaron una importancia no contemplada en los inicios de la investigación.

Las entrevistas –a profundidad y semi estructuradas– se realizaron a partir del marco de análisis estratégico de Michel Crozier y Erhard Friedberg¹⁰, cuyo propósito es examinar las dinámicas relacionales de actores individuales y colectivos en distintos escenarios. Así, se examinaron las interacciones estratégicas en entornos institucionales acotados, sucesivamente, moldeados en el curso de esas interacciones. En ese sentido no se buscó maximizar el número de entrevistas, sino seleccionar entrevistados en función de la relevancia de sus distintos puntos de vista. En ese sentido, los problemas de confiabilidad se sobrellevaron a partir de la apreciación inter subjetiva de un proceso

¹⁰ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1981.

específico: el surgimiento de COSOMER. La planeación y el análisis de las entrevistas tuvieron como objetivo identificar sistemáticamente diferencias y complementariedades en las descripciones de cómo los actores percibieron su participación en procesos específicos de toma de decisiones, para después rastrear las lógicas empleadas que guiaron esas acciones.¹¹

Finalmente, se emplearon sistemáticamente estrategias de triangulación de información –entre testimonios, prensa, documentos oficiales y fuentes secundarias– para realizar balances sobre la validez de las descripciones, así como explorar el sentido de las diferencias y similitudes en las maneras cómo los diferentes testimonios y documentos representan las circunstancias y procesos que llevaron al surgimiento del programa.

Este estudio busca dialogar con distintas líneas de investigación de la ciencia política, en especial, y de las ciencias sociales, en general. Dentro de la ciencia política aporta información empírica y argumentos para reflexionar sobre los beneficios y riesgos de la expansión del papel de los tribunales en la vida social y política. Los hallazgos de esta investigación indican la importancia de “desnaturalizar” el “lenguaje de los derechos” y los discursos sobre los supuestos beneficios inherentes al “Estado de Derecho”. Para demostrar que muchas veces las iniciativas de reforma judicial son potenciadas por poderosos intereses particulares y, aun cuando logran imponer su voluntad, los resultados nunca son los esperados. Después de todo, cualquier reforma que

¹¹ En ese sentido, durante las entrevistas, se subrayó la importancia de la descripción de las acciones concretas, siempre, en relación a las acciones de otros actores involucrados. De igual manera, se evitaron preguntas que condujeran a los entrevistados a racionalizar incidentes pasados, a difuminar la temporalidad o a realizar narraciones auto referenciales. Se realizaron 14 entrevistas a profundidad con informantes clave, algunas de ellas se efectuaron en tres sesiones. A solicitud de algunos entrevistados se modificaron sus nombres para guardar el anonimato.

no toma en serio su dimensión política y la implementación tiene muy pocas probabilidades de alcanzar sus metas manifiestas o veladas.

De igual manera, esta tesis aporta elementos para pensar la paradoja de “la continuidad dentro del cambio”. En otras palabras, entender cómo las innovaciones institucionales nunca son totalmente “nuevas”, sino más bien capas superiores que –en términos de intención del gobierno en turno– abarcan y se superponen a las preexistentes. Aun cuando respondieron a otros proyectos históricos, las capas anteriores subsisten en diferentes grados por inercias burocráticas o por las estructuras creadas. Sin dinamitar el concepto, ofrecemos una lectura del Estado y su formación, no como ente absoluto con una lógica unívoca y articulada, sino como una serie de escenarios, procesos y organizaciones burocráticas con lógicas propias.

En el campo de las regulaciones agrarias del México de fin de siglo, este estudio pretende crear algunos puentes entre perspectivas macro –muchas veces con base en estadísticas nacionales– y estudios micro de corte etnográfico. Ya sea calificada de “segunda reforma agraria” o “contra reforma”, las modificaciones legales de 1992 más que desatar “fuerzas” de mercado o menguar al Estado, detonaron disputas sociales, negociaciones políticas y compromisos ambiguos, al tiempo que se construían las bases para nuevos arreglos institucionales y regulaciones. En un contexto de implementación de reformas estructurales (como la telecomunicaciones o energética aprobadas en 2013) es importante –a la distancia– analizar una de las reformas constitucionales más importantes de la historia reciente de México, la del artículo 27 en 1992.¹²

¹² Richard Snyder, *Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

Desde luego, las limitaciones de una tesis como ésta son numerosas. Quizá una de las más restrictivas es que el diseño de investigación privilegió el estudio a profundidad del caso –lo que implicó cierto eclecticismo conceptual– sobre el establecimiento de variables que pudiesen conformar un modelo explicativo aplicable a un gran número de casos. Por lo tanto, más que develar un “mecanismo causal”, este estudio de caso permite extraer reflexiones teóricas y lecciones relevantes para la disciplina y el sector de política aludido. En términos del caso mismo, mientras los obstáculos de acceso a la información limitaron ciertos aspectos del análisis, algunos factores que se mencionan en la exposición no recibieron un tratamiento suficientemente profundo. En todo caso, más que omisiones fueron decisiones de selección basadas en la información empírica y balances teóricos. Sin embargo, sí hubiera sido viable y sugerente profundizar en, por ejemplo, los importantes efectos del auge del multiculturalismo y los discursos sobre los pueblos originarios en las regulaciones agrarias, el papel de las Comisiones de Reforma Agraria en el Congreso, las particularidades del sector en las distintas entidades federativas, la influencia de programas como CORETT¹³ en el diseño del mecanismo de atención o las dinámicas de los conflictos agrarios o socio ambientales vinculados a la minería y otras iniciativas extractivas.

El tratamiento de casos también merece una aclaración. La selección no buscó representatividad sino resaltar algunos elementos relevantes para el análisis. También, en la exposición de casos subrayamos el origen agrario (político legal) de los conflictos, aunque estamos conscientes de otras posibles “entradas” o perspectivas para examinarlos.

¹³ El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) fue creado en 1973 con el objetivo de regularizar asentamientos humanos por la vía expropiatoria principalmente de terrenos de origen ejidal y comunal.

A pesar de estas limitaciones, consideramos que la evidencia y el análisis presentados son suficientes para –más allá de cualquier “duda razonable”– entender el surgimiento del programa y, desde distintos puntos de vista, comprender las dimensiones de “qué está en juego”.

Croquis 1. Localización de las principales disputas e intervenciones de COSOMER referidas en esta tesis



La estructura de la tesis sigue el planteamiento retrospectivo de rastreo del proceso: inicia con un esbozo de COSOMER en tanto resultado histórico por explicar para, sucesivamente, explorar los factores coyunturales e institucionales que contribuyeron a su

surgimiento. En el primer capítulo, se buscó vincular la pregunta de la investigación a tres interrogaciones teóricas: el cambio institucional, la formación y el poder del Estado y la política agraria posterior a 1992. A partir de esa revisión se definen, especifican y acotan conceptos centrales para la investigación como cambio y lógica institucional, judicialización, regularización, conflicto e institucionalización. En el segundo capítulo, analizamos y describimos al programa COSOMER como una innovación institucional con un fuerte arraigo en las prácticas de mediación heredadas de la era posrevolucionaria. A partir de tres casos de intervenciones de COSOMER aportamos un panorama del rango de apertura del programa a distintos usos y abusos, así como su faceta normativa de indicadores y desempeño.

El tercer capítulo contiene una descripción analítica de los factores coyunturales que llevaron al surgimiento de COSOMER. En él, se analizan los acontecimientos que, entre 2000 y 2003, llevaron a que los conflictos agrarios ocuparan un lugar de primer orden en la agenda política nacional. A partir de ciertos casos que adquirieron amplias dimensiones, analizamos cómo ciertos conflictos excedieron el ámbito de competencias del sector y comprometieron la capacidad del Ejecutivo federal para atenderlos. Con el fin de vincular el contexto político de la alternancia presidencial con las organizaciones del sector agrario, agrupamos en la noción de “fuerzas centrífugas” una serie de fenómenos relacionados con la incertidumbre en materia agraria: la tensión entre el gobierno federal y las organizaciones rurales (post oficialistas o de oposición) o la mayor autonomía de los poderes legislativos, judiciales y locales.

En el cuarto y último capítulo se reconstruyen los factores institucionales en la conformación de COSOMER. Se analiza la coexistencia de dos lógicas

–politización y judicialización– que intervinieron en la formación y estabilización de las instituciones gubernamentales encargadas de implementar la reforma de 1992. Así se busca explicar el traslape programático/discrecional del programa como resultado de la confluencia competitiva de dos lógicas institucionales. El desgaste de la complementariedad funcional entre ambas lógicas devendría de la dinámica de “superposición de capas” en las reglas y sería exacerbada durante los primeros tres años de alternancia en el ejecutivo federal.

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO

Es necesario haber visto a los Agrimensores en plena actividad para comprender el espanto que puede producir la presencia de esos seres con oficio de insectos. [...] Desenrollaban largas cintas sobre el suelo, hincaban estacas, cargaban plomadas, miraban por unos tubos, y por cualquier motivo se erizaban de reglas y de cartabones. [...] Andaban de aquí para allá, insolentemente, midiéndolo todo y apuntando cosas con gruesos lápices de carpintero, en sus libros grises.

Alejo Carpentier, *El reino de este mundo*, 1949.

“Continuidad dentro del cambio” y lógicas institucionales

En las últimas décadas, una de las interrogantes más fascinantes en los estudios institucionales es la “continuidad dentro del cambio”.¹⁴ Según Douglass North, las instituciones importan porque son el vínculo entre pasado, presente y futuro. Las instituciones son reglas y restricciones creadas por el hombre para dar forma y moderar la incertidumbre.¹⁵ Incluso cuando hay eventos abruptos (revoluciones o conquistas), el cambio institucional es lento y gradual. Las discontinuidades son poco frecuentes. Las estructuras de incentivos económicos y sociales rara vez experimentan transformaciones

¹⁴ No por casualidad, con frecuencia, figuran epígrafes de Jean-Baptiste Alphonse Karr o de Giuseppe Tomasi en publicaciones académicas: “*Plus ça change, plus c’est la même chose*” o “*Se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi*”. Para una síntesis de esta interrogante véase Cathie Jo Martin, “Altered States Negotiation and Micro-Foundations of Institutional Change” Cambridge, MA, Universidad de Harvard, 13 de septiembre de 2013 (conferencia).

¹⁵ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p.17.

radicales pues aún si una modificación legislativa altera las reglas formales de las interacciones, los cambios informales tienen ritmos y alcances distintos. Por eso, los patrones de conducta –atados a normas, valores o estándares personales– tienden a perdurar. A menos que los individuos perciban modificaciones sustantivas y más o menos duraderas en las reglas que distinguen lo apropiado de lo inapropiado, lo correcto de lo incorrecto, lo posible de lo imposible.¹⁶

La historia es irreplicable y cada periodo tiene características propias pero las lógicas de las instituciones políticas surgidas en querrelas pasadas –ahora institucionalizadas– moldean las disputas por el poder en el presente.¹⁷ Las “nuevas” instituciones no surgen ni se crean en el “vacío” sino a partir de instituciones preexistentes, que supuestamente deben reemplazar o, por lo menos, desplazar gradualmente a las anteriores. Esto es especialmente cierto cuando se habla de “reformas estructurales” que pretenden llevar a cabo “cambios de paradigma” o transformar entramados institucionales marcados por altos grados de heterogeneidad y pluralismo normativo.

Las modificaciones al artículo 27 constitucional en 1991 y la emisión de la Ley Agraria en 1992 cumplen con ambas condiciones de dificultad. El cambio legal involucró modificar sustantivamente los arreglos políticos e institucionales que, a lo largo de 75 años de régimen de reforma agraria, habían alcanzado más de la mitad del territorio de México (52.9%): 103.3 millones de hectáreas en manos de 3.5 millones de “jefes de familia” distribuidos en 29 983 núcleos agrarios (1991).¹⁸ Un rasgo impresionante fue la

¹⁶ James Mahoney y Kathleen A. Thelen, “A Theory of Gradual Change” en James Mahoney y Kathleen Ann Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 13.

¹⁷ Theda Skocpol, “Why I Am an Historical Institutionalism”, *Polity*, 28(3), 1995, p. 103.

¹⁸ Censos Ejidales VII (1991), INEGI.

plasticidad de las instituciones emanadas de la reforma agraria posrevolucionaria para operar en escenarios socioeconómicos, etnoculturales y ecológicos muy diversos. La comunidad agraria y el ejido posrevolucionario engarzaron en un órgano micro local de gobierno bastante homogéneo, una pluralidad de formas de tenencia y normas de acceso y control de los recursos naturales, así como una multiplicidad de configuraciones de poder y autoridad.

Según la corriente del pensamiento económico que guió a los reformadores en 1992, liberalizar los potenciales productivos del ejido para alcanzar una distribución más eficiente de los activos de tierra requería tres innovaciones institucionales: generar mayores garantías legales en la propiedad rural para conformar un mercado formal de tierras; instituir Tribunales Agrarios para transferir la impartición de justicia agraria de la esfera discrecional de la administración a la regulación jurisdiccional; y crear un cuerpo de funcionarios para la asistencia legal gratuita de los “sujetos agrarios”, que reemplazara a los intermediarios “tradicionales” asociados al PRI –“coyotes”, líderes agrarios y burócratas corruptos– que imponían reglas arbitrarias a las transferencias o gestiones de tierra.¹⁹ Para hacer esto posible los promotores de la reforma buscaron generar nuevas capacidades estatales mediante un rediseño de la arquitectura del sector agrario federal y la regularización y certificación de las tierras “reformadas.”

A más de 20 años de la reforma, las instituciones político legales del sector agrario manifiestan importantes inercias en sus interacciones con la población, en las que se traslapan viejas y nuevas demandas, discursos e intereses: una dinámica de cambio que a

¹⁹ Entrevista con Gustavo Gordillo de Anda, ex funcionario e investigador experto en asuntos ejidales, realizada por el autor, marzo-abril de 2015.

menudo parece más agregativa que substitutiva. Entre 1991 y 2012, los funcionarios especializados en la asistencia legal de los campesinos, más que reemplazar a los “viejos” líderes agrarios o “coyotes”, se sumarían al campo de la intermediación y la “gestión”. La capacidad de atención de los tribunales aumentó continuamente a pesar de circunstancias adversas pero la legislación abrogada siguió siendo empleada para resolver disputas agrarias mediante los artículos transitorios o al ampararse en el carácter “imprescriptible” de la propiedad agraria. Cerca del 90 por ciento de la superficie ejidal y comunal fue regularizada, pero las transacciones informales de tierras se dispararían y la superficie en propiedad agraria –lejos de incorporarse masivamente al dominio pleno– se expandiría de forma moderada y constante.²⁰ Estas transformaciones se asemejan al cambio incremental por “superposición de capas” descrito por Mahoney y Thelen en que las nuevas reglas se sobreponen, intercalan o acompañan a las reglas preexistentes.²¹

Cuando las nuevas instituciones no logran desplazar a las anteriores se elevan las probabilidades de que los tomadores de decisiones elaboren políticas contradictorias o ambiguas. En 2003 surge COSOMER dentro de esta dinámica de cambio por “superposición de capas.” Cuando las soluciones legales son “inaceptables” para las partes en conflicto, el programa interviene, en tanto instancia suplementaria o canal adicional para casos “excepcionales”. Al plantearlo como programa, da a la “excepcionalidad” un carácter estable y sistemático. Esto implica que las partes sigan procesos administrativos y políticos en el que los criterios de selección y distribución son, en diferentes grados, discrecionales y el marco legal es sujeto a interpretaciones o negociación.

²⁰ Censos Ejidales VII (1991), VIII (2003) y IX (2007), INEGI.

²¹ Mahoney y Thelen y, *op. cit.*, 2009, pp. 8-19

Ya que las regulaciones agrarias en México involucran pluralismo normativo y una multiplicidad de actores e intereses en escenarios muy diversos, analizar las dinámicas de cambio en distintos niveles de integración es complejo. Nuestra unidad de análisis se sitúa a nivel “meso” en el campo de las organizaciones político legales del sector agrario, que agrupa funcionarios, magistrados, abogados, consultores y –en menor medida–, representantes, notarios, evaluadores, “ejidos”, “comunidades”, propietarios. Un campo organizacional es un nivel analítico intermedio entre las macro-instituciones de la sociedad, por un lado; y las prácticas y los micro-escenarios, por el otro. Los parámetros organizativos de un campo provienen de lógicas institucionales, que estructuran el entendimiento que los individuos y los grupos tienen de las situaciones, guían su toma de decisiones y proveen narrativas que justifican sus acciones.²²

Dentro de campos organizacionales complejos, las organizaciones responden heterogéneamente a la introducción de nuevas lógicas dependiendo de su exposición previa o de si el cambio es percibido como legítimo o ilegítimo.²³ Desde una perspectiva local, las leyes y programas gubernamentales constituyen estructuras de oportunidades. Aunque algunos elementos de la legislación puedan ser incorporados a las prácticas, el cambio puede ser poco perceptible, otros pueden proveer justificaciones para emprender nuevas vías.²⁴ El proceso mediante el cual una lógica se vuelve dominante puede generar

²² En el artículo seminal de esta corriente los autores se alejan de la propuesta del isomorfismo, para interesarse por los efectos diferenciales de las lógicas sobre grupos e individuos Robert Friedland y Robert Alford, “Bringing society back in: symbols, practice, and institutional contradictions” en W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991. 232-266

²³ Patricia H. Thornton y William Ocasio “Institutional Logics” en Royston Greenwood, Kerstin Sahlin-y Christine Oliver (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles, Sage, 2008, pp. 100-101

²⁴ Christian Lund, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 4-5.

tensiones dentro del campo organizacional, pues implica una distribución desigual de recursos y valida acciones de distintos individuos y grupos. Para este estudio las lógicas institucionales son importantes, ya que permiten conceptualizar procesos de cambio por “superposición de capas” en campos donde el reemplazo de una lógica dominante por otra es un proceso incompleto de negociación continua marcada por desigualdades de poder.²⁵

Por más codificadas y formales que sean las “nuevas” reglas, su carácter orientador de preferencias y expectativas suele permanecer ambiguo y sujeto a debate e impugnación. Paradójicamente, las instituciones encarnan su propio dinamismo en el grado de apertura a interpretaciones y en la operación misma de las reglas.²⁶ Como nos recuerda Sally Falk Moore: “la creación de reglas y órdenes simbólicos y sociales es una industria humana sólo comparable con la manipulación, elusión, reelaboración, remplazo y desmantelamiento de reglas y símbolos frente a los cuales la gente está igual o más comprometida.”²⁷

La idea que guió esta investigación es que, entre 1992 y 2000, dos lógicas institucionales en competencia coexistieron entre los funcionarios encargados de la puesta en marcha de la Ley Agraria de 1992. En ese periodo, y hasta ahora, la lógica que tiende a la judicialización de la política agraria dominó en gran medida al campo organizacional, sin embargo, en ciertas situaciones –principalmente para enfrentar

²⁵ Vease P. Thornton y W. Ocasio, *op. cit.*, 2008, p. 206; Trish Reay y C.R. Hinings, “Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics”, *Organization Studies*, (30)2009, p. 629; Jill M. Purdy y Barabara Gray, “Conflict logics, Mechanisms of Diffusion, and Multilevel Dynamics in Emerge Institutional Fields”, *The Academy Management Journal*, 52(2), 2009, pp. 355-38

²⁶ James Mahoney y Kathleen A. Thelen, “A Theory of Gradual Change” en Mahoney y Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 9-10.

²⁷ Sally Falk Moore, *Law As Process: An Anthropological Approach*. Londres, Routledge, 1978, p. 1

“emergencias”– los funcionarios recurrieron a la lógica de politización del derecho agrario. Esta dinámica generó una complementariedad funcional hasta los albores de año 2000, cuando la lógica de judicialización fue puesta en duda por una serie de conflictos agrarios que excedieron el ámbito de competencias del sector y adquirieron dimensiones políticas importantes. COSOMER surge en 2003 como una respuesta y es un híbrido de ambas lógicas. Pero, ¿en qué consisten ambas lógicas? ¿Cómo se conformaron?

Judicialización y politización de la propiedad agraria

La lógica de la politización a la que nos referimos deviene de la recuperación selectiva de elementos de un cuerpo desgastado de leyes estatuidas entre 1915 y 1971. La base de esta lógica resulta de una narrativa “naturalizada” de la historia agraria nacional refrendada en la retórica oficial pero también en expresiones de disidencia. Emilio Kouri la sintetiza – con ironía– de la siguiente manera:

“Todos creemos saber —¿o no?— que la ancestral organización comunal de los pueblos garantizó por largo tiempo su supervivencia con cierta equidad interna, que las Leyes de Reforma obligaron a los pueblos a subdividir la propiedad contra su voluntad, con consecuencias desastrosas, que la rapiña rural porfirista y la humillante miseria en que ésta sumió al campesinado fueron la causa principal de la revolución agraria, cuyo gran héroe y mártir fue Emiliano Zapata, y que el fruto de toda esa sangrienta lucha fue el reconocimiento a nivel nacional de los derechos de propiedad colectivos y su reconstitución —ardua, compleja, lenta, a veces también chueca— a través de una reforma agraria ejidal.”²⁸

²⁸ Emilio Kouri, “La invención del ejido”, México, *Nexos*, 2015

Esta caricatura de procesos mucho más complejos es la base del vínculo ideal y paternalista²⁹ –de obligaciones y responsabilidades recíprocas– entre las autoridades gubernamentales emanadas de la Revolución y los “campesinos”.

Figura 1. Lógicas institucionales: judicialización y politización

Lógica	Judicialización de la política agraria	Politización del derecho agrario
Unidad de preferencia	Sujeto individual sobre el colectivo	Sujeto colectivo sobre el individual
Principios de autoridad	Ciudadanía y “buen gobierno”	Paternalismo y “ciudadanía indirecta”
Marcos de referencia	Marco legal rígido y normas por precedentes Decisiones a partir de principios generales y abstractos Búsqueda de equilibrio entre “justicia” y “orden” “Solución correcta”	Marco legal sujeto a negociación Decisiones contextualizadas y particulares Búsqueda de equilibrio entre “justicia social” y “governabilidad” “Solución posible”
Riesgos	Audiencia abierta y regulación cruzada (pesos y contrapesos) Alienación de los sujetos del sistema jurisdiccional / Falta de “sentido común”	Propensión al hermetismo y rendición de cuentas a camarillas Contravención de la validez de la ley agraria / Sobrepolitización

Fuente: Elaboración propia a partir de datos empíricos y diversos escritos³⁰

²⁹ Para una caracterización magistral del paternalismo: Eugene D. Genovese, *Roll, Jordan, Roll: The World the Slaves Made*. New York, Pantheon, 1974.

³⁰ Fuentes diversas, principalmente E. P. Thompson, “La economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII”, *Costumbres en común*, Barcelona, Ed. Crítica, 1995, pp. 295-297; Enrique Cabrero Mendoza, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México”, *Gestión y política pública* 9, no. 2, 2000, pp. 180-229; y Vallinder Torbjörn. “The judicialization of politics. A world-wide phenomenon: introduction”, *International Political Science Review*, 15, no. 2, 1994, pp. 91-99.

La contraparte de esta retórica, desde la perspectiva de los funcionarios o intermediarios, es una visión de los “campesinos” como: “criaturas irracionales y descarriadas que deben ser protegidas de lo malo que hay en ellas por su propio interés y el de la sociedad”.³¹ Esta imagen dual aún es frecuente entre los funcionarios agrarios. Por ejemplo, en palabras de un magistrado agrario, cuya oficina está repleta de retratos de Emiliano Zapata, la gente que vive en el campo: “es muy difícil, porque carecen de instrucción, no es gente que esté educada, no es gente que respete las leyes y la figura de la autoridad.”³² Fácilmente los ejemplos podrían multiplicarse.

En los albores del régimen posrevolucionario, el estado *paterfamilias*, que personificaba parcialidad como neutralidad³³, decretó que la gente del campo no estaba lista para la propiedad privada, que era necesario un órgano de propiedad colectiva como una fase intermedia. Con Cárdenas se disiparía ese carácter transicional y la reforma agraria adquiriría con más claridad su carácter corporativo y virtualmente permanente. El carácter colectivo del reparto agrario respondió a las evocaciones no exentas de romanticismo que asociaban el trabajo, la tierra y la pertenencia a una comunidad.³⁴ Pero también al imperativo pragmático de ensanchar de manera rápida las filas de apoyo del régimen posrevolucionario. El ejido se convirtió en la solución política predilecta ya no sólo para restituir ejidos a “comunidades independientes”, sino para atender los reclamos de una gama más amplia de posibles beneficiarios: peones acasillados, jornaleros

³¹ Daniel Nugent y Ana María Alonso, "Tradiciones selectivas en la reforma agraria y la lucha agraria: cultura popular y formación del Estado en el ejido de Namiquipa, Chihuahua", en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Era, 2002, p.192

³² Entrevista con Emilio Torres Martínez, magistrado de Tribunal Unitario Agrario, realizada por el autor, 22 de junio de 2015.

³³ D. Nugent y A.M. Alonso, *op. cit.*, 2002, p.192

³⁴ Gabriela Torres-Mazuera, "El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*", *Península*, 7(2), 2012, p. 72.

agrícolas, entre muchos otros.³⁵ En gran medida, por eso, en la lógica de la politización, las demandas colectivas imperan sobre las individuales.

Hay un supuesto implícito de primera importancia: si los interesados “carecen de instrucción” y se trata de colectividades es natural que acudan a representantes e intermediarios para el reclamo de demandas. En esta lógica, los intermediarios o líderes pueden ser valorados de distintas maneras –bienhechores o manipuladores–, pero en todo caso se reconoce su importancia como interlocutores. Esto implica una idea de “ciudadanía indirecta” en la medida en que son las cadenas de intermediación que vinculan el ejercicio desigual de derechos o acceso a servicios con el poder político.³⁶ Los ciudadanos dependen de intermediarios para protección y sólo pueden hacer efectivos sus derechos alcanzando influencia individual o usando los servicios de esos intermediarios.

Aunque esta lógica está fuertemente cargada de vocabulario jurídico, en la toma de decisiones, las consideraciones políticas –pragmáticas, monetarias o “justicieras”– pesan más que las técnicas o legales. Igualmente, en las tensiones entre imperativos legales-burocráticos y otros principios –ideológicos o personalistas–, se privilegian a los segundos. Eso no quiere decir que esta lógica se erija como una justificación moral para romper o torcer la ley, se limita a sostener la postura simple –pero muy difundida a lo largo del periodo posrevolucionario– que muchas veces la “justicia” está por encima de la ley.

³⁵ Alan Knight, "El campo mexicano en el siglo XX: la dialéctica entre desarrollo y debate", en Sergio Zendejas y Peter de Vries (eds.) *Las disputas por el México rural*, vol. II, Colmich, Zamora, 1998, pp. 17-43.

³⁶ Andrew Selee, *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2011, pp. 18-20.

La lógica de la judicialización surge, más que como una propuesta coherente, como una respuesta a la sobre politización de la acción pública en materia agraria y la necesidad de imponer límites al poder político. Según Pilar Domingo, la judicialización es un fenómeno que se manifiesta en mayor presencia “de procesos judiciales y de fallos de los tribunales en la vida política y social, y la creciente resolución en los tribunales de los conflictos políticos, sociales o entre el Estado y la sociedad.”³⁷ A pesar de que es bien sabido que la relación entre judicialización y construcción del Estado de Derecho dista de ser directa, esta lógica sostiene que *per se* la prominencia de los jueces en la esfera pública es un fin deseable.

Esta lógica se conforma con base en una concepción evolucionista y teleológica de la legalidad: todo sistema de tenencia que ocurra fuera de las instituciones formales es inherentemente anárquico o irracional y por lo tanto inseguro. Esta dicotomía supone que las formas de tenencia colectiva tienen pocas posibilidades de dar lugar a derechos de propiedad bien definidos y menos aún al desarrollo económico, pero conforme la sociedad “progresa” y se vuelve más “eficiente” la propiedad individual tenderá a imponer sus ventajas. Por eso, en la lógica de la judicialización los individuos deben ser protegidos legalmente del yugo de las “corporaciones.”

Aunque la lógica de la judicialización no se manifestaría claramente en las disposiciones legales hasta la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) de 1971, sus antecedentes nos remiten a la presidencia de Cárdenas –con el establecimiento de los *certificados de inafectabilidad ganadera*– o a la de Miguel Alemán –con el otorgamiento

³⁷ Pilar Domingo, “Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México” en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Agell (coords.) *La Judicialización de la Política en América Latina*, México-Bogotá, CIESAS, Universidad del Externado de Colombia, 2011, p. 45

del derecho de amparo a propietarios afectados por el reparto. La LFRA se nutre de la lógica de la judicialización en la medida en que propone los parámetros de institucionalización más seguros para la propiedad comunal y ejidal, así como el esclarecimiento de las normas procesales y de las atribuciones de las instituciones agrarias.³⁸

Curiosamente, como Díaz y Díaz apunta, la avanzada codificación de la Ley de 1971 llevaría “el germen de su abrogación.” A la razón señalada por el autor –a saber que la LFRA pretendió “fijar en términos perennes, un proceso de reforma que, por su naturaleza, tiene límites precisos”³⁹– hay que añadir una segunda. La Ley de 1971 marcó el inicio del tránsito de un acento judicial agrario puesto en los procedimientos y acciones colectivos hacia los individuales. Las reformas al art. 27 constitucional y a la LFRA de 1983 establecieron la primera facultad sustraída del Presidente de la República. Estas modificaciones transfirieron la facultad de emitir resoluciones sobre derechos ejidales individuales a las Comisiones Agrarias Mixtas: los procedimientos de privaciones, nuevas adjudicaciones, sucesiones ejidales y permutas entre ejidatarios.⁴⁰ Pero poner en orden los derechos agrarios individuales, requirió acreditar –mediante la integración de la documentación básica– la personalidad jurídica del sujeto colectivo.

La lógica de la judicialización no es una fuente de inspiración para las reformas de 1992, más bien es un punto de llegada de las tres corrientes que desde dentro del gobierno

³⁸ Martín Díaz y Díaz, “Las reformas al artículo 27 constitucional. La etapa del ejido voluntario” en Antonio Azuela (comp.), *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 375.

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ Martha Chávez Padrón, “Consideraciones jurisdiccionales en materia agraria”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, III(8), 1995, p. 43-71.

darían el contenido a las modificaciones legislativas.⁴¹ Primero, la defensa neoliberal del libre mercado promovida por las organizaciones de empresarios agrícolas, los cuadros tecnocráticos neoliberales y los organismos multilaterales como el Banco Mundial. Segundo, el fin de la tutela burocrática y de la injerencia estatal en los procesos productivos en la línea de organizaciones autónomas cuyos cuadros habían sido incorporados a la administración salinista. Por último, la corriente “indigenista” que pugnaba por la defensa de las tierras comunales indígenas. A pesar de diferencias sustantivas y ciertas contradicciones, las tres corrientes coincidirían en la necesidad de “dar certeza legal a la propiedad”, crear tribunales autónomos y regularizar las posesiones de ejidos y comunidades.

La lógica de la judicialización retoma elementos –pero no es una calca– de las consignas difundidas por organismos internacionales sobre la necesidad de crear ambientes seguros de “inversión” o acerca del supuesto vínculo causal entre derechos de propiedad formalizados y la eficiencia económica.⁴² Conforme avanzó la puesta en marcha de la reforma, la lógica de judicialización fue adquiriendo características propias del contexto mexicano de finales del siglo XX. Gabriela Torres-Mazuera ilustra bien estas adaptaciones en la evolución de la noción de *incertidumbre* entre 1992 y 2006.⁴³ En 1992, el discurso gubernamental señaló la necesidad de dar por concluido el reparto agrario para terminar con la incertidumbre de los propietarios privados ante el riesgo de

⁴¹ Hubert C. de Grammont, “Nuevos actores y formas de representación social en el campo.” en J. F. Prudhomme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1995, pp. 68-105 cit. por Gabriela Torres-Mazuera, “El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*”, *Península*, 7(2), 2012, p. 72.

⁴² Hernando de Soto, *The Mysteries of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books, 2000.

⁴³ Gabriela Torres-Mazuera, “Formas cotidianas de participación política rural: el PROCEDE en Yucatán”, *Estudios Sociológicos*, XXXII(95), mayo-agosto, 2014, pp. 295-322.

que sus predios fueran expropiados o “invadidos” por demandantes de tierra. Con la creación del PROCEDE, en 1993, para implementar la nueva ley agraria, la noción de incertidumbre pasa de los propietarios privados al sector agrario. Para 2006, un razonamiento circular –frecuente en esta lógica– ya se encontraba bien difundido en los informes y planes del sector: los conflictos emergen por falta de regularización de la tenencia de la tierras y muchas veces no se puede regularizar a los núcleos agrarios por sus conflictos.

La rivalidad y sinergias entre ambas lógicas se irán aclarando en la exposición, pero para ejemplificar sus interacciones vale la pena citar el trabajo de Monique Nuijten.⁴⁴ La autora afirma que, en el oriente de Jalisco, la burocracia agraria se legitima al dar esperanza a los ejidatarios de resolver sus conflictos agrarios. En la relación entre funcionarios agrarios y ejidatarios opera una fantasía con un doble discurso: burócratas e intermediarios apelan al “apego a los procedimientos formales” –la lógica de la judicialización– y, simultáneamente, se presentan como “el contacto adecuado”, “aquel que tiene palancas o que conoce a la gente indicada” –la lógica de la politización. La burocracia en tanto “máquina generadora de esperanza” apela simultáneamente a las lógicas antes expuestas, lo que fácilmente se convierte en nuevos peregrinajes a las oficinas gubernamentales y trámites sin fin.

Reformas agrarias y los límites de la formalización

Hoy por hoy, la reforma agraria ha ampliado su significado original para dejar de denotar exclusivamente las transferencias de tierras de grandes propietarios a grupos que carecen

⁴⁴ Monique Nuijten, "Between Fear and Fantasy Governmentality and the Working of Power in Mexico." *Critique of anthropology* 24(2), 2004, pp. 209-230.

de ellas.⁴⁵ La definición contemporánea entiende la propiedad agraria como un entramado de derechos y obligaciones –*bundle of rights*–, sujetos a la regulación de organizaciones locales, agencias o tribunales especializados, programas de mejoramiento catastral y fiscalización. Sin embargo, algunas reformas agrarias redistributivas o restitutivas – altamente controversiales y contenciosas– aún están en proceso en Sudáfrica, Brasil, Filipinas, Zimbabue o Colombia. A pesar de que esto involucra negociación y políticas dirigidas por el Estado, en sintonía con las tendencias globales neoliberales, su implementación incluye mecanismos de mercado: programas de créditos, compensaciones a precios de mercado y reservas de tierras, incluso promovidas y financiadas por el Banco Mundial.⁴⁶

Desde la década de los ochenta, las políticas de regularización de la tierra han dominado la agenda internacional de cooperación y financiamiento para la “gobernanza de la tierra” u “ordenamiento urbano.” El marco general de estas políticas retoma los planteamientos de estudiosos del desarrollo como Hernando de Soto –probablemente el autor más citado– quien concibe la regularización de la propiedad como la ruta, por excelencia, para el “empoderamiento de los pobres.”⁴⁷ Este tipo de planteamientos se fundamenta en un supuesto vínculo causal entre derechos de propiedad anclados en las instituciones formales del Estado y la eficiencia económica. Según de Soto, la

⁴⁵ En el siglo XX, las reformas agrarias fueron un componente mayor de los regímenes que se formaron tras insurrecciones revolucionarias. La oleada inició en Rusia (1917), México (1930/1970), China (1940) y Vietnam (1950). Después de la Segunda Guerra Mundial, la reforma agraria se propagó por Europa del Este; en respuesta a los planes socialistas de reacomodo de la propiedad, otros gobiernos en el “Tercer Mundo” llevaron a cabo reformas. Estados Unidos apoyó estas iniciativas en Corea del Sur y Taiwan (1940/1950) y en gran parte de América Latina e India, bajo la “Alianza para el Progreso” (1960/1970). Sus duraciones, alcances, resultados y límites fueron tan distintos como contrastantes. Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Wrongs*, Oxon, RU, Routledge, 2009, pp. 127-131.

⁴⁶ Thomas Silkor y Daniel Müller “The Limits of State-Led Land Reform: An Introduction”, *World Development*, 8 (2009), pp. 1307–1316

⁴⁷ H. de Soto, *op. cit.*, 2000.

informalidad es una respuesta racional de actores frente a marcos regulatorios rígidos impuestos por el Estado que inhiben la iniciativa “empresarial”. Por eso, si los pobres no logran beneficiarse del capitalismo es por la falta de reconocimiento de sus activos por el sistema legal formal. En estas condiciones, los pobres son incapaces de convertir sus posesiones en capital pues no pueden comercializarlas o usarlas como garantía de crédito.

Desde la publicación de *The Mystery of Capital* (2000), numerosos investigadores han aportado evidencia para poner en duda las soluciones de de Soto. Primero, algunos autores critican la omisión de muchas experiencias pasadas que demuestran las limitaciones de los procedimientos y resultados de la regularización, principalmente, en los proyectos donde el mismo de Soto participó.⁴⁸ Segundo, esta perspectiva ignora las restricciones de acceso a la tierra en muchos países. Ya que la formalización o regularización de la tierras nunca es una simple confirmación de las reglas informales, siempre corre el riesgo de legalizar despojos y profundizar desigualdades de género o etnicidad, por ejemplo. Tercero, distintos estudios critican el carácter reduccionista de la concepción de legalidad de de Soto, pues niega la existencia de normas y prácticas normativas plurales, con un importante potencial para la resolución de disputas.⁴⁹

En las últimas dos décadas, las políticas de regularización han pasado de una aproximación “ortodoxa” o substitutiva –con base en el reemplazo de los derechos existentes por derechos de propiedad privada individual, supuestos garantes de la óptima distribución de recursos– hacia una aproximación “gradualista” o adaptativa que propone el registro de los derechos existentes e incluye actores colectivos y normas

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ Celestine Nyamu-Musembi, *Breathing Life into Dead Theories about Property Rights: de Soto and Land Relations in Rural Africa*, Sussex, IDS Working paper 272, 2006.

consuetudinarias.⁵⁰ A pesar de esta evolución, han surgido otros problemas. Por ejemplo, tras décadas de programas de regularización de la tierra en África, la formalización ha llevado frecuentemente a una situación caracterizada como “ambigüedad institucional”, en la que las autoridades locales o “neo tradicionales” han perdido poder de gestión en asuntos relacionados con la tierra pero el Estado no ha desarrollado la capacidad de asumir pleno control.⁵¹

El mismo de Soto ha declarado que el éxito o fracaso de la regularización depende de la capacidad del Estado para crear los “buenos” incentivos en un ambiente institucional “virtuoso”: “[...] en dos tercera partes del mundo prevalece una titulación o regularización “mala”, en la que la titulación no cumple con estándares técnicos catastrales, ni tiene un respaldo legal efectivo, ni se conecta con el sistema financiero.”⁵² Desde esta perspectiva, los límites de la formalización se deben a una deficiente ingeniería institucional. La segunda aproximación –el pluralismo legal– se ha enriquecido notablemente gracias a estudios de experiencias históricas de proyectos dirigidos a rediseñar derechos de propiedad. El punto de partida es la posibilidad teórica de la existencia de distintos órdenes legales, basados en diferentes fuentes de validación y mantenidos por formas de organización entre las cuales el Estado es sólo una.⁵³

⁵⁰ Mientras la aproximación “ortodoxa”, de colectiva e individualizante se llevó a cabo en gran parte del mundo postsocialista, la “gradualista” se implementó principalmente, en África Subsahariana. Véase Jean Pierre Colin, Yves Le Meur y Éric Léonard (eds.) *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, Marsella, Karthala Editions, 2009.

⁵¹ Ben K. Fred-Mensah, “Capturing Ambiguities: Communal Conflict Management Alternative in Ghana”, *World Development*, 6 (2006), pp. 951-965

⁵² H. de Soto, *op. cit.*, 2000.

⁵³ Esta orientación teórica define a la ley independientemente de cómo la definen los sistemas legales estatales y las esferas de validez en órdenes normativos no-estatales. Frans von Benda-Beckmann, *Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development*. Sussex, IDS Bulletin 32, 2001, pp. 46-56.

El concepto de pluralismo legal no indica *a priori* el grado en el cual una organización política presenta pluralidad legal, éste tiene que ser observado empíricamente. Sin embargo, la evidencia indica que la coexistencia de órdenes institucionales y normativos plurales ofrecen oportunidades para que diferentes grupos de actores persigan objetivos económicos y políticos.⁵⁴ De esa manera, la ley del Estado no es exclusivamente un instrumento para imponer directivas hegemónicas sino también para perseguir y expresar demandas alternativas o bastante tradicionales de la sociedad. Esta caracterización guarda interesantes semejanzas con el cambio por “superposición de capas” descrito previamente.

En las cortes agrarias de Vietnam, John Gillespie registra una expresión de pluralismo legal –similar al caso de COSOMER. Mientras tribunales especializados obtienen más atribuciones para regular las controversias agrarias, se producen significativos desfases entre, por un lado, los derechos de propiedad de los estatutos legales –universales, excluyentes y abstractos–, y, por otro, las prácticas auto regulatorias que reivindican demandas particulares, contingentes y situacionales. Por eso, los jueces vietnamitas enfrentan un dilema: “La aplicación estricta de la ley agraria en todos los casos corre el riesgo de alienar a los residentes del sistema judicial, mientras la resolución contextualizada de las disputas contraviene la validez de la ley agraria.”⁵⁵

Tanto la perspectiva neoinstitucional como el pluralismo legal aportan elementos para entender por qué los beneficios de la regularización distan de ser inmediatos. Sin embargo, ambas presentan problemas para el análisis: la primera tiene un fuerte sesgo

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 50-51.

⁵⁵ John Gillespie, “Exploring the Limits of the Judicialization of Urban Land Disputes in Vietnam”, *Law and Society Review* 45(2), 2011, pp. 241-276

voluntarista que sostiene la capacidad de transformar virtuosamente a la sociedad, claro si se emplea el diseño institucional “correcto.” La segunda anula prácticamente al Estado al concentrarse analíticamente en la sociedad. No obstante, la formalización de la propiedad ha sido un elemento central en la construcción de los Estados modernos.

Propiedad y formación del Estado

James Scott argumenta que la centralización de los Estados modernos fue en gran medida posible por medio de la codificación, simplificación y estandarización de prácticas sociales complejas, locales e inconmensurables –como los sistemas de tenencia de la tierra.⁵⁶ La creación de cuadrículas estandarizadas para el registro y monitoreo central en gran escala permitió un mayor grado de control sobre las poblaciones, recaudar impuestos o reclutar ejércitos. Pero esas ficciones administrativas que pretendían registrar la realidad la transformarían, pero nunca con la suficiente precisión para encajar plenamente en esa cuadrícula. Uno de los propósitos de los mapas catastrales –en tanto instrumentos de inteligencia documental del Estado– es hacer “legible” una situación local a un agente externo.

La propuesta de Scott puede ser aplicable al contexto mexicano siempre que se tome en cuenta que la centralización del Estado posrevolucionario no siguió un plan deliberado ni desplegó tempranamente dispositivos de codificación sofisticados. Más bien, el centralismo respondió a circunstancias y amenazas inesperadas que ponían en

⁵⁶ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.

riesgo la estabilidad política y la integridad nacional.⁵⁷ La labor institucionalizadora de Obregón, Calles y Cárdenas puede ser entendida como el establecimiento de mecanismos para forjar un nuevo orden nacional por encima de poderes y caudillos locales que desafiaban el poder central. Sin embargo, en diferentes momentos el centro tuvo que inclinarse a favor de algunos poderes locales para contrarrestar el poder de otros.⁵⁸

El reparto agrario, en tanto atribución del gobierno federal, constituyó un elemento fundamental en la expansión territorial del poder central. La reforma agraria dismanteló gran parte de las estructuras político territoriales del Porfiriato: fraccionó a la hacienda, confinó a la comunidad indígena, debilitó al municipio, segmentó la propiedad privada, ejidal y comunal. El ejido –en sus dimensiones de territorio delimitado, conjunto de individuos con derecho y de régimen legal de organización de la tenencia de la tierra– constituyó el “anclaje” local del Estado posrevolucionario.⁵⁹ Al tiempo que la reforma agraria consolidaba las fronteras internacionales e internas de México, creaba un vínculo idealmente directo –aunque en la práctica extensamente mediado– entre el Presidente de la República y las localidades rurales.⁶⁰ Pero al igual que el centralismo, la reforma

⁵⁷ Rogelio Hernández Rodríguez, “Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana” en Wilhelm Hofmeister (org.), *Reformas políticas en América Latina*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004, pp. 277-206

⁵⁸ A la primera generación de caciques emanados de la lucha armada –Cedillo, Tejeda y Garrido Canabal–, le seguirían una segunda –Portes Gil, Gonzalo N. Santos y Maximino Ávila Camacho– que, entre 1940 y 1970, gozaron de un alto grado de autonomía, pero debieron ceder más para adaptarse a los designios del centro. Véase Rogelio Hernández Rodríguez, “Reseña, Política y Poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987 de Wil G. Pansters”, *Estudios Sociológicos*, vol.18, no 1, 2000, pp.245-249.

⁵⁹ Aurélia Michel, “Los territorios de la reforma agraria: construcción y deconstrucción de una ciudadanía rural en la comunidades del Istmo oaxaqueño, 1934-1984” en Emilia Velázquez, Éric Léonard, Odile Hoffmann, M.F. Prévôt-Schapira (coords.), *El Istmo Mexicano: Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglo XVI-XXI)*, México, CIESAS, 2009.

⁶⁰ Los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles recurrían a la restitución de las tierras y –con reticencias– al reparto agrario en su esfuerzo de institucionalización del nuevo orden posrevolucionario. Lázaro Cárdenas daría a la reforma agraria un impulso decisivo y una nueva función en la economía nacional. La transformación de la Comisión Nacional Agraria (1915) en Departamento Agrario (1934), junto con la

agraria se gestó en la urgencia de responder a crisis inmediatas, establecer contrapesos a élites disidentes y establecer condiciones mínimas para limitar la violencia, especialmente aquella que no era funcional para el régimen.

Según Arturo Warman: “[l]a dotación y restitución de tierras se concibieron y legislaron como procedimientos legales complicados y dilatados, [...] trámites complejos que permitieron lograr obediencia entre los campesinos y, simultáneamente, administrar los espacios y los tiempos del reparto de acuerdo con las urgencias y prioridades.”⁶¹ Mientras la burocracia especializada y la dirección profesional de la organización campesina se convertían en poderosos gestores y grupos de interés con representación política nacional, la relación de la sociedad rural con el Estado se iría concentrando en la arena de las solicitudes y entregas de tierras.⁶² La acumulación de circulares, códigos y disposiciones legales llegó a tal grado que resultaba indispensable recurrir a agentes versados en la materia, no sólo para descifrar los reglamentos sino para ser tomados en cuenta por las burocracias.

En la esfera local, la promoción del ejido y el reconocimiento de la comunidad agraria involucraron la intervención de múltiples “representantes” locales, intermediarios, que se legitimaban a partir de la representación real o simulada de los intereses de las poblaciones locales. Muchas veces, esos líderes encabezaron facciones en competencia en la arena política local o regional, por lo que la acción gubernamental privilegió los acuerdos, respetó la autonomía y discrecionalidad de los poderes locales, siempre y cuando no excedieran ciertos límites. Cuando los propósitos gubernamentales resultaban

creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y de la Confederación Nacional Campesina (1938), transformarían por completo el panorama del campo mexicano.

⁶¹ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, p. 59.

⁶² *Loc. cit.*

contrarios a los intereses de una facción, el poder regional o central recurrió a las facciones rivales.⁶³

En términos de Michael Mann, el poder infraestructural del estado posrevolucionario –es decir, la capacidad institucional de un Estado central de penetrar sus territorios e implementar logísticamente decisiones⁶⁴– dependió más de esas redes de intermediarios informales y corporativos, que del “apego” a la ley o del despliegue de “tecnologías” de codificación o fiscalización. Aunque la institucionalización del PRI creó estructuras funcionales para la negociación de las diferencias entre actores políticos, el régimen siguió descansando en gran medida en una vasta red de camarillas y relaciones personalistas interrelacionadas, cuyo vórtice era la presidencia y cuya cohesión dependía de la pertenencia a un mismo partido.

A pesar de que a lo largo del siglo XX, la reforma agraria fue una herramienta política crucial, una amplia burocracia agraria se desarrolló y se especializó en el sector: destacados juristas contribuyeron a la formación del derecho agrario mexicano y una vasta red de empleados del Departamento Agrario y, a partir de 1975, de la SRA se desempeñaron en las labores concomitantes de registro, catastro y procedimientos legales. Según Scott, cada medición y registro legal es un acto marcado por la puesta en juego de relaciones de poder aunque para propósitos meramente locales esto pueda

⁶³ Véanse Paul Friedrich, *The Princes of Naranja: An Essay in the Anthropological Method*, Princeton, Princeton University Press, 1986; Frans J. Schryer, “Faccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la Huasteca hidalguense”, *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos* Vol. 16., Colegio de México, 1976; Alan Knight, “Caciquismo in Twentieth-century Mexico”, en Alan Knight y Pansters, Will, *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2005, pp. 1-48; Luis Vázquez León, “Foco rojo 11: Michoacán. Meseta Purépecha”, Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.

⁶⁴ Michael Mann, *The Sources of Social Power Vol. II The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 9.

resultar redundante.⁶⁵ La anécdota de un visitador agrario de la Procuraduría Agraria en una junta en 2005 para promocionar el Procede en la comunidad de San Pedro Jícara en Durango aclara el punto:

[...] una vez que agarraron confianza, los comuneros comentaron en broma, ‘mire ingeniero nosotros no tenemos Resolución Presidencial (aunque sí la tienen), tenemos fecha de captura’. Históricamente, esa comunidad había sido perseguida y relegada por los hacendados y, cuando veían personas mestizas, se ocultaban en la sierra. Pero un día, reunidos por sus tradiciones en el poblado principal, los rodeó el ejército y por la fuerza los subió a un avión y los llevó a la capital de Durango. Ahí, el personal de la Secretaría de la Reforma Agraria los convenció para que tramitaran el Reconocimiento y Titulación de sus Bienes Comunes. Por eso, ellos dicen que su comunidad, en vez de tener fecha de Resolución tienen ‘fecha de captura’.⁶⁶

Esta anécdota, en apariencia inocente, nos recuerda una importante dimensión de la construcción y expansión del Estado posrevolucionario, en palabras de Raymond Craib: “los decretos legislativos y los discursos de los gobernadores no dividieron las tierras antes de la Revolución, ni crearon los ejidos una vez que pasó. Fueron los agrimensores. [...] La gente vive ‘el Estado’ al igual que vive ‘el mercado’ o ‘el capitalismo’, no como una abstracción general sino como una serie de manifestaciones con rostro muy humano: jueces, notarios públicos, destacamentos de policías, recaudadores de impuestos... y agrimensores.”⁶⁷

Por esto, el proceso de reconocimiento del derecho de propiedad por una institución político legal, es simultáneamente un proceso de reconocimiento de la autoridad de esa

⁶⁵ J. Scott, *op. cit.*, 1998, pp. 41 y 46.

⁶⁶ Francisco Hugo Santiago Ramírez, “Apuntes y testimonios sobre la operación del PROCEDE”, *Revista Estudios Agrarios*, p. 61.

⁶⁷ Raymond B. Craib, *México cartográfico: una historia de límites fijos y paisajes fugitivos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Geografía, Centro de investigaciones sobre América del Norte, 2013, p. 30.

institución.⁶⁸ Así, la intervención de un programa de formalización de la tenencia de la tierra es simplificación y estandarización pero esto no se traduce forzosamente en mayores capacidades estatales para imponer decisiones en la vida de las poblaciones locales. En términos de Joel Migdal, “hay que ser muy cautelosos antes de equiparar la expansión del aparato estatal con el dominio del Estado.”⁶⁹ Ciertamente se trata de un proceso de formación del Estado pero, en la esfera local, los resultados son ambiguos y contingentes. Los sujetos adoptan selectivamente la oferta institucional de acuerdo con sus propios intereses. Aunque el esfuerzo no se traduzca forzosamente en prácticas más apegadas a las normas del Estado, los resultados sí son, en parte, institucionales.⁷⁰

Entonces, en gran medida, la reforma agraria posrevolucionaria y la regularización posterior a 1992 pueden ser entendidas como dos momentos de un mismo proyecto de “legibilidad estatal”, en el cual el PROCEDE constituye una “vuelta de tuerca” en la formación local del Estado. Raymond Craib no deja de subrayar la ironía de esto: “Efectivamente, el proceso de certificación y escrituración, y la participación concomitante de burócratas agrarios y agrimensores son notablemente similares a los procedimientos mediante los cuales se crearon originalmente los ejidos después de la Revolución.”⁷¹ El salto cualitativo y cuantitativo del PROCEDE es la individualización mediante la certificación de parcelas (ejidales) y titulación (privada) de lotes urbanos.

Al Estado posrevolucionario le bastaba con delimitar polígonos y registrar padrones, pues las injerencias en las decisiones internas de los ejidos se realizaban por

⁶⁸ Christian Lund, “Negotiating property institutions: On the symbiosis of property and authority in Africa” en Kristine Juul and Christian Lund (eds.) *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002, pp. 11-24.

⁶⁹ Joel S. Migdal, *Estados débiles, estados fuertes*, México, FCE, 2011, p. 80.

⁷⁰ C. Lund, *op. cit.*, 2010, p. 5.

⁷¹ R. Craib, *op. cit.*, 2013, pp. 309-310.

medio de redes informales y/o corporativas, que vinculaban a las poblaciones locales con el poder central. Las reformas al artículo 27 pretendieron que los núcleos agrarios transitarán de ese régimen de control informal y corporativo a una regulación legal y más autónoma, con base en un vínculo más directo entre “sujetos” agrarios y los órganos de procuración e impartición de justicia agraria.⁷² El resultado final ha sido mayor autonomía de los núcleos agrarios en una relación ambigua con la ley. Al desincorporar la impartición de justicia agraria del Ejecutivo y conformar tribunales autónomos, el discurso justificativo gubernamental declaraba la intención de acabar con el “tutelaje estatal.” Sin embargo, la creación de los tribunales en la práctica “ha abierto un enorme espacio jurídico para resolver controversias” y los certificados del PROCEDE se convirtieron en herramientas para la defensa del control sobre territorios.⁷³

El ascenso a la presidencia del candidato opositor al oficialismo Vicente Fox fue la culminación de un proceso de desgaste del sistema que había dado estabilidad relativa al Estado posrevolucionario. El incremento gradual del pluralismo político y el desprendimiento *de facto* de gran parte del aparato corporativo –en especial la Confederación Nacional Campesina (CNC) que había sido factor de control y estabilidad en el campo– aunado a una mayor autonomía de los poderes legislativos, judiciales y locales crearon situaciones donde la capacidad del Estado mexicano para imponer decisiones en materia agraria quedó fuertemente comprometida. Entre 2000 y 2003, la inexperiencia administrativa y política de los altos funcionarios en el sector rural y la

⁷² Entrevista con Gustavo Gordillo de Anda, ex funcionario e investigador experto en asuntos ejidales, realizada por el autor, marzo-abril de 2015

⁷³ Véase Antonio Azuela y Camilo Saavedra, “Uso, desgaste y reuso de la expropiación en la ciudad de México” en Antonio Azuela (coords.), *Expropiar para la ciudad. La disputa por el interés público en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: ISS-UNAM, Lincoln Institute of Land Policy, IEU-Universidad Nacional de Colombia, 2012, p. 436.

efervescencia de las organizaciones del campo llevarían a que los problemas agrarios adquirieran dimensiones políticas que excedieron al Ejecutivo federal.

Es en este contexto de fuerzas centrífugas, desestabilizadoras y desafiantes del poder del Ejecutivo central, debe de entenderse –como consecuencia no esperada– el surgimiento de COSOMER. En términos de Joel S. Migdal, el COSOMER podría considerarse una acción típica del “dilema de los dirigentes”.⁷⁴ Estas acciones suceden cuando un Estado con capacidades limitadas busca imponer nuevas reglas, cambiar el comportamiento público y desplazar a otras organizaciones que promueven reglas rivales. Mediante la construcción de organismos estatales, los dirigentes pueden contrarrestar los desafíos “centrífugos” de otras organizaciones que establecen reglas y objetivos contrarios a los suyos. Sin embargo, para los dirigentes que no cuentan con apoyo público generalizado, esos mismos organismos estatales pueden representar una amenaza para su sobrevivencia. En estas condiciones, los dirigentes pueden debilitar intencionalmente sus propios organismos estatales o fortalecer a organizaciones que aplican e imponen reglas que van en contra de la suyas. Aunque quizá el voluntarismo de esta interpretación es exagerado, el razonamiento parece adecuado.

Muchos ejidos o comunidades han consolidado un poder *de facto* sobre sus territorios y aprovechado el “espacio jurídico” y la “opinión pública” para la consecución de intereses locales, capaces de imponer su voluntad por encima de la del presidente mismo –siendo Atenco o Santa María Ocotán casos extremos de una tendencia. Frente a este desafío, el gobierno federal crea un programa que opera no sólo a contracorriente de la retórica oficial sino que debilita sus propias “reglas” e instituciones, en este caso la Ley

⁷⁴ J. Migdal, *op. cit.*, 2011, pp. 80-85

Agraria de 1992 y los organismos encargados de aplicarla. Al legalizar situaciones *de facto*, equiparar sentencias con arreglos extra-judiciales que involucran indemnizaciones y prolongadas “gestiones”, el programa abre la posibilidad de “regatear” o negociar las “reglas” mismas del Estado. Al tiempo que el mensaje ambiguo puede conducir a conductas oportunistas, valida políticamente y beneficia económicamente a redes de intermediarios, gestores y otros cazadores de rentas.

Conflictos agrarios y COSOMER, ¿qué tipo de institucionalización?

El neo-institucionalismo y el pluralismo legal conciben de maneras muy distintas los efectos potenciales de la formalización sobre los conflictos agrarios. Una corriente del neo-institucionalismo sostiene que conforme la formalización avanza no sólo es más fácil regular los conflictos sino que es posible eliminarlos. “Donde reinan las instituciones, el conflicto desaparece.”⁷⁵ En cambio, una concepción interaccionista ve en el conflicto un modo normal de comunicación entre individuos y actores colectivos. En esa línea busca comprender el sentido que cada sociedad o actor atribuye a las relaciones conflictivas.⁷⁶

En esta tesis consideramos que el conflicto no es “espasmódico”, ni “atraso irracional.” Desde una perspectiva analítica es un elemento normal en la sociedad, que puede expresar desfases entre las demandas sociales y la capacidad de las instituciones político-legales para regularlas. El conflicto ocurre cuando “dos o más grupos

⁷⁵ Para otros neo-institucionalistas, el conflicto es una “externalidad” que deviene de desajustes entre la oferta y la demanda de innovación institucional.

⁷⁶ Pierre-Yves Le Meur y Peter Hochet, “Property Relations by other Means: Conflict over Dryland Resources in Benin and Mali”, *European Journal of Development Research*, 22 (2010), pp. 643–659.

manifiestan la creencia de que tienen objetivos incompatibles.”⁷⁷ Ya que los conflictos pasan por distintas fases y pueden tomar distintas direcciones, no pueden ser definidos por sus manifestaciones. Por eso es importante distinguir entre conflictividad latente y procesos de conflicto manifiesto, pues cualquier consenso obtenido en una arena tiene que ver con negociaciones y conflictos en otras.⁷⁸ Por lo tanto, el conflicto no se resuelve, sólo se transforma. Y esas trayectorias –por su propio curso o por intervenciones de terceros– pueden llevar hacia la distensión o hacia el recrudecimiento.⁷⁹

Los conflictos agrarios tienen además otras características. La multiplicidad de intereses, lo que está en juego puede ser muy complejo y, en general, involucran recursos, poder y sentido. Por lo tanto, analizar conflictos por tierra y recursos naturales implica tomar en cuenta la dialéctica entre acceso y control, derechos y poder, demandantes e instituciones político legales.⁸⁰ Muchas veces se habla de “conflictos agrarios”, pero éstos involucran mucho más. Además en contextos de pluralidad normativa, los conflictos agrarios pueden involucrar traslapes de jurisdicciones, “vacíos institucionales” y luchas legales y políticas entretejidas. Donde las negociaciones no sólo conciernen a la lucha o competencia por el acceso a recursos sino por el establecimiento de la autoridad legítima para “solucionar” esos conflictos.⁸¹ Los conflictos agrarios no son meramente asuntos de tierras sino de propiedad y de relaciones sociales y políticas en un sentido amplio: “la lucha por la propiedad involucra tanto escalas y constitución de autoridad cuanto acceso a

⁷⁷ Alexander Siedschlag, “Political Institutionalization and Conflict Management in the New Europe Past-Shaping for Better or Worse?”, Congreso anual de American Political Science Association 97, 30 de septiembre de 2001.

⁷⁸ P.-Y. Le Meur y P. Hochet, *op. cit.*, 2010, pp. 645-647

⁷⁹ Louis Kriesberg, *Realizing Peace: a Constructive Conflict Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 11.

⁸⁰ P.-Y. Le Meur y P. Hochet, *op. cit.*, 2010, pp. 647

⁸¹ C. Lund, *op. cit.*, 2010, pp. 11.

recursos.”⁸² Esto se debe a que la propiedad implica reconocimiento por otros, vigilancia por medio del Estado o la sociedad y continuidad en la costumbre o la ley. Por eso, nos interesa observar la propiedad en términos de procesos, es decir, enfocarnos en las interacciones sociales que constituyen patrones regularizados de comportamiento.

El conflicto no emerge azarosamente sino en niveles específicos de integración. En este caso, nos interesa reflexionar sobre los mecanismos desarrollados por el Estado mexicano a partir de 1992 para regular conflictos agrarios. A pesar de que los promotores de la reforma de 1992 pusieron un acento en la creación de tribunales autónomos para la resolución jurisdiccional de controversias, la implementación sí contempló indirectamente el potencial de las instituciones locales para dirimir disputas. Quizá, esa fue la principal fortaleza y mérito del PROCEDE. En cuestiones ordinarias, la primera instancia de resolución de conflictos es la Asamblea general de ejidatarios o comuneros, que constituye el órgano local para dirimir, de manera interna, las controversias sobre los derechos y obligaciones de los miembros del ejido o la comunidad. Aunque es difícil estimar su efectividad, es probable que un gran número de disputas encuentran soluciones sin pasar por otras instancias. Una de las limitaciones de las Asambleas es que la toma de decisiones está anclada en sistemas de autoridad y desigualdades de poder en relación al género, liderazgos locales, faccionalismo, entre otros.⁸³ También, con la nueva legislación sus atribuciones se limitan a los asuntos de tierras de uso común, lo que reduce su potencial para resolver problemas que conciernen parcelas individuales.

⁸² *Loc. cit.*

⁸³ Kirsten Appendini, "Land regularization and conflict resolution: The case of Mexico", *Journal of Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* 2(2002), p. 43.

Entre sus labores cotidianas, la Procuraduría Agraria realiza una importante tarea de mediación de disputas a partir de tres mecanismos: conciliación, arbitraje y litigio agrario. Los dos primeros se basan en la mediación previa a recurrir a instancias judiciales o jurisdiccionales. Mientras en la conciliación se designa a un tercero como “agente neutral” en la discusión, en el arbitraje el *visitador agrario* –representante micro-regional de la Procuraduría Agraria– funge directamente como guía en el proceso de negociación.⁸⁴ Sólo cuando las disputas no han sido encauzadas por los procedimientos anteriores, el caso se presenta ante los Tribunales Agrarios donde se tratan las controversias por medio de un juicio convencional. Se abre un expediente, se vierten las pruebas y se convoca a las partes en conflicto en audiencias orales. El Tribunal Superior Agrario –coordinador de la política judicial y corte de revisión– y los 55 Tribunales Unitarios Agrarios no pertenecen al Poder Judicial, pero atienden cualquier controversia –en tanto autoridades jurisdiccionales– con motivo de la aplicación de la Ley Agraria.

En este contexto institucional cabría preguntarse, ¿por qué la institucionalización de una instancia suplementaria –COSOMER– para la resolución de disputas? No todas las políticas o programas son instituciones pero muchas –como el COSOMER– estipulan reglas e involucran derechos y obligaciones mutuas que guían expectativas de comportamiento socialmente sancionadas y colectivamente confirmadas para categorías de actores o en el desempeño de ciertas actividades.⁸⁵ Un análisis cabal de cualquier proceso de institucionalización requiere observar las interacciones de los factores históricos y los intentos por inducir preferencias individuales. De igual modo en el

⁸⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁸⁵ Wolfgang Streeck y Lane Kenworthy, “Theories and practices of Neocorporatism” en Janoski, Thomas, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks y Mildred A. Schwartz (eds.) *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 10.

sentido opuesto, todo análisis de situaciones estratégicas requiere estudiar las preferencias específicas como resultados históricos.⁸⁶

Difícilmente se puede entender el programa COSOMER sin recurrir a la historia. Además de los vaivenes de la reforma agraria a lo largo de siglo XX, el programa tiene antecedentes recientes. El gobierno federal ya había empleado distintos medios extralegales, en una interpretación bastante creativa o libre del marco legal posterior a 1992, para atender demandas, disputas y litigios por la tenencia de la tierra: los fideicomisos para las compras de tierra posteriores al levantamiento zapatista en Chiapas, la firma de Acuerdos Agrarios con organizaciones campesinas durante la presidencia de Zedillo o el Acuerdo Nacional para el Campo firmado por el mismo Vicente Fox. En ese sentido se trata de una trayectoria que termina en “bloqueos” o sigue “dependencias del sendero”, que vienen de conflictos “históricos” y en los que se movilizan soluciones pasadas, que sobrevivieron su momento, las coaliciones de interés y la estrategias políticas que los vieron nacer.⁸⁷ Pero, simultáneamente, COSOMER es una innovación institucional, resultado de un cierto “diseño” que dota a esos métodos de negociación política de procedimientos programáticos, sujetos a procesos de fiscalización y evaluación. Es decir, COSOMER –en tanto mecanismo adicional para la atención de conflicto agrarios– forma parte del engranaje estatal para la regulación de los conflictos. Deviene de estrategias de diseño institucional: construcción funcional de espacios

⁸⁶ Ira Katznelson y Barry R. Weingast, “Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism” en I. Katznelson y B. Weingast (eds.), *Preferences and Situations Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, Nueva York, Russel Sage, pp.1-26.

⁸⁷ A. Siedschlag, *op. cit.*, 2001.

institucionales, que “encapsulan” los procesos de conflicto, reúnen normas dispersas y afectan los saldos finales.⁸⁸

Por lo tanto, el éxito o fracaso de las instituciones se relaciona con su “ajuste” con las realidades sociales y su grado de coherencia o contradicción con otros dispositivos institucionales. Para que los mecanismos institucionalizados de regulación del conflicto funcionen, las condiciones deben de ser constantes en el tiempo y el espacio. Condición difícil de cumplir en entornos institucionales marcados por pluralismo normativo, desigualdades socioeconómicas y diversidad ecológica –como el régimen agrario mexicano. Además, es importante tomar en cuenta el grado de familiaridad de las lógicas empleadas en las intervenciones para los grupos y personas inmersos en los conflictos. Ese es el secreto de la efectividad de las intervenciones que movilizan lógicas institucionales pasadas para profundizar un cambio gradual en otra dirección: desde su surgimiento están arraigadas en los procesos sociales y políticos.⁸⁹ Sin embargo, depender en exceso de lógicas “familiares” e “incrustada” implica múltiples ramificaciones contenciosas cuya relación es difusa y contingente. Las viejas “soluciones” corren el riesgo de crear nuevos problemas y viceversa.

Los efectos no esperados de la reforma al art. 27 constitucional de 1992

Entre los estudiosos de las regulaciones agrarias en México, los inesperados efectos de la reforma al régimen de tenencia de la tierra en 1992 aún causan perplejidad y, al parecer, hay elementos para pensarlos en términos de un cambio con importantes inercias institucionales. Mientras los promotores de la reforma presagiaron mercados dinámicos

⁸⁸ *Loc. cit.*

⁸⁹ *Loc. cit.*

de tierras ejidales, el fin del minifundio y liberación del control estatal, sus detractores auguraron descomposición social y el desmantelamiento del régimen “social.”⁹⁰ Probablemente, esas posturas partieron de supuestos equivocados y expectativas desatinadas, pues a poco más de 20 años, los datos oficiales no parecen indicar cambios radicales en la estructura agraria.

A excepción de estudios de casos e indicadores aproximativos, hoy por hoy, desconocemos las características y magnitud del mercado de tierras rústicas: los factores que inciden en la falta de datos nacionales son falta de cultura registral, falta de presencia gubernamental en ciertas regiones y el abandono en 2007 de los censos a favor de encuestas por rama productiva. La evidencia indica mayor fragmentación de la propiedad –según el censo 2007, el 72 por ciento de todas las unidades de producción son menores de cinco hectáreas– y una extendida circulación de la tierra, aproximadamente once millones de hectáreas.

Figura 2. Comparativo superficie, núcleos y sujetos agrarios 1991, 2001 y 2007

	1991	2001	2007	1991-2007
Superficie total (has.)	103,290,099	105,052,370	105,948,306	2,658,207
Ejidos y comunidades	29,983	30,305	31,514	1,531
Ejidatarios y comuneros	3,523,636	3,873,054	4,210,830	687,194
Posesionarios		959,101	1,442,807	1,442,807*

Fuente: Censos Ejidales VII (1991), VIII (2003) y IX (2007), INEGI.

Irónicamente, a pesar de la cancelación del reparto agrario en 1992 y su componente privatizador de la reforma, entre 1991 y 2007, se observó una expansión moderada y constante –en términos de superficie, núcleos y sujetos agrarios– de la

⁹⁰ Por ejemplo: Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994 (promotor) y Luciano Concheiro Bórquez, y María Tarrío García, *Privatización en el mundo rural: las historias de un desencuentro*, México, UAM-Xochimilco, 1998 (detractores).

propiedad ejidal y comunal y sólo el 2 por ciento de esta superficie adquirió el dominio pleno de la propiedad privada.⁹¹

En los últimos años, han surgido investigaciones que han dejado atrás las posturas polarizadas del debate en los noventa y nos acercan a una comprensión más cabal de la reforma al artículo 27 en 1992 y sus consecuencias no esperadas. Así es posible identificar cuatro elementos para proporcionar una explicación más completa a los efectos no esperados del cambio legal: (1) la consolidación de derechos y el valor de la propiedad ejidal como patrimonio familiar⁹², (2) el anclaje sociocultural y político a la tierra en tanto vehículo de organización y gestión⁹³, (3) la falta de incentivos para la adquisición del dominio pleno o para realizar ventas de acuerdo con la normatividad⁹⁴ y (4) la negociación política para la creación de “nuevos” ejidos posteriores a 1992 resultado de negociaciones entre grupos sociales, tribunales agrarios y gobierno.⁹⁵

Estos estudios tienen en común centrar el análisis en los efectos directos e indirectos del PROCEDE⁹⁶, considerar a los sujetos agrarios como actores activos en el proceso de implementación de la reforma y proponer la construcción gradual de

⁹¹ Censos Ejidales VII (1991), VIII (2003) y IX (2007), INEGI.

⁹² Klaus Deininger y Fabrizio Bresciani, "Mexico's 'Second Agrarian Reform': Implementation and Impact", Washington DC, World Bank, 2001; Kirsten Appendini, "La regularización de la tierra después de 1992: la apropiación campesina del PROCEDE" en Antonio Naude Yúnez (coord.) *Los grandes problemas de México. Tomo 11. Economía rural*, México, Colmex, 2010; Alain de Janvry *et al.* "Delinking Land Rights from Land Use: Impact of Certification on Migration and Land Use in Rural Mexico", *2014 Meeting Papers*, 138. Society for Economic Dynamics.

⁹³ Por ejemplo: Antonio Azuela, "Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas", *Estudios Sociológicos*, 1995, p. 485-500; Eric Léonard, "Un paisaje de las relaciones de poder: Dinámica y diferenciación de las instituciones agrarias en la sierra de los Tuxtlas", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Vol. XXII, 2011, pp. 19-55.

⁹⁴ José Luis Plata Vázquez, "Mercado de tierras y propiedad social: una discusión", *Anales de Antropología*, 47(2), 2013

⁹⁵ Para el caso de Chiapas: María E. Reyes Ramos, "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?" en Reyes *et al.* (eds.) *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas*, México, UAM-Xochimilco, ECOSUR, 1998 y de la misma autora, "El movimiento zapatista y la redefinición de la política agraria en Chiapas", *Revista Mexicana de Sociología*, 63(4), 2001, pp. 197-220.

⁹⁶ Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)

mercados de tierras ejidales. Desde luego, esto ha supuesto trascender tanto las visiones que atribuyen este fenómeno a “fallas de mercado” ligadas al “conservadurismo” campesino o matizar las visiones estereotipadas de campesinos e indígenas “buenos” resistiendo a las fuerzas “malas” del mercado y del Estado.

Kirsten Appendini sostiene que la certificación de derechos mediante PROCEDE, más que promover el traslado de la propiedad social a la privada, modificó la asignación de la tierra en el interior de ejidos y comunidades. Ya que el programa implicó mayor seguridad en la tenencia y permitió la incorporación de un mayor número de poseedores (poseionarios e hijos de ejidatarios, por ejemplo).⁹⁷ A pesar de las condiciones económicas adversas para la agricultura y la caída de su importancia en la sustentación de los hogares rurales, las tierras ejidales aportan alimentos y son una plataforma para la demanda de financiamiento público para múltiples fines. Así, consolidan su valor como patrimonio fundamental de las familias campesinas.⁹⁸

Otros analistas han insistido en las capacidades organizativas, de gestión y de movilización asociadas al ejido. Esto abarca la provisión y acceso a bienes y servicios públicos –electricidad, agua, vivienda– y subsidios de diferentes índoles –agrícolas, ambientales, entre otros. También se relaciona con protestas en contra de proyectos que amenazan los intereses de los sujetos agrarios como en el caso de las expropiaciones.⁹⁹ Nuevamente, a pesar de la pérdida relativa de importancia respecto a otras instituciones –

⁹⁷ Appendini, *op. cit.*, 2010.

⁹⁸ Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera (eds.), *¿Ruralidad sin agricultura?: Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*, México, Colmex, CEE, 2008.

⁹⁹ Antonio Azuela, Carlos Herrera y Camilo Saavedra-Herrera, "La expropiación y las transformaciones del estado", *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 2009, pp. 525-555; Antonio Azuela, "Property in the Post-post-revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico", *Texas Law Review*, 89(2010), pp. 1915-1942.

como los municipios beneficiados por la descentralización¹⁰⁰–, el modelo ejidal o comunal en muchas regiones involucra “capital social”: lógicas de organización (autoridades, asambleas, etcétera) y aprendizajes para la gestión ante dependencias gubernamentales. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que este modelo implica criterios desiguales de integración y exclusión de los beneficios derivados del régimen ejidal y comunal.¹⁰¹

La tierra no es en todos los contextos un bien de capital y, en lo que sí, no es sólo eso. Los mercados de tierra son por definición “anómalos” y “segmentarios”. Entre los tratos agrarios registrados en el RAN e INEGI se pueden distinguir dos grandes conjuntos: aquellos en los que predominan los arrendamientos con fines agropecuarios con frecuencia de corto plazo, a la palabra, y en menor medida los cambios de dominio, es decir, las ventas para fines de desarrollo urbano, turístico o industrial extractivos.¹⁰² Más que concentración de la tierra, las unidades de producción se multiplicaron y fraccionaron, pulverizaron dirían muchos. Las agroindustrias encontraron en el control del proceso productivo la vía predilecta para concentrar indirectamente la tierra. Así, aprovechan la disponibilidad de tierras arrendables para expandir o contraer la producción en función de las fluctuaciones de los precios en el mercado, mientras transfieren riesgos y costos a los propietarios. Los esquemas de “agricultura por contrato” –transferencias de semillas e insumos o cosechas comprometidas– se suman a la vasta

¹⁰⁰ Gabriela Torres-Mazuera, "La territorialidad rural mexicana en un contexto de descentralización y competencia electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 2009, pp. 453-490

¹⁰¹ Antonio Azuela, "Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas", *Estudios Sociológicos*, 1995, pp. 485-500

¹⁰² Héctor M. Robles, "El Caso de México" en *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y El Caribe*, México, FAO, p. 338.

capacidad de un puñado de agroempresas para concentrar, procesar y comercializar grandes volúmenes de producción.¹⁰³

Las creación de “nuevos” ejidos a partir de negociaciones en torno a conflictos agrarios –el cuarto elemento y al que pretende avocarse esta tesis– es el menos estudiado. En 2013, el ejecutivo federal estimó que existen 31,893 núcleos agrarios –29,533 ejidos y 2,360 comunidades–, 1910 más de los registrados en 1991. Es decir, un aumento constante del número total de ejidos creados, por encima del número de aquellos desaparecidos por la adquisición del dominio pleno.¹⁰⁴ Las cifras del RAN indican, entre 1993 y 2014, el registro de 4019 “nuevos” núcleos agrarios, de los cuales 1,611 se crearon por medio de sentencias de Tribunales Agrarios (*rezago agrario*) y 2,408 mediante acuerdos de “división” o “constitución” suscritos entre ejidatarios y avalados por notario. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, el promedio anual de inscripciones de “nuevos” núcleos agrarios ascendió a 204, durante el sexenio de Vicente Fox a 302 y, con Felipe Calderón descendió a 94.¹⁰⁵

¹⁰³ *Loc. cit.*

¹⁰⁴ Censo Ejidal VII (1991), INEGI y DOF, 16/12/2013.

¹⁰⁵ Registro Agrario Nacional, *Información para dar respuesta al recurso de revisión RDA 0322/15 con número de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.

CAPÍTULO II. TRASLAPES Y AMBIGÜEDAD: PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL (2003-2012)

Hoy, gracias a la voluntad del Tribunal Superior Agrario, ya no solamente apelamos a la justicia legal, también apelamos a la justicia que genera paz, que establece equilibrios y condiciones, apelamos no solamente a los libros y a los artículos de la Ley Agraria sino al sentido común y al sentido político de los representantes en el conflicto.

Jorge Carlos Ramírez Marín, secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (2012-2014)¹⁰⁶

Desde 1990, los planes y programas sectoriales establecen a la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra como el principal problema público al que se advoca la política agraria federal. Por ello, durante las últimas dos décadas, la principal tarea que encabezó la SRA fue la formación de un conjunto de instituciones y acciones dirigidas a dar certidumbre documental a los sujetos agrarios, generar condiciones para una efectiva procuración e impartición de justicia agraria y acompañar al sector ejidal y comunal en iniciativas productivas de desarrollo en pequeña escala.

Después de más de una década de puesta en marcha de esta política, las instancias del sector agrario no han alcanzado a permear homogéneamente las prácticas y las disputas ligadas a la tenencia de la tierra. Este estudio pretende entender cómo a pesar de una mayor formalización de los derechos de propiedad y de los procedimientos jurisdiccionales, el gobierno mexicano emprende un programa de resolución de conflictos

¹⁰⁶ Discurso en el evento de entrega de contraprestaciones por medio de COSOMER para la resolución del conflicto agrario entre los ejidos El Botho y Rosario Capula, en Hidalgo. Disponible en: sedatu.gob.mx/sraweb/discursos/abril-2014-discursos/18732/ [consultado el 1ero de septiembre 2014].

agrarios fuera de las instituciones que se crearon originalmente para eso. En este capítulo hacemos una caracterización del programa.

Las disputas que han escapado a los canales oficiales de la regularización involucran ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, posesionarios irregulares, colonos o cualquier entidad colectiva, grupo o individuo involucrados en litigios por el reconocimiento de derechos de propiedad. En 2003, el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural se gesta precisamente para atender un nicho al que sus diseñadores nombraron con cierta ligereza “controversias ancestrales”. Sin embargo, la acción del programa concierne una gama amplia de situaciones. Antes de buscar los factores que contribuyeron a la gestación del programa, ¿cómo funciona normativamente y en la práctica el COSOMER?

Normas y operación

El COSOMER inicia operaciones en 2003, a partir de un diagnóstico inicial de la conflictividad agraria y un proyecto presupuestal elaborado por el equipo del recién nombrado secretario de la Reforma Agraria, Florencio Salazar. Para esto, se conformó una Agenda Agraria Nacional, es decir, un inventario de controversias por la tenencia de la tierra clasificadas en cuatro categorías, según el orden de prioridad: “focos rojos”, “focos amarillos”, “Acuerdos Agrarios” y “Acuerdo Nacional para el Campo”. Los documentos de la SRA señalan que los criterios de priorización se establecieron a partir de la antigüedad, los antecedentes de violencia y procesos penales abiertos, el número de

involucrados, principalmente.¹⁰⁷ A partir de esta primera recopilación se clasificaron las entidades federativas en función de su grado de conflictividad.

Figura 3. Clasificación de entidades según grado de riesgo

Alto Riesgo (4)	Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero
Riesgo Medio (18)	Guanajuato, Coahuila, Morelos, Nayarit, Estado de México, Tamaulipas, Jalisco, Chihuahua, Puebla, Hidalgo, Sonora, San Luis Potosí, Veracruz, Durango, Quintana Roo, Tabasco, Sinaloa, Zacatecas
Riesgo Bajo (7)	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Querétaro, Nuevo León, Yucatán
Sin Riesgo (3)	Aguascalientes, Colima, Tlaxcala

Fuente: SRA, *Libro Blanco 2000-2006: COSOMER*, 2006.

El 19 de marzo de 2003, la secretaría de la Reforma Agraria emitió las Reglas de Operación del Programa Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. Este reglamento, en su exposición de motivos, parte del reconocimiento de las limitaciones de los canales oficiales para atender ciertas disputas por la tierra, en las que “no basta aplicar en estricto sentido el derecho vigente; motivo por el cual resulta necesario atender estos [conflictos] bajo una perspectiva de carácter social.”¹⁰⁸ La “oferta institucional” se compone de dos elementos: por un lado, la conducción gubernamental del diálogo como vía para la conciliación, de tal manera que las partes lleguen a una solución extrajudicial y a la firma de un “convenio finiquito”; por otro, algún tipo de contraprestación compensatoria para que las partes desistan de futuros reclamos en tribunales. Según este

¹⁰⁷ Secretaría de la Función Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración: Secretaría de Reforma Agraria 2000-2006*, 2006

¹⁰⁸ SRA, *Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2003. Disponible en: <http://www.sra-eservicios.gob.mx/NORMATECA/Default.aspx>

documento, la contraprestación puede ser “económica, en especie o a través de expropiación concertada.”

Figura 4. Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

Reglas y lineamientos de Operación 2003 y 2011	
Objetivo General	<p>Preservar la Paz Social entre los habitantes que habitan el medio rural y que confronten algún tipo de controversia, otorgando seguridad jurídica y certeza documental a la tenencia de la tierra. (2003)</p> <p>Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los conflictos sociales a través de un “convenio finiquito” para preservar la paz social en la zona en la que se encuentre. (2011)</p>
Objetivo Específico	<p>Poner fin a las controversias ancestrales que enfrenten los grupos por la tenencia de la tierra o su explotación y cuando las resoluciones jurisdiccionales no resolvieron la confrontación. (2003)</p> <p>Propiciar las alternativas para la solución de los conflictos sociales y contribuir a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a través de los instrumentos jurídicos idóneos. (2011)</p> <p>Pagar indemnizaciones por expropiaciones derivadas de la solución de la conflictividad prevista en los lineamientos (2011)</p>
Cobertura	Nacional
Población Objetivo	Ejididos, Comunidades, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, cualesquiera persona(s) que mantenga disputas por la tierra.
Monto	El que determine el Comité, ya sea económico, en especie o indemnización
Criterios de Selección	<p>Agotamiento de medios legales al alcance y diagnósticos de riesgo inminente de violencia. Disposición para “finiquitar” la controversia mediante un convenio que será elevado a la categoría de “cosa juzgada”.</p> <p>En casos excepcionales, el COMAC podrá autorizar su aplicación en aquellos asuntos en los que a pesar de no haber agotado las vías legales sea previsible que el resultado de las mismas no garanticen la solución del conflicto.</p>
Elegibilidad	<p>1. Diagnóstico debidamente documentado 2. Desestabilización regional 3. Impedimento para aplicación de programas gubernamentales (2003)</p> <p>No serán atendibles: 1. Los conflictos internos en núcleos agrarios 2. Posesiones irregulares de los grupos agrarios en propiedad privada 3. Los que hayan sido detonados o en los que se haya generado violencia de manera artificial a fin de obtener los beneficios del programa. (2011)</p>
Pago	<p>El apoyo se entregará directamente al ejidatario o comunero, al Comisariado Ejidal o al Comisariado de Bienes Comunales, a los pequeños propietarios o a cualquiera otra persona que mantenga la confrontación en el medio rural. (2003)</p> <p>El recurso será entregado mediante cheque, previa suscripción del convenio que de por finiquitada la controversia y sea elevado a la categoría de cosa juzgada. (2003)</p>

Fuente: SRA, *Reglas de Operación de COSOMER*, 2003 .

La normas de operación del programa han sido modificadas a lo largo de los años, quizá el cambio más notable se produjo en 2007, cuando los nuevos *Lineamientos de Operación* reemplazaron a las *Reglas de Operación* de 2003, lo que implicó menores obligaciones de transparencia según la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación. También en ese momento, los operadores abandonan la priorización “focos rojos” y “focos amarillos”, así como la modalidad de operación del programa a partir de Grupos de Atención Especializada (GAE).¹⁰⁹

Los GAE son grupos de profesionistas subcontratados en cada entidad federativa para llevar a cabo los planes y diagnósticos regionales, acercamientos entre partes, concertación entre instituciones estatales y federales y, en general, la conducción de la negociación.¹¹⁰ A partir de 2006, la constitución de GAE ha sido excepcional y la responsabilidad del seguimiento de los procesos de negociación ha recaído directamente en las delegaciones estatales de la SRA.¹¹¹ En las oficinas centrales, el Comité de Atención de Conflictos (COMAC)¹¹²—que encabeza el secretario del ramo y sesiona cada

¹⁰⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe Auditoría de Desempeño 2005: Evaluación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, México, 2006. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria; Entrevista con Juan Gómez Cruz, funcionario adscrito a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural (2005-2008), realizada por el autor, 16 de junio de 2015.

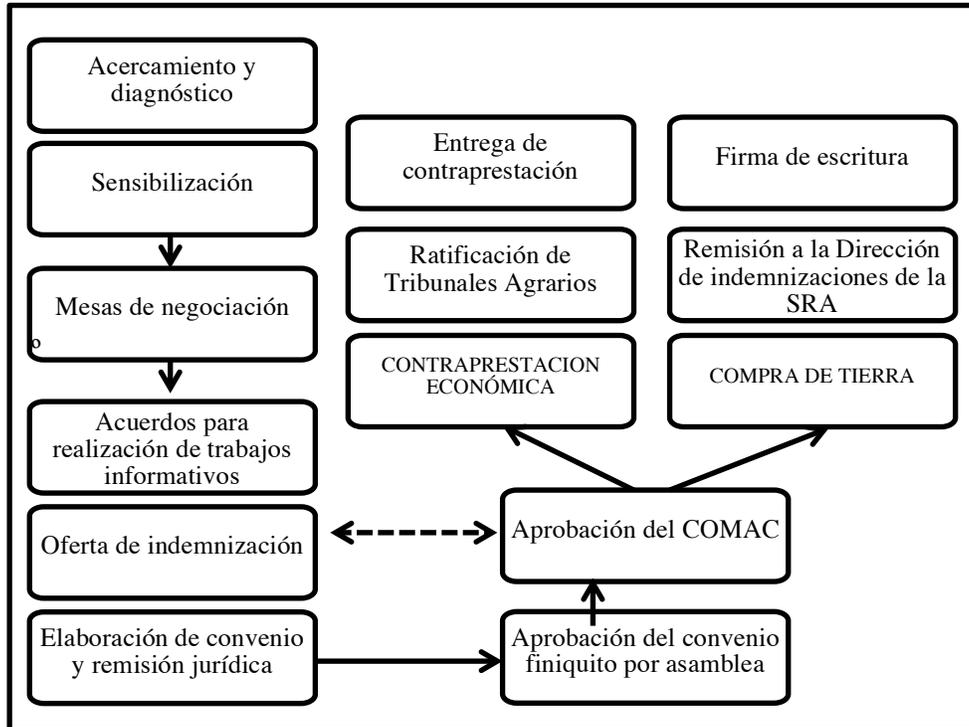
¹¹⁰ La lista de los involucrados nunca fue difundida, pero según el testimonio de un miembro del equipo de Salazar, se privilegiaron adherentes de la campaña de Fox, como una manera de retribuir su apoyo. Esto no significa forzosamente que no tuvieran el perfil adecuado, pues entre los pocos que identifiqué hay especialistas en asuntos agrarios, antropólogos, psicólogos y abogados con conocimientos de las regiones en cuestión. Entrevista con Roberto Gutiérrez Ruiz, funcionario de la Oficialía Mayor de la SRA (2003-2006), realizada por el autor, 18 de febrero de 2015

¹¹¹ Entrevistas con Arturo Ramírez Serna, jefe de Residencia de la Procuraduría Agraria en Veracruz (1994-2015), realizada por el autor, 17 de septiembre de 2015, y con Juan López Martínez, funcionario adscrito a Delegación del Registro Agrario Nacional en Tabasco (2000-2015), realizada por el autor, 24 de septiembre de 2015.

¹¹² Secundado por el subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el Oficial Mayor, los directores de la Unidad de Concertación Agraria y de Asuntos Jurídicos, el procurador agrario y el director en jefe del RAN.

mes— es la cumbre de la jerarquía operativa del programa, responsable general y encargado de la aprobación de los recursos.

Figura 5. Flujograma de etapas y procesos de COSOMER



Fuente: SRA, *Memoria Documental 2006-2012: COSOMER*, 2012.

Normativamente, la mecánica operativa consiste en la elaboración de diagnósticos, en su primera etapa, por los GAE y, en la segunda, por el personal de la delegación de la SRA en colaboración con los grupos involucrados, a partir de los cuales se formula una estrategia de negociación. En algunos casos se consulta a la Procuraduría Agraria, aunque en general desempeñan un papel marginal en la operación del programa. Una vez que se obtiene la anuencia de las partes, se conforma la mesa con los comisionados designados y se buscan acuerdos para identificar, medir y realizar un avalúo de la superficie en conflicto. Los resultados de los trabajos técnicos se someten al COMAC para formular la oferta de contraprestación en función de la gravedad de la disputa y la disponibilidad de

recursos: indemnizaciones monetarias o adquisiciones de predios con valores equivalentes, muchas veces complementado con financiamiento a proyectos productivos en pequeña escala.

Si la oferta y los términos del convenio satisfacen a las partes, se busca la anuencia de las asambleas y/u otros sujetos involucrados, para ratificar ante notario el “convenio finiquito” con el cual se comprometen a dar por concluido cualquier litigio en curso o futuro. La entrega de recursos o escrituras está condicionada a la ratificación del convenio por el Tribunal Agrario competente o la remisión de la compra-venta a la Dirección General Adjunta de Pago de Predios e Indemnizaciones (DGAPPI). Para la adquisición de predios, la propuesta debe provenir del grupo en cuestión, con el acuerdo del o los propietarios y su documentación debidamente acreditada. En el caso de optar por la adquisición de tierras, el proceso culmina con la firma ante notario de un acuerdo de incorporación de la propiedad al régimen ejidal. Posteriormente, una vez constituido el ejido, se acude a la Procuraduría Agraria para conducir los procesos de elección de órganos de representación e iniciar la regularización.

Figura 6. Principales indicadores de COSOMER (2003-2012)

Año	Convenios firmados	Superficie liberada de conflicto (has.)	Beneficiarios directos	Presupuesto (Millones de pesos)
2003	90	80,158	S/I	830.7
2004	163	84,612	S/I	952
2005	138	63,094	S/I	501.7
2006	364	159,013	S/I	1,100.90
2007	165	69,536	8,056	1,075.60
2008	154	72,885	23,178	591.2
2009	178	83,317	24,105	1,094.10
2010	204	26,023	16,202	635.4
2011	159	43,063	17,427	642
2012	74	21,723	16,106	384.3
2013	19	1,911	1,495	506.5
Total	1708	705,335	106,569	8,314.4

Fuente: SRA, *Memoria Documental 2006-2012: COSOMER*, 2012.

Según fuente oficiales, entre 2003 y 2014, el programa intervino en la firma de 1708 “convenios finiquito” respecto a una superficie de 705 mil hectáreas en beneficio directo de 107 mil personas. Durante más de 10 años de operación (2003-2015) este rubro ha gozado de continuidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, acumulando un total de cerca de 8 mil millones de pesos. Entre 2004 y 2012, anualmente, se firmaron en promedio 169 convenios y a partir de 2012, con la entrada del gobierno de Peña Nieto, se observa una disminución de las intervenciones del programa. El 2006 es el año con mayor número de convenios firmados –364– y 2013 el de menor número. A lo largo de una década de funcionamiento, el programa intervino en casi todo el país con excepción de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo.

Apuntes sobre intervenciones en Guerrero, Guanajuato y Veracruz

Un punto de entrada al tipo de conflictos bajo la esfera de acción de COSOMER es distinguir tres periodos fuente en las disputas, que aunque no son del todo mutuamente excluyentes, resultan útiles para establecer distintas dimensiones de los asuntos donde interviene el programa¹¹³: (1) conflictos previos al proceso de reparto que suelen involucra límites; (2) conflictos ligados a la puesta en marcha del reparto con frecuencia por conflictos por resoluciones o sentencias no ejecutadas y (3) conflictos ligados a la cancelación de la reforma agraria o a la regularización, que involucran una amplia gamas de núcleos agrario, posesionarios y pequeños propietarios. Sin embargo, es importante subrayar que estas disputas no suelen tener un origen o causa única, sino múltiples

¹¹³ Esta clasificación se adaptó de SRA-FAO, *Informe final de la evaluación externa del Programa Fomento y organización agraria (Formar)*, UTF/MX 076, 2008. Por medio de Formar se otorgan recursos adicionales a los entregados por medio de COSOMER. Entrevista con Eduardo Isaías Rivera Rodríguez, procurador agrario (2002-2006), realizada por el autor, 24 de marzo de 2015.

factores que en ciertos momentos agudizan las pugnas o, en otros, las van atenuando. Para ejemplificar cada grupo, reseñaremos tres intervenciones de COSOMER. La selección de casos no responde a un criterio de representatividad, más bien permiten subrayar elementos para el análisis: primero, la disputa limítrofe entre las comunidades de Acatepec y Zapotitlán Tablas en la Montaña de Guerrero; segundo, la negociación entre pequeños propietarios y peticionarios para la ejecución de la ampliación del ejido la Haciendita en Dolores Hidalgo, Guanajuato; y, tercero, el litigio entre ejidatarios y avecindados del ejido de Ocozotepec en la Sierra de Santa Marta en Veracruz.

LÍMITES: ACATEPEC Y ZAPOTITLÁN TABLAS, GUERRERO

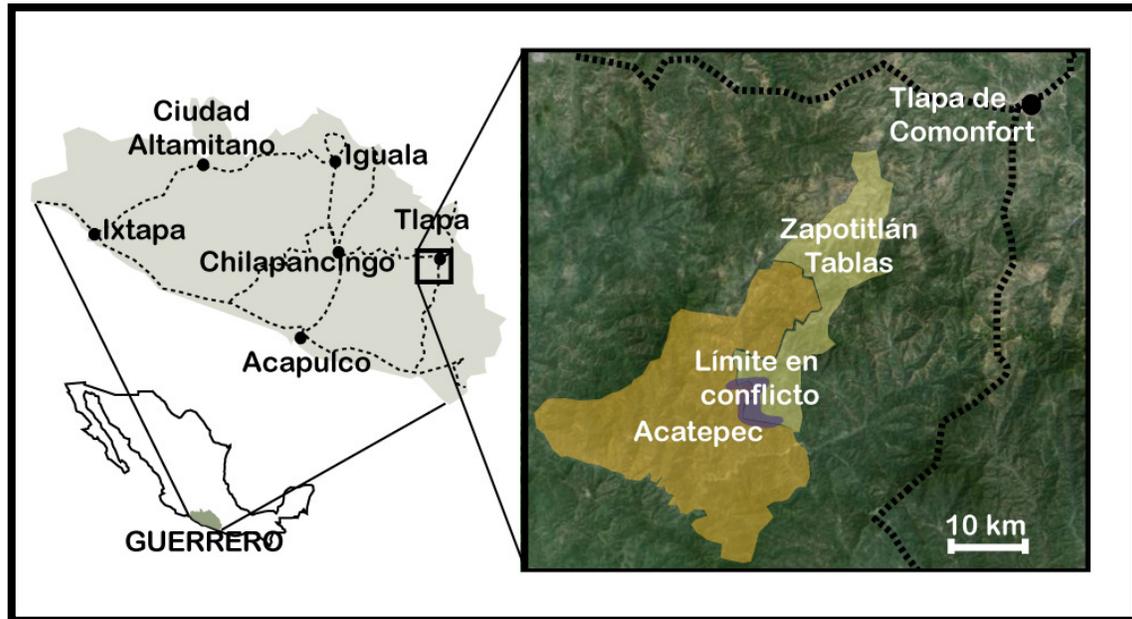
El primer grupo de conflictos tienen antecedentes previos a 1930 y suelen involucrar disputas entre actores colectivos, con mayor frecuencia, comunidades agrarias y, en menor medida, ejidos y pequeños propietarios. Los orígenes de estas disputas suelen ser complejos de fechar, y acumulan ciclos de tranquilidad aparente, con coyunturas de enfrentamientos violentos, que fueron complicando los asuntos con el tiempo. Acatepec y Zapotitlán Tablas¹¹⁴ son dos comunidades agrarias y municipios del mismo nombre con población mayoritariamente indígena, de lengua tlapaneca.

Entre los siglos XVII y XX, la organización territorial de la Montaña de Guerrero se articuló a partir de conjuntos de comunidades compuestas, a su vez, por varios pueblos, con una jerarquía entre cabeceras y sujetos. Esta conformación sería recuperada durante el proceso de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC) en la era posrevolucionaria: Acatepec, el 9 de agosto de 1957, obtendría el reconocimiento de

¹¹⁴ A menos que se anoté lo contrario, a partir de Juan Briseño Guerrero, “Foco rojo 10: Guerrero. Acatepec versus Zapotitlán Tablas”, Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.

74,216 hectáreas para 3,341 comuneros pertenecientes a 58 anexos; el 29 de agosto de 1975, se le adjudicarían a Zapotitlán Tablas 11,228 hectáreas para 208 comuneros pertenecientes a 23 anexos.

Croquis 2. Localización de Acatepec y Zapotitlán Tablas, Guerrero.



Fuente: RAN, Sistema de Información GeoEspacial, 2015

Aunque es muy probable hayan habido tensiones previas, los primeros registros de enfrentamientos nos remiten a 1870, cuando el gobierno porfiriano creó la municipalidad de Zapotitlán con cabecera homónima y el pueblo de Acatepec como pueblo sujeto – paradójicamente, con mayor peso demográfico y dinamismo económico. Las comunidades tenían un estatus similar en términos agrarios, pero en términos municipales, la posición subordinada de Acatepec inauguraría un movimiento

intermitente por la autonomía, que marcaría las interacciones entre ambas comunidades a lo largo del siglo XX.¹¹⁵

Esta dinámica de tensiones entre cabeceras y anexos –o pueblos periféricos– no es exclusiva de la Montaña de Guerrero. Las tensiones derivadas de las relaciones jerárquicas entre poblaciones se repite en muchas regiones en todo el país, donde a pesar de contar con representantes, prevalece una subordinación que deviene en una limitada injerencia de los pueblos periféricos en la toma de decisiones.

En el conflicto Acatepec-Zapotitlán Tablas, la disputa por la tierra se entreteje con reivindicaciones municipales y electorales, pues a partir de 1989 la parte meridional del municipio de Zapotitlán Tablas iniciaría una campaña para promover un candidato de oposición oriundo de Acatepec a la presidencia municipal. El conflicto postelectoral tras la derrota de la oposición, se convertiría en una coyuntura para pugnar por la separación de esa jurisdicción y obtener el status de municipio. En esta demanda, el comisariado de bienes comunales de Acatepec jugaría un papel predominante.¹¹⁶ Alrededor de este órgano agrario se articularía el “cabildo popular”, que ejercería extra oficialmente funciones de ayuntamiento los tres años previos a 1993, cuando finalmente el congreso estatal reconoció legalmente a Acatepec como un nuevo municipio.¹¹⁷

La superficie en litigio sobre la que actuó el COSOMER representa un momento en una trayectoria acotada espacial y temporalmente del conflicto. La intervención abarcó 1,788 hectáreas, zona disputada a partir de la década de los cincuenta, cuando –según

¹¹⁵ Danièle Dehouve, “Historia de la Montaña”, en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (eds.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, UAG-CIESAS, 2006, pp. 97-199

¹¹⁶ Danièle Dehouve, “Estado plural, indios plurales”, *Trace* 46 (dic.), CEMCA, 2004, pp. 11-21.

¹¹⁷ Decreto de creación del municipio de Acatepec, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero (23/03/1993).

fuentes orales– las directivas comunales de Zapotitlán y de Acatepec promovieron la fundación de poblaciones por grupos de jóvenes en los límites entre ambas comunidades. La inexistencia de linderos claros y definidos generaría a lo largo de las décadas subsecuentes continuos roces entre ambos grupos, principalmente, en torno al anexo de Acalmani e Iztlahuazaca, fundados por comuneros de Zapotitlán, pero enclavados en territorio de Acatepec.

El mismo año en el que Acatepec obtiene el estatus de municipio –1994–, la directiva comunal promueve, con base en la resolución presidencial de 1957, un juicio de restitución ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito XII (Chilpancingo) por la restitución de 1824 hectáreas, superficie que Zapotitlán reclama como propia a partir de sus títulos primordiales. Después de cuatro años de litigio, en septiembre de 1998, las partes llegan a un convenio conciliatorio elevado a sentencia por el TUA, en el que la comunidad de Acatepec obtenía 715 hectáreas (equivalente al 40 por ciento de la superficie en disputa) y a Zapotitlán Tablas, 1,073 hectáreas (equivalente al 60 por ciento). A pesar de que las autoridades de las dos comunidades firmaron el convenio, a partir de 2000, Zapotitlán alegaría que sus autoridades no fueron convocadas a la ejecución del deslinde y a la colocación de mojoneras, por lo que se opondrían a respetar el convenio. En julio de 2003, la objeción se materializaría en la promoción de un juicio de nulidad del acuerdo de 1998.

A partir de agosto de 2003, la intervención de Grupo de Atención Especializada de COSOMER partiría de un acuerdo firmado por el gobierno estatal de Guerrero, la Secretaría de la Reforma Agraria, y ratificado por las directivas de los dos núcleos agrarios al suscribir su voluntad para negociar. Durante la firma del convenio, que se

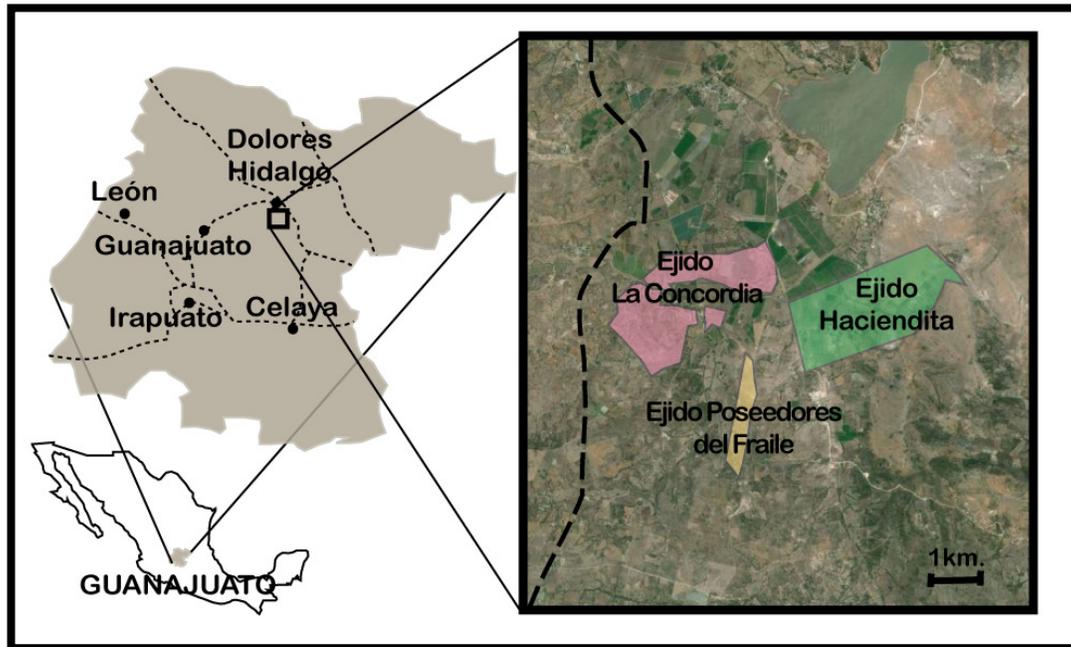
realizó por separado en Chilpancingo, la SRA exhortó a Zapotitlán a desistir de su demanda contra Acatepec, alegando que –muy probablemente– la sentencia giraría en su contra.

Si durante la negociación las partes estarían de acuerdo en ceñirse nuevamente al convenio de 1998, las diferencias más agudas se dieron en torno al destino de las 30 hectáreas correspondientes al poblado de Acalmani. Rechazadas las propuestas de reubicar el poblado o de que los pobladores de Acalmani fuesen reconocidos por Acatepec, finalmente, se acordó que esas 30 hectáreas serían cedidas a Zapotitlán a cambio de una indemnización. A su vez, Zapotitlán recibiría otra contraprestación a cambio de reconocer y respetar las colindancias con Acatepec. El convenio finiquito firmado el 10 de diciembre de 2003 por ambas comunidades se estableció el compromiso de respetar el acuerdo de 1998, la restitución de las 30 hectáreas de Acalmani y la contraprestación de 9 millones de pesos para cada núcleo agrario.

POSESIONES: PROPIETARIOS Y PETICIONARIOS DE LA AMPLIACIÓN DE HACIENDITA, GUANAJUATO

El segundo grupo reúne una serie de conflictos cuyo origen es posterior a la década de los treinta y nos remiten a las resoluciones de dotación o ampliación que no fueron precedidas de las diligencias necesarias o bien que sólo se entregaron en papel y su ejecución física no se llevó a cabo. Muchas de estas acciones encontraron la oposición de propietarios –algunos con *certificados de inafectabilidad*– o de otros núcleos agrarios, que realizaron demandas de amparo o de restitución.

Croquis 3. Localización de la ampliación de Haciendita, Guanajuato.



Fuente: RAN, Sistema de Información GeoEspacial, 2015

La intervención del COSOMER en el ejido Haciendita¹¹⁸ se debió a las dificultades para culminar una solicitud de ampliación: iniciada en 1954, concedida por el Consejo Consultivo Agrarios en 1986, confirmada por el Tribunal Superior Agrario en 1997 y ejecutada hasta 2008. Haciendita al igual que muchos ejidos del municipio de Dolores Hidalgo recibió su dotación durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, al calor de los enfrentamientos entre agraristas favorables al gobierno central y diferentes grupos de “rebeldes”: algunos cristeros, otros sinarquistas, en todo caso, ligados por lealtades hacia los finqueros de Guanajuato.

La lucha por la ampliación del ejido inicia a principios de los años cincuenta como una cruenta confrontación entre, por un lado, Sotero Gutiérrez –el propietario que sería

¹¹⁸ A menos que se anote lo contrario, a partir de: Manuela Sepúlveda Garza, “Historia ejidal de Dolores, Guanajuato, 1970-2015”, manuscrito no publicado, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México D.F., 2015. El nombre oficial del ejido es “San Nicolás Arroyo Seco y Haciendita”, DOF, 3/11/1936

afectado– junto con sus trabajadores y, por otro, un grupo encabezado por Fortunato Morales –un líder conocido en la región como “invasor” de tierras ejidales y privadas que desde 1944 había asumido el control del ejido Haciendita. Por medio de maniobras violentas, los Morales había logrado afianzar su liderazgo por su supuesta cercanía con funcionarios y políticos priistas de la región, por un lado, y con el apoyo de su vasta red de familiares, por otro. Sin ser propiamente campesinos, las amplias tierras bajo control del grupo de los Morales y ejidatarios allegados eran trabajadas por medieros o aparceros, pues ellos tendían a desarrollar sus actividades fuera de la localidad (arrieros, leñeros o artesanos).¹¹⁹

A mediados de la década de los cincuenta, algunos ejidatarios comenzarían a cuestionar al líder, situación frente a la cual Fortunato Morales respondería concentrando sus esfuerzos en la obtención de una ampliación. A partir de 1953, los Morales y sus aparceros invadirían distintas superficies pertenecientes a Sotero Gutiérrez, como un paso previo a la solicitud formal de ampliación que se produciría en 1954. Para ese entonces y para evitar afectaciones Sotero Gutiérrez ya había fraccionado gran parte de sus propiedades y vendido otras tantas. Entre 1954 y 1971, los ciclos de tomas de tierras, desalojos y encarcelamientos se repetirían por lo menos tres veces. La invasión persistió sobre 100 hectáreas, pero para la década de los sesenta los peticionarios debieron enfrentarse con otros grupos de peticionarios que anhelaban las mismas tierras.

En 1967, el gobernador del estado emite un mandamiento negativo para la ampliación de Haciendita por inexistencia de tierras afectables. Conforme la posibilidad de la ampliación parecían más remotas, los Morales serían gradualmente desplazados de

¹¹⁹ Manuela Sepúlveda Garza, *Vaivenes de la historia ejidal de Dolores Hidalgo, Guanajuato, 1900-1970*, México, Escuela Nacional de Antropología, 2011, pp. 315-317

las decisiones y puestos de autoridad del ejido. Sin embargo, la ausencia de un pronunciamiento definitivo de las autoridades federales –la última palabra en el procedimiento–, permitirían a los solicitantes continuar su demanda.

Por solicitud de los peticionarios y en vistas de cerrar el expediente, por orden de la Comisión Agraria Mixta, el Delegado de la SRA en Guanajuato comisionaría en 1980, 1984 y 1985 a funcionarios para hacer investigaciones catastrales e inspecciones visuales de predios susceptibles de ser entregados como ampliación. Las investigaciones de 1980 y 1984 arrojarían que, entre todos los predios en el radio legal de 7 kilómetros, sólo las fracciones “El Frayle” y “Casas Viejas” (del predio Ojo Zarco) eran susceptibles de afectación. El argumento principal fue que eran predios: “inexplotados por más de siete años consecutivos sin causas justificadas.” En 1986, el Consejo Consultivo Agrario emitiría un plano proyecto para la ejecución de la ampliación, que sería impugnado mediante amparos por los propietarios.

Finalmente, en 1997, el TSA dicta una sentencia favorable para una ampliación de 474 hectáreas con base en la el proyecto de 1986.¹²⁰ Sin embargo, entre 1986 y 1998, los dos predios múltiples veces ya habían sido fraccionados, vendidos y revendidos. Los pequeños propietarios asentados en “Casas Viejas” habían invertido y trabajado pacíficamente en los terrenos por más de veinte años. Incluso, el Banco de Crédito Rural había embargado y puesto en subasta al predio “El Frayle” y una empresa agrícola lo había adquirido a principios de los noventa. La sentencia del TSA de 1997 determinó que las ventas realizadas posteriormente a la solicitud de ampliación de 1954 carecían de

¹²⁰ Tribunal Superior Agrario, Sentencia pronunciada en el juicio agrario número 567/96, DOF, 13/01/1999.

valor jurídico, sin reparar en si los poseedores habían adquiridos los predios de buena fe.¹²¹

A cincuenta años de la solicitud, la mayoría de los peticionarios habían fallecido, otros emigrado y otros habían perdido la esperanza, pero la intención de unos pocos de allegarse a esas tierras coincidiría con el interés de los pequeños propietarios por regularizar su situación. Por medio de la Alianza Campesina Revolucionaria (ACR), un pequeño grupo de peticionarios había logrado que su problema figurara entre los asuntos contemplados en “Acuerdo Nacional para el Campo” (2003). Pero ante la falta de avances, ambos grupos se inclinarían por acudir al Secretario de Conflictos de Grupos Marginados de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en Guanajuato con el fin de que encabezara la “gestión” para que el asunto fuera atendido por COSOMER. Además, otro elemento que ayudó a agilizar el procedimiento fueron las relaciones de un propietario con líderes nacionales de organizaciones rurales: según los beneficiarios, la CNC y el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos (CONSUCC).

Las negociaciones entre las partes estuvieron marcadas por la cordialidad y se hicieron a propuesta de las partes en conflicto en conjunto con los “gestores”. En el arreglo final, los ejidatarios y peticionarios de la ampliación (o sus hijos) accedieron a que los pequeños propietarios se incorporaran como ejidatarios con derechos parcelarios sobre los predios que, huelga decir, ya les pertenecían. A cambio de su anuencia, peticionarios y ejidatarios recibieron indemnizaciones por 4.7 millones de pesos y algunas fracciones de tierra en el predio “El Frayle.” En el convenio finiquito firmado en

¹²¹ *Loc. cit.*

marzo de 2008, todas las partes accedieron a acordar por escrito que desistirían de futuros reclamos o litigios sobre el asunto.

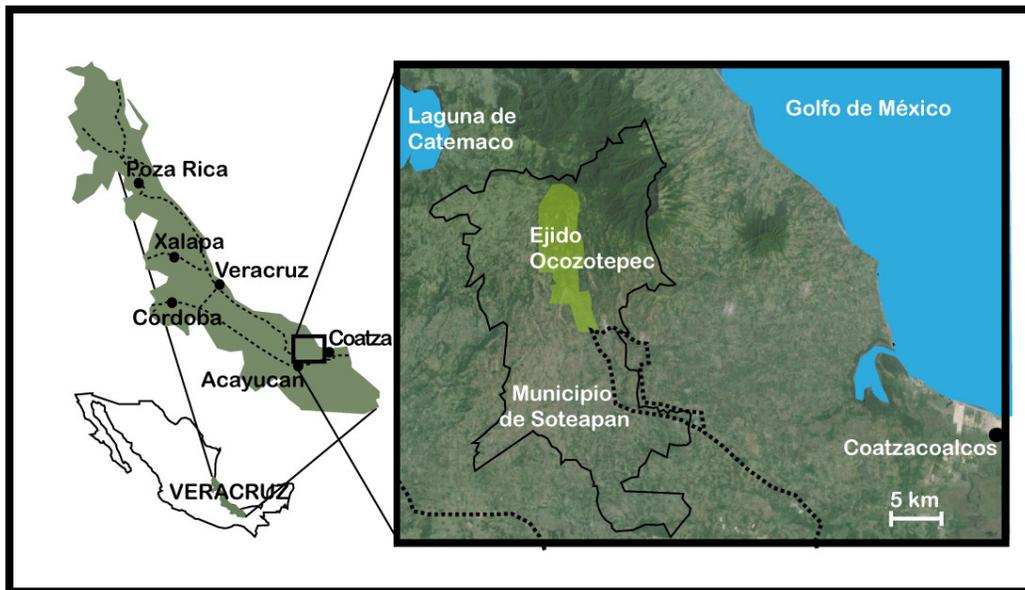
Una vez incorporada las tierras privadas a la Haciendita y los “nuevos” ejidatarios reconocidos, en noviembre de 2008 la asamblea acordó la división-suma de la superficie de “Casas Viejas” para que los propietarios formaran su propio ejido: “La Concordia”. Lo mismo sucedió con el otro predio y se formó “Poseedores del Fraile”, cuya lista final incluyó un grupo heterogéneo compuesto por peticionarios (o sus hijos), las esposas de algunos ejidatarios, gente de Arroyo Seco y unos pocos avecindados sin tierra de Haciendita. Ambos ejidos fueron regularizados mediante el Fondo Nacional de Apoyo a Núcleos Agrarios no-Regularizados (FANAR) y recibieron su documentación en 2013. La distribución de recursos privilegió a los peticionarios que figuraban en el censo de 1986, pero el principal criterio para el reparto de beneficios fue el monto y la constancia de las “cooperaciones” que entregaron a los “gestores” durante el proceso de negociación del asunto ante la SRA. En ese sentido, el proceso de resolución mediante el COSOMER fue bastante lucrativo para los “gestores”, quienes incluso lograron incorporar a familiares en las listas de beneficiarios de tierras como recompensa por sus “servicios”.

EXPULSIONES: AVECINDADOS Y EJIDATARIOS DE OCOZOTEPEC, VERACRUZ

En el tercer grupo, los conflictos se originaron ante la perspectiva de ingresar al PROCEDE, lo que detonó pugnas sobre el reconocimiento de la posesión de tierras o ventas irregulares realizadas con ejidatarios, comuneros o por medio de terceros. Ya sea al interior o en los linderos, los terrenos en disputa suelen tener algún potencial productivo o representar un factor de subsistencia que los hacen contenciosos.

Para entender el conflicto en Ocozotepec¹²² es necesario remitirnos a las normas locales que, durante al menos la segunda mitad del siglo XX, rigieron el acceso a la tierra en los *ejidos comunales* de la región indígena popoluca de la Sierra de Santa Marta en Veracruz. En ejidos como Soteapan u Ocozotepec, los ejidatarios reconocieron el acceso a la tierra a “avecindados”, que –sin ser formalmente “ejidatarios”– podían apropiarse de una parcela siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos comunitarios (respeto a los acahuals de otros, tequios, cooperaciones, etcétera).

Croquis 4. Localización del ejido Ocozotepec, Veracruz.



Fuente: RAN, Sistema de Información GeoEspacial, 2015

En la década de los noventa, este principio hasta cierto punto tácito empezó a ser problemático ante la perspectiva de certificar parcelas individuales y “fijar” una vez por todas la posesiones en todos los ejidos de la región. En algunos ejidos del municipio de Soteapan la puesta en revisión de esa norma local se complicó por la ausencia de

¹²² Emilia Velázquez, "Reformulaciones locales de la ciudadanía agraria en una región indígena del Istmo veracruzano", *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos* 8, no. 1, 2010, pp. 13-30.

cualquier tipo de “parcelamientos económicos” previos, que definieran las posesiones de ejidatarios y vecindados. En ese contexto, con la nueva Ley Agraria de 1992, la promoción de la regularización mediante el PROCEDE: “propició dos lecturas locales posibles: una que asumía la legalización de una tenencia de la tierra incluyente; y otra excluyente” .¹²³

Inicialmente, las asambleas de la mayoría de los núcleos agrarios de la región –en las cuales sólo los ejidatarios tienen voz y voto– optaron por la opción excluyente: los vecindados debían abandonar las parcelas que trabajaban una vez concluido el PROCEDE. Después de un proceso de negociaciones intra e interfamiliares que duró cerca de una década, en muchos núcleos agrarios, los ejidatarios permitieron una inclusión parcial de los vecindados, con trato preferencial para sus hijos y parientes. Sin embargo, el comisariado ejidal de Ocozotepec con el respaldo de la organización de filiación priista Antorcha Campesina, negó la posibilidad a la mayoría de vecindados de ser reconocidos como posesionarios.

Ante esta situación, un grupo de 42 “vecindados” que tenían en posesión alrededor de 250 hectáreas en el ejido de Ocozotepec, buscó la asesoría del profesor jubilado y activista Ramiro Guillén Tapia, fundador del Comité Pro Defensa de los Derechos Humanos del Sur de Veracruz. Tras reiteradas movilizaciones, en 2004, este grupo inicia un juicio ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 40 (San Andrés Tuxtla) en contra del ejido de Ocozotepec. Para 2006, el grupo asesorado por Guillén Tapia ya había entablado negociaciones con el gobierno del estado y la SRA para demandar una solución concertada al conflicto, protección policiaca, asesoría jurídica y, eventualmente,

¹²³ *Ibid.*, p. 21

indemnizaciones para los poseionarios expulsados.¹²⁴ El 1ero de julio de 2008, el TUA emite la sentencia adversa para el grupo de “avecindados” y, seis días después, el gobierno estatal, la SRA y el grupo de poseionarios firman una minuta donde se acuerda una contraprestación de 2 millones 240 mil pesos por abandonar los predios pacíficamente.

Tras distintas diligencias, la SRA comprobó que 195 hectáreas estaban en posesión de 32 “avecindados” y, el 7 de agosto de 2008, realiza una reunión en la que informa sobre los procedimientos y requisitos para obtener la indemnización compensatoria. Uno de los requisitos para la firma de convenio finiquito fue la presentación de un cúmulo de documentos probatorios de la posesión de los predios, incluida una constancia que debía emitir la presidencia municipal de Soteapan presidida por priistas afines a la directiva ejidal de Ocozotepec. Finalmente, tras dilaciones administrativas y distintos intentos frustrados de obtener audiencia ante las instancias gubernamentales, el 29 de septiembre de 2008, Guillén Tapia decidió autoincinerarse frente al Palacio de Gobierno de Xalapa y, al día siguiente, fallece en el hospital.¹²⁵

Frente a esta tragedia, los gobiernos estatal y federal reaccionaron rápidamente para llevar a término el “convenio finiquito”, a partir del cual los 32 poseionarios acreditados de Ocozotepec se comprometieron a desalojar pacíficamente –o en su caso negociar la compra con los titulares de las parcelas– a cambio de una suma total de 3 millones 325 mil pesos destinados a la compra y escrituración o certificación de terrenos. De los recursos destinados como contraprestación, el estado de Veracruz aportó dos terceras

¹²⁴ Elissa Rashkin, "Representations of Violence in Testimonies of the Campesino Movement in Veracruz." *A Contracorriente* 9(2), 2012, pp. 134-169.

¹²⁵ “Lo hice porque no sirve el gobierno, sólo son engaños y yo tenía que responder a mi pueblo popoluca.” citado en Miguel Ángel Granados Chapa, “Tea humana”, México, *Reforma*, 2/10/2008.

partes y la federación, por medio del COSOMER, aportó la tercera parte restante. Adicionalmente, 20 posesionarios recibieron un caballo y 31, paquetes de aperos para labranza.¹²⁶

Los conflictos aquí descritos comparten distintos rasgos, además de la intervención de COSOMER. Sin pretender plantear un argumento malthuniasiano, es importante notar en primer lugar, el constante vínculo de los conflictos con una mayor competencia por los recursos como consecuencia del crecimiento demográfico. A lo largo del siglo XX, un amortiguador de la conflictividad social en torno a la tenencia de la tierra fue la posibilidad de que grupos de jóvenes se desplazaran a zonas de frontera interna para desarrollar sus actividades. Esto sucedió por iniciativa social dentro de comunidades como Acatepec o Zapotitlán, pero también fue una política de Estado: las ampliaciones para los solicitantes con “derecho a salvo” como en el caso del Haciendita o la colonización dirigida materializada, a partir de 1950, en la proliferación de Nuevos Centros de Población Ejidal o Agrícola. Sin embargo, los factores demográficos y ambientales son condiciones necesarias o subyacentes, pero no suficientes para convertir tensiones y oposición de intereses por recursos en conflictos con violencia física o simbólica.

No se debe perder de vista que la reforma agraria formó parte de un proceso más amplio de formación del Estado posrevolucionario que en un inicio buscó desplazar a grupos de opositores para más tarde sortear los conflictos a su manera. La manifestación en muchas regiones rurales fue la conformación de lo que algunos autores denominan

¹²⁶ Carlos Delgado, “Agradecen al gobernador campesinos de Ocozotepec”, Agencia Imagen del Golfo, 30/01/2009, Acayucan <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=89370>

“ciudadanía agraria”.¹²⁷ Con este término hacen referencia al carácter desigual –y en grados variables excluyente– de la adjudicación de derechos y obligaciones derivados del reparto agrario. Durante este proceso, podemos distinguir al menos dos tipos de desigualdades institucionalizadas: el estatus legal de los detentores de derechos y la posición de poblados en la jerarquía espacial.

Los gobiernos posrevolucionario otorgaron el estatus de ejidatarios a “jefes de familia”, dedicados a la agricultura, sin medios suficientes para mantener a su familia, que no abandonarían sus cultivos por un periodo mayor a dos años. En los hechos esto generó una estratificación social entre aquellos que gozaban de las prebendas asociadas a la parcela y la participación en las asambleas –una “ciudadanía de primera”– y un número creciente de “avecindados” –principalmente, jóvenes y mujeres– sin influencia directa en la toma de decisiones y sin derechos a aspirar a los cargos de autoridad.¹²⁸ En los núcleos agrarios de dimensiones considerables, en los que se reconocieron cabeceras y anexos, también se crearon asimetrías entre poblados que centralizaban recursos y funciones, por un lado, y otros periféricos sin protagonismo en los asuntos colectivos, por otro –tal como lo describimos en la Montaña de Guerrero. Estas diferencias se acentuaron en grados variables conforme la población aumentó y la competencia por los recursos se acentuó.

¹²⁷ Helga Baitenmann, "Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX" en Carpintero Francisco Gómez (ed.) *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, México: El Colegio de Michoacán-BUAP-CONACYT, 2007, pp. 71-95; Salvador Maldonado Aranda, "Nuevas ciudadanías en el México rural: Derechos agrarios, espacio público y el Estado neoliberal." *LiminaR* 8(1), 2010, pp. 46-63; Eric Léonard, "Un paisaje de las relaciones de poder: Dinámica y diferenciación de las instituciones agrarias en la sierra de los Tuxtlas", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Vol. XXII, 2011, pp. 19-55; Gabriela Torres-Mazuera, "El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*", *Península* 7(2), 2012, pp. 69-94;

¹²⁸ Antonio Azuela incluso habla de un sistema de representación censitario, donde la ciudadanía plena sólo se asocia con la posesión de un derecho ejidal legal y socialmente sancionado. Ver: Antonio Azuela, "Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas". *Estudios Sociológicos* 12(39), 1995, pp. 485-500.

Una segunda constante en los casos expuestos es un origen jurídico-agrario que pone en manifiesto un déficit en la actuación de las autoridades agrarias. Esto nos remite a las dificultades para asegurar una mediación institucional pertinente. La presencia de conflictos faccionales es un fenómeno de largo cuño en el campo mexicano.¹²⁹ Una amplia gama de estudios señalan cómo el reparto agrario posrevolucionario se instrumentó mediante la intervención de líderes o “representantes” de poblaciones locales quienes fungían como “intermediarios” frente a los funcionarios encargados de dar sustento legal al reparto o al reconocimiento y titulación de tierras. Muchas veces, esos agentes eran líderes de facciones personalistas en competencia en la arena política local o regional, que se legitimaban a partir de la representación real o simulada y la distribución selectiva de beneficios.¹³⁰ Cuando eran motivados por intereses particulares hacia las tierras y bosques o cuando buscaban legitimar su liderazgo, los líderes de las facciones recurrieron al recrudecimiento de conflictos con otras comunidades o propiedades vecinas. Entonces, muchas veces, disputas intercomunitarias y pugnas internas eran y son mutuamente constitutivas. Desde luego, la expresión violenta o latente de las articulaciones entre distintos niveles de enfrentamiento es contingente y local.

El faccionalismo adoptó formas explícitamente relacionadas con los intereses de las élites centralizadoras en las postrimerías de la Revolución –tal fue el caso de los antagonismos entre agraristas y cristeros en Dolores Hidalgo, Guanajuato¹³¹–, pero

¹²⁹ Véanse Paul Friedrich, *The Princes of Naranja: An Essay in the Anthropological Method*, Princeton, Princeton University Press, 1986; Frans J. Schryer, “Faccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la Huasteca hidalguense”, *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos* Vol. 16., Colegio de México, 1976; Alan Knight, “Caciquismo in Twentieth-century Mexico”, en Alan Knight y Pansters, Will, *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2005, pp. 1-48.

¹³⁰ Luis Vázquez León, “Foco rojo 11: Michoacán. Meseta Purépecha”, Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.

¹³¹ Jean A. Meyer, *La cristiada: La guerra de los cristeros*. Vol. 1., México, Siglo XXI, 1994.

también formas más variables, coyunturales y pragmáticas ligadas a demandas económicas, pugnas electorales, diferencias religiosas o reivindicaciones étnicas. Lo importante es destacar que en los llamados conflictos agrarios, lo agrario suele ser sólo una dimensión de lo que realmente está en juego. También involucra “fronteras” sociales y cognitivas, “identidades” que dirigen las enemistades para una dirección en vez de otra. Así los grupos buscan llevar sus demandas a distintas instancias, aprovechar ambigüedades en las legislaciones municipales, electorales o agrarias, inclinándose frecuentemente por aquellas donde resulta más probable la consecución de sus fines.

Aunque los conflictos asumieran formas variables dependiendo de las correlaciones de fuerza locales, la acción gubernamental dependió de acuerdos con esos líderes y facciones. Este suele ser el motor de las relaciones clientelares que se tejen cuando los intereses locales se ajustan a los gubernamentales. También ocurrió lo contrario, cuando resultaban contrarios a sus intereses, las facciones fuertes complicaron –incluso hicieron imposible– la puesta en marcha de proyectos gubernamentales en la esfera local. Esto nos remite a notar cómo las políticas y las reglas son adoptadas y manipuladas para propósitos locales. Es decir que los proyectos e iniciativas gubernamentales pueden representar coyunturas específicas para reclamos de reconocimiento de derechos: la adquisición del estatus de municipio en Acatepec en 1994, o la puesta en marcha del PROCEDE en Ocozotepec en 2004 o la receptividad del gobierno federal entre 2003-2008 para negociar acciones legales pendientes, a propuesta de organizaciones como la ACR, CNC y CONSUCC.

COSOMER: ¿programático o discrecional?

Las valoraciones del programa difieren sustantivamente, aunque prevalece una apreciación generalizada sobre la pertinencia de promover espacios institucionales de conciliación y mediación para conflictos agrarios. Las principales áreas con margen de maniobra identificadas en el proceso de investigación fueron: (a.) los criterios de selección de los asuntos susceptibles de ingresar al programa, (b.) la imparcialidad de los funcionarios involucrados en las negociaciones, (c.) los procedimientos de entrega de recursos, (d.) construcción de indicadores de desempeño y resultados, que a su vez generan una dinámica de precipitación en los procedimientos.

Las reglas de operación del programa no revelan del todo la forma cómo las instancias agrarias, específicamente el COMAC, decide qué asuntos fueron atendido por el COSOMER. Los criterios son variables, aunque se tiende a excluir “conflictos derivados de problemas internos de los núcleos agrarios, posesiones irregulares de grupos agrarios sobre propiedad privada”.¹³² La memoria documental del programa proporciona un dato indicativo: de los 959 convenios finiquito en el periodo de diciembre 2006 a noviembre 2012, 667 fueron “conflictos sociales”, 266 derivaron del “Acuerdo Nacional para el Campo” y 16 de “Acuerdos Agrarios”.¹³³ Estas dos últimas categorías implican invariablemente la intervención de organizaciones campesinas, indígenas o organizaciones no gubernamentales, pero la primera no las descarta. En una nota marginal, el mismo documento señala: “aunque no es necesaria la participación de

¹³² SRA, “Mejora la SRA Lineamientos para facilitar la Solución de conflictos agrarios”, boletín no. 015, 1/02/2011, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/febrero-2011/7193/>

¹³³ SRA, *Memoria Documental 2006-2012: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2012, p. 45

organizaciones [...] ha ido en aumento el número de asuntos en los que se observa la gestión de alguna.”¹³⁴

Al preguntar a funcionarios sobre los criterios reales de selección de asuntos surge una serie de eufemismos alusivos a decisiones con sesgos político electorales.¹³⁵ Algunos afirmaron que se tratan de acuerdos de “salón” entre funcionarios, políticos y “gestores”; otros mencionan la capacidad de presión (entiéndase manifestaciones, tomas de carreteras u oficinas gubernamentales) o el impacto mediático. También un asunto tiene mayores posibilidades de ingresar al COSOMER en función del grado de involucramiento e interés de los gobiernos estatales. En todo caso se habla de asuntos en los que los involucrados o sus “representantes” tienen capacidad para “elevar” la gestión.

Otro cuestionamiento frecuente es sobre la imparcialidad de los funcionarios involucrados. En algunos casos, como en Acatepec, se menciona la presión gubernamental para que los grupos accedan a soluciones preestablecidas por funcionarios. En otros, como en Ocozotepec, se busca simplemente encontrar salidas a situaciones o hechos ya consumados. Esto nos remite a cierto desequilibrio entre la importancia de los procesos de mediación y el papel que desempeña la contraprestación.¹³⁶ Es posible que en muchos casos, la operación del programa privilegie la entrega de recursos o tierras sobre los procedimientos de sensibilización y conciliación. Si tomamos en cuenta que a partir de 2006 sólo se formaron GAE en casos excepcionales, es muy probable que el personal de las delegaciones de la SRA tuviese muchos menos incentivos para ser conductores imparciales de las negociaciones. Un rasgo indicativo y

¹³⁴ *Ibid.*, p. 75

¹³⁵ Entrevistas con A. Ramírez Serna, *loc. cit.*, 2015, y con Juan López Martínez, *loc. cit.*, 2015.

¹³⁶ Entrevista con Luis Vázquez León, investigador y evaluador del subprograma Focos Rojos, realizada por el autor, 24 de marzo de 2015

extremo de este problema es la disposición de algunos “gestores” para “generar violencia de manera artificial, a fin de obtener beneficios del programa”, lo que desvirtúa desde luego todo el programa.¹³⁷

Otro problema que se menciona son las irregularidades en la entrega de recursos o tierras. Nuevamente, esto varía de caso en caso e incluso en un mismo asunto: por ejemplo, según la evaluación de la intervención en Guerrero mientras los comuneros de Acatepec se declararon satisfechos con el proceso de negociación y entrega de recursos, en Zapotitlán Tablas la contraprestación fue otorgada a una comisión de comuneros a la que –en 2006, tres años después de la intervención del programa– aún se le exigía la entrega de copias de los acuerdos firmados y los cheques. Los evaluadores señalaron que la opacidad en la actuación de esa comisión derivó en un nuevo conflicto interno que puede comprometer todo el proceso de conciliación si los comuneros deciden reiniciar la recuperación de la tierra o impugnar los límites establecidos en el convenio finiquito.¹³⁸

Otro problema identificado a lo largo de la operación de COSOMER es la construcción *a modo* de indicadores, pues difícilmente proveen información certera sobre los logros y límites del programa. El recelo de la SRA por mantener los convenios finiquito como “información reservada” impide contabilizar los avances; además, hay inconsistencias entre los datos de 2003-2006, que permanecen reservados, y los del periodo 2007-2009, a los sí que tuvimos acceso parcial por medio de solicitudes de información.

¹³⁷ SRA, “Mejora la SRA Lineamientos para facilitar la Solución de conflictos agrarios”, boletín no. 015, 1/02/2011, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/febrero-2011/7193/>

¹³⁸ Juan Briseño Guerrero, “Foco rojo 10: Guerrero. Acatepec versus Zapotitlán Tablas”, Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.

Figura 7. Número de asuntos atendidos por estado 2003-2006 y 2007-2006

Estado	Mayo 2003-Jul. 2006 (ordenado por asunto)		Estado	Ene. 2007-Ago. 2012 (ordenado por asunto)		
	Asuntos	Porcentaje		Convenios	Asuntos	Porcentaje
Chiapas	298	62%	Veracruz	123	51	18%
Oaxaca	57	12%	Chiapas	77	31	11%
Guerrero	22	5%	Michoacán	54	26	9%
Veracruz	17	4%	Oaxaca	82	23	8%
Michoacán	16	3%	Guanajuato	54	19	7%
Hidalgo	15	3%	S.L.P.	36	15	5%
Nayarit	11	2%	Sonora	24	15	5%
Sonora	9	2%	Guerrero	18	13	5%
Colima	6	1%	Tabasco	32	12	4%
S.L.P.	5	1%	Nayarit	138	10	4%
Durango	3	1%	Jalisco	25	10	4%
Subtotal	459	95%	Subtotal	663	225	80%
Total	483	100%	Total	740	283	100%

Fuente: ASF, *Informe Auditoría de Desempeño 2005: Evaluación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, México, 2006 y SRA, *Información para dar respuesta a la solicitud 0001500038612*, 12/09/2012.

En ese sentido, medir los avances estatales del programa por medio de convenios finiquito es problemático, pues muchos de ellos son difícilmente equiparables. Por ejemplo, en Chiapas, el COMAC autorizó indemnizaciones para 6 propietarios y 254 posesionarios en Chiapas, por eso 2006 es notablemente el año con más convenios finiquito. A pesar que este grupo compartía el estatus de desplazados por campesinos tras el levantamiento del EZLN en una superficie de 19 mil hectáreas, los funcionarios contabilizaron cada convenio individualmente.¹³⁹ Las cifras oficiales indican, entre enero de 2007 y agosto de 2012, la firma de 740 convenios, pero si los agrupamos por asuntos, el número disminuye a 283. El grado de complejidad de cada convenio varía notablemente: por ejemplo, mientras la disputa limítrofe por 12 mil hectáreas entre

¹³⁹ Secretaría de la Función Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración: Secretaría de Reforma Agraria 2000-2006*, 2006.

ejidatarios nayaritas de Cumbres de Huicicila y pequeños propietarios acumuló 93 convenios entre 2007 y 2011 por un total de 84 millones de pesos¹⁴⁰; un solo convenio firmado en 2009 por posesionarios irregulares y ejidatarios de Morelos Agrarista en Chihuahua amparó 17 mil hectáreas con una contraprestación de alrededor de 8 millones de pesos.¹⁴¹

El COSOMER es sin duda una innovación institucional pues representa un mecanismo alternativo de resolución de disputas con lineamientos de operación y sometido a procesos de fiscalización y evaluación. Es decir, se trata de la institucionalización de un método de negociación y coordinación entre grupos en pugna, funcionarios y magistrados agrarios para explorar soluciones negociadas a las disputas, a partir del reconocimiento de la ineffectividad de ciertos procedimientos y formalismos legales.

Después del cambio legal de 1992, el gobierno federal ya había empleados distintos medios extralegales para, sin contradecir el marco legal, atender las demandas de grupos y organizaciones envueltas en disputas y litigios por la tenencia de la tierra. Tales fueron los casos de los fideicomisos para las compras de tierra posteriores al levantamiento zapatista en Chiapas o la firma de Acuerdos Agrarios con organizaciones campesinas durante la presidencia de Zedillo. Sin embargo, el COSOMER buscó dotar de un planteamiento programático a esos procedimientos de negociación y distribución de compensaciones. Es decir, un funcionamiento con base en derechos y criterios “objetivos” y “previsibles” de operación.

¹⁴⁰ SRA, “Recursos de la SRA por 628 millones de pesos en 2011 para la solución de conflictos agrarios”, boletín no. 003, 4/01/2011, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/enero-2011/7062/>

¹⁴¹ SRA, “Destruye la SRA conflicto agrario de más de 25 años en Chihuahua”, boletín no. 058, 17/06/2009 <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2009/mayo-09/3073/>

Otro elemento innovador nos remite al proceso de programación, pues la continua aprobación del presupuesto de COSOMER dependió de consensos dentro de un Congreso sin mayorías desde 1997 y con una representación más plural que abarca organizaciones postoficialistas, oposición de izquierda o indígenas. Aunque se ha privilegiado la atención de asuntos de organizaciones más grandes como la Confederación Nacional Campesina, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas o Antorcha Campesina, por medio del programa se ha negociado asuntos con grupos independientes, sin filiaciones claras, asociaciones de derechos humanos u organizaciones de todo el espectro político.¹⁴²

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha realizado tres auditorías al programa en los ejercicios 2005, 2008 y 2009.¹⁴³ En general, los informes señalan un apego “razonable” a los procedimientos y un cumplimiento razonable de las metas, aunque “con salvedades”. Por ejemplo, en 2005, la ASF señaló que las metas e indicadores de gestión fueron insuficientes para evaluar la eficacia en el cumplimiento del programa y recomendó acciones para fortalecer la transparencia en la entrega de recursos. Para 2008, se incorpora la metodología de marco lógico en cumplimiento de las disposiciones obligatorias del Sistema de Evaluación de Desempeño.¹⁴⁴ En 2008 y 2011,

¹⁴² Algunas perredistas como la Central Campesina Cardenista o Coalición de Organizaciones Democráticas de Unidad Campesina; petistas como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, otras de filiación priistas con presencia regional como la Central Campesina Independiente o el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos y otras con mayor independencia como el Movimiento Agrarista Indígena Zapatista. Este listado parcial es resultado del cruce de información obtenida por medio de solicitudes de transparencia y notas de prensa.

¹⁴³ ASF, *Informe Auditoría de Desempeño 2005: Evaluación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, México, 2006; *Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento 2008: Atención de Conflictos Agrarios*, México, 2009 y *Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento 2009: Atención de Conflictos Agrarios*, México, 2010. Disponibles en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

¹⁴⁴ Para esto se creó la Matriz con 11 indicadores: *Fin*: (1) Porcentaje de superficie desactivada de conflictos y (2) población directamente beneficiada. *Propósito*: (3) Porcentaje de conflictos solucionados y (4) de beneficiarios satisfechos. *Componente*: (5) Porcentaje de conflictos resueltos con entrega de contraprestaciones económicas y (6) con entrega de superficie de tierra. *Actividad*: (7) Porcentaje de

las auditorias señalan nuevamente inconsistencias en los indicadores, insuficiencias en la integración de expedientes y carencia de plazos y procedimientos para llevar a cabo la comprobación de los recursos otorgados. Según la memoria documental antes citada, entre 2006 y 2011, el programa fue evaluado anualmente por instituciones independientes como el CIESAS y la Universidad de Chapingo.¹⁴⁵ Sin embargo, sólo fue posible consultar parcialmente esos informes, pues nuevamente, se trata de información “reservada”.

La información abierta al público de las evaluaciones indica un aumento gradual en el nivel de satisfacción de los beneficiarios del programa al pasar de 66.3% en 2007 a 88.8% en 2012. Esto nos permite suponer un cierto grado de permeabilidad del programa a los aprendizajes emanados de las auditorias y evaluaciones.¹⁴⁶ A pesar de las limitaciones de acceso a la información, existen casos donde el enfoque de atención de COSOMER tuvo avances importante como en el caso de la regularización de la tenencia de la tierra en la Comunidad Zona Lacandona (CZL) y la Reserva de la Biosfera Montes Azules (RBMA).

Para finales de la década de los noventa la zona que ocupan la CZL y la RBMA presentaba un panorama muy complejo de conflictividad agraria ambiental, resultado de una política gubernamental errática. Primero, de reparto de tierras para promover la colonización y más tarde por medidas de corte conservacionista para frenarla o, al menos, controlarla.¹⁴⁷ Un momento decisivo fue el reconocimiento y titulación en 1971 de 614

expedientes de conflictos atendidos y solucionados con una contraprestación económica, (8) porcentajes de diagnósticos que involucran contraprestación, (9) superficie de tierra, (10) de avalúos, (11) de diagnósticos.

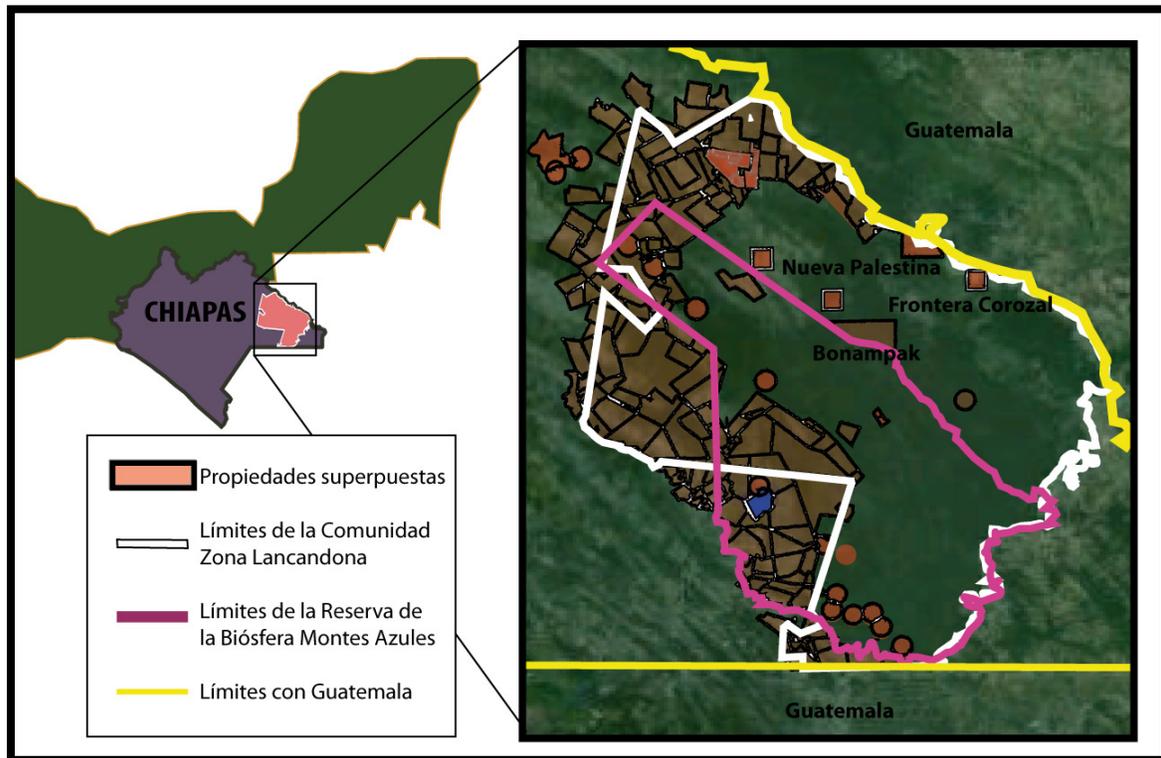
¹⁴⁵ SRA, *Memoria Documental 2006-2012: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2012, p. 40-42

¹⁴⁶ Sin embargo, la SRA no especifica datos sobre el número de beneficiarios encuestados, si es una muestra o si se consultó al total de beneficiarios.

¹⁴⁷ Gabriel Ascencio Franco, *Regularización de la propiedad en la Selva Lacandona: cuento de nunca acabar*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2008.

mil hectáreas a favor de la CZL sobre 22 núcleos legalmente reconocidos (32 mil), 47 núcleos agrarios en alguna etapa del proceso de solicitud agraria (87 mil) y 71 grupos con posesiones irregulares (49 mil hectáreas). Aunado a los enfrentamientos y desalojos policiacos ligados al cierre oficial de la frontera de colonización en los noventa, la militarización derivada de las acciones de Ejército Zapatista de Liberación Nacional vino a complicar aún más la problemática agraria de superposición de propiedades en la región.¹⁴⁸

Croquis 5. Localización de la Comunidad Zona Lacandona y la Reserva de la Biósfera Montes Azules, Chiapas.



Fuente: Gabriel Ascencio Franco, *Regularización de la propiedad en la Selva Lacandona: cuento de nunca acabar*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2008, p. 165.

¹⁴⁸ Antonio Azuela y Paula Mussetta. "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México." *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, no. 16, 2009, p. 209.

Mediante la operación del programa, entre 2003 y 2006, de los 183 asuntos identificados, en el noventa por ciento se llegó a acuerdos que permitieron el ordenamiento legal y social de territorio por medio de un catálogo amplio de intervenciones. A cambio de indemnizaciones, la CZL accedió a la expropiación de áreas para la legalización de núcleos agrarios sobrepuestos o reconoció asentamientos en tanto “subcomunidades” con derechos equiparables a los comuneros; los grupos de asentamiento reciente –incluso algunos declarados zapatistas– aceptaron ser reubicados a predios debidamente regulados; también, se titularon terrenos nacionales a favor de grupos en ocupaciones precarias o a favor de CZL.¹⁴⁹ Aún persisten asuntos pendiente y muchos arreglos pueden ser considerados “frágiles” dado el contexto de inestabilidad regional e, incluso, deben ser considerados en el marco de las negociaciones entre el EZLN y el gobierno de Vicente Fox.¹⁵⁰ No obstante, el programa tuvo una actuación coherente, en coordinación con otras agencias gubernamentales y generó seguridad como punto de partida para enfrentar los múltiples problemas sociales y ambientales que aquejan la región.

En términos generales, la apreciación de muchos de los entrevistados y los datos aproximativos a los que tuvimos acceso, parecen indicar resultados mixtos. Especificar las condiciones en las que los procesos de negociación culminan en arreglos satisfactorios o duraderos rebasa el propósito de esta tesis. El motivo de este balance es caracterizar al COSOMER como una innovación institucional con numerosas complicaciones y riesgos operativos que lo hacen susceptible a la manipulación política. Su principal mérito es que

¹⁴⁹ G. Ascencio, *op. cit.*, p.

¹⁵⁰ A. Azuela y P. Mussetta, *op. cit.*, p. 208

contribuye a canalizar disputas sociales y jurídicas hacia un espacio institucional, al trasladar las afrentas de las calles o los parajes a una mesa de negociación.

Dentro del marco de un proceso de mayores garantías legales a la propiedad y un papel expansivo de los tribunales agrarios, COSOMER es la institucionalización de un mecanismo que corre el riesgo de sobrepolitizar un cierto número de disputas. Por eso, la operación del programa supone –en contra de la idea de un supuesto carácter mutuamente excluyente– un traslape entre la distribución de recursos con criterios programáticos y con base en derechos, por un lado, y la discrecionalidad y las prácticas de intermediación heredadas del México posrevolucionario.

Ya que los conflictos agrarios suelen tener ramificaciones sociales y políticas más amplias, en muchos casos, los métodos alternativos de resolución de disputas tienen mayores probabilidades de llegar a arreglos legales y legítimos que una sentencia del órgano jurisdiccional. Es un programa de doble filo pues representa la oportunidad para encontrar arreglos “legales” y “sociales” a disputas, pero con un riesgo inmanente de propiciar prácticas oportunistas de grupos sociales, “gestores” y funcionarios, incluso, volver “negociable” la aplicación de la ley. Probablemente, las restricciones de acceso a la información se deben a este “mensaje” ambiguo.

CAPÍTULO III. FACTORES COYUNTURALES: VICENTE FOX Y LA REFORMA AGRARIA (2000-2003)

En esta sección argumentamos que el programa COSOMER surge por una serie de factores que confluyeron en los primeros tres años de la alternancia presidencial en México. Entre 2000 y 2003, la inexperiencia administrativa y política de los altos funcionarios en el sector rural, la efervescencia de las organizaciones del campo en su oposición al gobierno, la revitalización de los movimientos en defensa de la “tierra” o el modo de vida campesino y la conducción de las negociaciones entre ambos crearon condiciones para el surgimiento de este programa. También examinamos el papel que desempeñó el ejercicio de una mayor autonomía de los poderes judiciales y locales en la exacerbación de ciertas situaciones conflictivas que hicieron que problemas agrarios excedieran el ámbito de competencias del sector y adquirieran dimensiones políticas importantes.

Al igual que otros asuntos, los conflictos agrarios entraron en la agenda pública como consecuencia de la incertidumbre y los desequilibrios generados por la alternancia. Sin embargo, en materia agraria, estas fuerzas centrífugas adquirieron tal dimensión que el gobierno federal pasó de una intención inicial de eliminar la SRA a expandir sus recursos y recuperar su función como herramienta política relevante. Una de las vertientes de esa politización fue precisamente el COSOMER.

El campo en la alternancia

Entre 1900 y 2010, el perfil demográfico de México cambió radicalmente: la población se multiplicó por ocho, pasando de 13 millones a 112 millones. Si en 1900 el 72 por ciento de la población vivía en localidades de menos de 2500 habitantes, en 1960, este porcentaje se redujo a 49 por ciento y, desde ese momento de equilibrio entre habitantes del campo y de la ciudad, la tendencia relativa de la población rural fue a la baja. En términos absolutos, el número de habitantes en localidades de menos de 2500 habitantes creció moderadamente hasta llegar en 2010 a representar 26 millones de personas, cerca del 23 por ciento de la población total.¹⁵¹ Para final de siglo, se aceleraron ciertas tendencias socio demográficas: el envejecimiento de la población rural y la migración de los jóvenes.

En términos de estructura productiva los sectores exportadores de hortalizas, frutas y, en menor medida, ganadería han experimentado las tasas de crecimiento y productividad más importantes, mientras los granos (maíz, frijol y sorgo) para el mercado interno han tenido un crecimiento exiguo. El mayor reto en términos de bienestar y productividad es el sector de la pequeña producción. Los agricultores con menos de 5 hectáreas representan el 22% de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y cerca del 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como el 88% del trabajo familiar en el sector.¹⁵² Probablemente, el cambio más relevante en la economía rural, ha sido la estructura del ingreso de los hogares rurales: el salario no-agrícola entre 2006 y 2012, representa alrededor del 60 por ciento de

¹⁵¹ INEGI, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>, consultado el 3 de octubre de 2013.

¹⁵² INEGI, *Censo Agrícola y Ganadero 2007*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/default.aspx>, consultado el 3 de octubre de 2013.

los ingresos promedio y, en 2012, las transferencias llegaron a representar el 16 por ciento.¹⁵³ A estas tendencias se suman una mayor feminización de las actividades productivas rurales y el papel de ciudades pequeñas y poblados de menos de 500 habitantes como amortiguadores de crisis sociales.¹⁵⁴ La pobreza extrema es un fenómeno extensivamente presente en el campo. Si en 2010 sólo una cuarta parte de la población vivía en zonas rurales, cerca de las dos terceras partes de la población en pobreza extrema vivía en el campo.¹⁵⁵

A partir de 1980, un rasgo distintivo de la reconfiguración del Estado en la economía rural mexicana fue un “periodo corto” (1985-1992) de liberalización con amplios cambios –la eliminación de los sistemas de administración de precios de garantía; privatización o liquidación de empresas públicas para compra, distribución y gestión comercial– y, a partir de 1994, un “regreso paulatino” del Estado por medio de programas de combate a la pobreza, transferencias directas e indirectas a productores y un abanico de intervenciones económicas de distinta índole.¹⁵⁶ Según el informe de 2008 del Banco Mundial:

La expectativa [del ajuste estructural desde los ochenta] era que remover el Estado liberaría al mercado para que los actores privados tomaran a su cargo estas funciones –reduciendo sus costos, mejorando su calidad y eliminando su sesgo regresivo. Con mucha frecuencia

¹⁵³ INEGI, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>

¹⁵⁴ Desde la década de los treinta, la migración ha sido la principal medida para combatir las crisis económicas y sociales en el campo: a lo largo del siglo XX, las grandes metrópolis y los Estados Unidos fueron los destinos principales. Sin embargo, entre 1995 y 2010, las pequeñas y medianas ciudades en el norte y sur del país han tomado relevancia para muchos migrantes y han desempeñado un importante papel amortiguador de crisis sociales. Véase Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe de la Situación del Medio Ambiente*, México, 2012.

¹⁵⁵ Banco Mundial, *La pobreza rural en México*, Washington, D.C., World Bank, 2010.

¹⁵⁶ Eric Léonard y Bruno Losch, "La inserción de la agricultura mexicana en el mercado norteamericano: cambios estructurales, mutaciones de la acción pública y recomposición de la economía rural y regional", *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 1, 2009, pp. 5-46

esto no sucedió. En algunos lugares el retiro del Estado fue, en el mejor de los casos, tentativo, limitando la entrada del sector privado. En otras partes, el sector privado surgió sólo lenta y parcialmente –principalmente sirviendo a los agricultores comerciales, pero dejando a muchos pequeños agricultores expuestos a las extendidas fallas del mercado, a altos costos de transacción y riesgos y a carencia de servicios. La existencia de mercados incompletos y de brechas institucionales, impusieron elevados costos en crecimiento perdido y en disminuciones de bienestar para los pequeños agricultores, amenazaron su competitividad y en muchos casos su supervivencia.¹⁵⁷

En la última década, la acción pública en el campo se caracterizó por un alto grado de fragmentación: por un lado, transferencias condicionadas –principalmente, *Progresas-Oportunidades*– y, por otro, una multiplicidad de programas temáticos, regionalizados y altamente focalizados. El resultado es una proliferación de iniciativas desarticuladas que muchas veces reproducen patrones regresivos de distribución.¹⁵⁸ A las transferencias públicas, se suman las privadas ligadas a la migración a Estados Unidos, que han sostenido amplias fracciones del mundo rural mexicano, a pesar de la pobreza persistente.

A partir de 1997, en el contexto de la apertura electoral durante la presidencia de Ernesto Zedillo, organizaciones no oficialistas empezaron a desplegar campañas denunciando las consecuencias del TLC sobre los pequeños y medianos productores, y activaron estrategias de presión en un nuevo frente: el legislativo. También surge un movimiento innovador –El Barzón– que aglutina a deudores de la banca en el campo y la

¹⁵⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington D.C.-Bogotá, World Bank-Mundi Prensa-Mayol Ediciones, 2008, p. 119.

¹⁵⁸ En México, un asunto crucial es la presión de “cazadores de rentas” y grupos de interés para influir en los programas y su diseño. La regresividad del gasto agrícola puede entenderse como una captura de coaliciones fuertes pero excluyentes. Las negativas de los gobiernos a limitar los techos de atención de Procampo, es un buen ejemplo de estas presiones y de tecnologías de captura de rentas. Sin embargo, sistemas de implementación inflexibles como el de Oportunidades, excluyen de la toma de decisiones a actores fundamentales en la consecución de los fines del programa –entre ellos los gobiernos estatales, encargados de los componentes de salud y educación. Véase Jonathan Fox y Libby Haight, (coords), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson Center-UC Santa Clara-CIDE, 2010, pp. 76-78

ciudad. La reforma electoral de 1996 abrió nuevos espacios de negociación entre organizaciones y partidos en todos los ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal). Muchas organizaciones que se mantenían lejos del PRI, combinaron actividades sociales con la lucha partidista. En este periodo hubo readecuaciones en las estructuras partidistas, así como desprendimiento hacia el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), y en menor medida al Partido Acción Nacional (PAN).

La llegada de Fox a la presidencia generó una situación ambivalente: por un lado, se abrían expectativas acerca de la ruptura con las prácticas autoritarias características del campo mexicano; por otro, la ascendencia empresarial del presidente electo y el anti-agrarismo panista preocupaba a todo el espectro de organizaciones rurales. El panismo se desarrolló en gran medida en las ciudades, entre las clases medias urbanas, entre las que había cosechado sus mayores triunfos electorales. Forzando un poco la genealogía, el conservadurismo católico entre los campesinos –cuya expresión más orgánica fue el sinarquismo– era profundamente hostil al ejido.¹⁵⁹ Sin embargo, Fox no era un panista tradicional, sino uno de los últimos reclutados por la corriente de empresarios que decidieron intervenir en la política tras los conflictos desatados en los sexenios de Echeverría y López Portillo, uno de éstos las expropiaciones en los Valles Yaqui y Mayo.

La participación activa de esos empresarios convertirían al PAN de “opositor leal” a competidor real por el poder. Pero, la candidatura de Fox, se forjaría al margen de acción nacional, y el equipo inicial de colaboradores se conformaría principalmente por hombres de negocios, no por políticos panistas con experiencia legislativa o en los gobiernos

¹⁵⁹ Entrevista con Eduardo Isaías Rivera Rodríguez, procurador agrario (2002-2006), realizada por el autor, 24 de marzo de 2015.

locales.¹⁶⁰ Un rasgo sobresaliente del nuevo equipo fue la inexperiencia política, que sin duda fue un factor en la manera cómo se produjo desde, el proceso de relevo presidencial, la propuesta de extinguir a la Secretaría de la Reforma Agraria. No es que fuera una medida del todo impertinente, ni la primera vez que se planteaba –tampoco la última–, pero las formas y el mensaje implícito generaban descontento, pero sobre todo incertidumbre. Paradójicamente, esta propuesta no sólo se abandonaría, sino que el presupuesto de la SRA aumentaría en 134 por ciento entre el primer y último año del sexenio.¹⁶¹

La conformación inicial del gabinete del guanajuatense subrayaba la intención expresada en la campaña de romper las inercias del pasado priista. “La idea simple, extendida desde que los empresarios se apoderaron del PAN, de que la gerencia privada es mejor que la pública, guió la selección presidencial.”¹⁶² Fox nombró a Javier Usabiaga en la SAGARPA¹⁶³, un exitoso empresario hortícola, dirigente de asociaciones de agricultores y secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural en su gobierno en Guanajuato y a María Teresa Herrera en la secretaría de Reforma Agraria, una magistrada regiomontana, con más de 21 años de experiencia en el poder judicial de Nuevo León.

El ascenso de Fox a la presidencia y la subsecuente pérdida efectiva de la homogeneidad partidista entre poderes y niveles de gobierno, significaba una ruptura mayor con el aparato corporativo –en especial la CNC– que había sido factor relevante de control social y estabilidad en el campo. La maquinaria corporativa del PRI ya había sido

¹⁶⁰ Rogelio Hernández Rodríguez, “¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010”. *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 72-73

¹⁶¹ ASF, *Evaluación 1201 “Política Agraria”*, México, 2014, pp. 56.

¹⁶² R. Hernández Rodríguez, *Loc. cit.*, 2011, p. 76

¹⁶³ SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

fuertemente golpeada por las reformas de ajuste estructural con De la Madrid, la territorialización del PRI con Salinas y la “sana distancia” con Zedillo. Pero este desprendimiento *de facto*, sumado a una selección carente de lógica política de un gabinete “ciudadano”, generaría una combinación explosiva, dada la delicada situación económica por la que atravesaba una gran parte de la población rural y la amenaza a los intereses de los grandes agricultores maiceros dada en la cercanía de que se cumplieran las moratorias agrícolas de TLCAN.

El paso de una situación potencialmente conflictiva a una confrontación sería exacerbada por distintas medidas del Ejecutivo: el recorte al presupuesto para el campo en 2001, el veto presidencial a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el mismo año¹⁶⁴, el proyecto del aeropuerto en Texcoco, la desaparición del Instituto Nacional Indigenista y las negativas a revisar la moratoria agrícola del TLCAN. El intento temprano del gobierno entrante de cumplir con sus promesas de campaña –“impulsar la participación de la sociedad civil para dejar atrás el corporativismo”– se materializó en un breve retiro del apoyo financiero a la CNC y el Congreso Agrario Permanente (CAP)¹⁶⁵, así como una

¹⁶⁴ La LDRS constituye la reglamentación de la fracción XX del artículo 27 constitucional modificado en 1983. La propuesta inicial fue elaborada por legisladores del PRI, PT y PRD afines al sector campesino a la que se opuso la facción tecnocrática del PRI. Aprobada en la cámara de diputados en abril del 2000, por una inusual coalición PRD-PAN, la LDRS sería bloqueada en el senado, donde el PRI fue mayoría hasta el final del sexenio. En diciembre del mismo año, fue aprobada por una coalición PRD-PRI. Vicente Fox, con menos de un mes en la presidencia, decide utilizar su derecho de veto, que ningún presidente había ejercido desde 1954. Tras su regreso a las cámaras para revisión se aprobó una nueva versión más acorde con lo preceptos del nuevo gobierno. Véase Georgina Leticia Caire Martínez, *Descentralización participativa en ausencia de recursos: Los Consejos Municipales De Desarrollo Rural Sustentable*, Tesis de Doctorado, FLACSO-México, 2009. pp. 144-169.

¹⁶⁵ La creación en 1989 del Congreso Agrario Permanente (CAP) constituyó el órgano de agrupamiento y diálogo entre el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y las organizaciones rurales Tanto las oficialistas como independientes aceptaron la invitación del gobierno a integrarlo y sería un interlocutor privilegiado para la negociación de la reforma al art. 27 constitucional en 1991. A diferencia de las organizaciones mencionadas más adelante, éstas sí tienen una agenda de asuntos agrarios. Las organizaciones más relevantes que lo componen son: la CNC, Central Campesina Cardenista, Central Campesina Independiente, Confederación Agrarista Mexicana y Alianza Campesina del Noroeste.

distribución de recursos productivos menos sesgada a favor de los maiceros de Sinaloa. Pero desde 2001, las amenazas y movilizaciones callejeras de organizaciones postoficialista y las maniobras de los agroindustriales sinaloenses harían ceder al gobierno:

“Desde la oficina de la Reforma Agraria, el gobierno federal respondió este viernes tirando la toalla. Los dirigentes campesinos tradicionales pueden ahora dormir tranquilos. [...] Los líderes rurales no lograron un compromiso gubernamental para modificar la actual política agrícola. [...] Pero, a cambio, obtuvieron el financiamiento de 107 proyectos productivos, muchos de ellos destinados a tareas de "capacitación y organización", nombre tras el que se oculta el apoyo económico al funcionamiento de las organizaciones campesinas.”¹⁶⁶

Sin embargo, esta respuesta no frenaría las movilizaciones que se venían dando desde enero de 2002 fuera del CAP y que formarían un frente común, conformado por la nueva generación de organizaciones unidas en contra de la total apertura comercial de los productos agrícolas, en el marco del TLC, planeada para el primero de enero de 2003. Bajo el lema de “El campo no aguanta más”, 12 organizaciones independientes¹⁶⁷ convocarían a un plan de movilizaciones cuyo eco resonarían con la adherencia de El Barzón y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, además de la incorporación de último minuto de la CNC y el CAP. Resultaba un tanto paradójico que esas dos organizaciones que habían apoyado incondicionalmente la política de Salinas y Zedillo

¹⁶⁶ Luis Hernández Navarro, "Usabiaga se baja del ring", México, D.F., *La Jornada*, 21 de agosto 2001.

¹⁶⁷ Miembros originales del Movimiento el Campo no Aguanta Más: Frente Democrático Campesino de Chihuahua; Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo; Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social; Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas; Coordinadora Nacional Plan de Ayala; Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos; Frente Nacional en Defensa del Campo; Red Mexicana de Organizaciones Campesinas y Forestales; Coordinadora de Productores de Café de Oaxaca; y la Unión Nacional de Organizaciones en Forestaría Comunitaria.

protestaran en contra del neoliberalismo y el TLC.¹⁶⁸

La intensa movilización culminó en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), el 28 de abril de 2003, tras varias semanas de mesas de trabajos en las que participaron secretarios de Estado, legisladores, gobernadores y miembros de las organizaciones. Al principio, una buena parte de las organizaciones de este agrupamiento fueron reticentes a la firma. Las principales objeciones fueron la falta de compromiso del gobierno federal de revisar el TLCAN y las reformas al artículo 27 constitucional. La prolongación del período de negociaciones le restó impulso al movimiento; el Barzón, la CNC y el CAP estuvieron dispuestos a firmar, pues pesaba el inicio del periodo de campañas para las elecciones federales intermedias por celebrarse en julio.¹⁶⁹

La mayoría de las organizaciones firmaron el ANC, que es por demás un texto largo e impreciso, donde se mezclan puntos que de por sí son obligaciones del Ejecutivo, compromisos con grupos específicos y declaraciones de intención. Las limitaciones posteriores no fueron pocas, el acuerdo sirvió al gobierno de propaganda en las elecciones legislativas de 2003, muchos productores debieron enfrentarse a retrasos en la entrega de los recursos. Seis meses después se disolvió la Comisión de seguimiento para transferirla al Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sustentable, órgano predominantemente controlado por el gobierno.¹⁷⁰ En octubre de 2004, muchas organizaciones firmantes aceptaron el informe que presentó el ejecutivo según el cual había cumplido el 94 por ciento de los acuerdos del ANC. La unidad se había roto y una

¹⁶⁸ Mackinlay, Horacio. "Rural Producers' Organizations and the State in Mexico: Political Consequences of Economic Restructuring", *Dilemas of Political Change in Mexico*, 2004, pp.286-331.

¹⁶⁹ Víctor Quintana, *Por qué el campo no aguanta más*, Cuadernos de Investigación 2, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2003.

¹⁷⁰ Blanca Rubio, "¡El campo no aguanta más! a un año de distancia", *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 124, marzo-abril, 2004, pp. 33-40.

profunda discordia marcó al movimiento, principalmente, por las pugnas en torno a la captación de recursos públicos.¹⁷¹ Entre las consecuencias más visibles de ANC son la preferencia de las organizaciones firmantes para negociar recursos bajo esquemas poco transparentes.

Secretaría de la Reforma Agraria: Supuesta desaparición, efectiva expansión.

En materia agraria, al menos durante la primera mitad del sexenio de Fox, estuvo marcado por una serie de crisis y escándalos en el marco más amplio de la confrontación entre el gobierno federal y los principales actores políticos del campo. El anuncio temprano de la desaparición de la SRA y el nombramiento de Herrera Tello lanzaban un mensaje de intención por romper con el pasado político de la institución, para colocarla dentro del gabinete de “Orden y respeto”, es decir, jurídico y de seguridad.¹⁷² En palabras de un dirigente campesino:

Las primeras reuniones con la Reforma Agraria de Fox eran audiencias, como si fueras a un tribunal. Entonces la señora [Teresa Herrera Tello] se ponía con dos funcionarios al lado y todos los campesinos enfrente. ‘Si ustedes fueran un tribunal, pues hablemos nada más de derecho.’ Pero Reforma Agraria es una institución administrativa, de negociación social y política. Sí necesitas un marco legal, pero no tan estricto.¹⁷³

Pero la pérdida de la perspectiva política de la SRA no sería el mayor impedimento para eliminarla, sino sus funciones en distintos asuntos, entre los que destacan los terrenos

¹⁷¹ Hubert C. de Grammont y Horacio Mackinlay. 2006. "Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el estado, México 1938-2006" en Hubert C. de Grammont (ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, CLACSO, pp. 23-68.

¹⁷² Entrevista con Eduardo Isaías Rivera Rodríguez, procurador agrario (2002-2006), realizada por el autor, 24 de marzo de 2015 y con Roberto Gutiérrez Ruiz, funcionario de la Oficialía Mayor de la SRA (2003-2006), realizada por el autor, 18 de febrero de 2015.

¹⁷³ Entrevista con Max Agustín Correa, secretario general de la Central Campesina Cardenista, realizada por el autor, 7 de abril de 2014.

nacionales y las expropiaciones y, en especial, la obligación de indemnizar a propietarios o grupos demandantes si una decisión judicial así lo señala.

El desconocimiento de las dimensiones políticas y la importancia de ciertas formalidades en el ejercicio de las competencias jurídicas de la SRA –como la expropiación– se haría evidente en distintos fracasos, posiblemente el de mayor trascendencia sería la construcción del aeropuerto en Texcoco, proyecto estelar del gobierno foxista, que suponía la expropiación de 4 550 hectáreas de trece ejidos en las inmediaciones del municipio de San Salvador Atenco. La indemnización que se fijó en 7 pesos por hectárea despertó el descontento de los ejidatarios. Las movilizaciones que iniciarían con la exigencia de un monto más justo, se convertirían en una reivindicación más amplia de “defensa de la tierra”, el modo de vida campesino y la autonomía política.¹⁷⁴

La estrategia del movimiento consistiría en complementar las protestas callejeras con demandas de amparo. Distintos actores de la política nacional brindarían su apoyo en este aspecto: la CNC ofrecería asesoría legal, los diputados de la comisión de Reforma Agraria sostendrían “reuniones secretas” con los núcleos agrarios involucrados, prestigiosos juristas universitarios brindarían asistencia para la interposición de amparos y la Procuraduría Agraria se involucraría comprometidamente en la defensa los ejidatarios que así lo desearan.¹⁷⁵ A la postre, este ejercicio de sus funciones le costaría el cargo al procurador agrario, Valdemar Martínez Cruz.¹⁷⁶ El momento determinante sería

¹⁷⁴ Ilán Bizberg, “La democracia vacía” en Ilán Bizberg, y Francisco Zapata (comps.). *Los grandes problemas de México, Tomo VI, Movimientos Sociales*, México, Colmex, 2010.

¹⁷⁵ Humberto Padgett, “Increpan a diputados ejidatarios de Texcoco”, México D.F., *Reforma*, 6 de diciembre de 2001.

¹⁷⁶ Entrevista con Eduardo Isaías Rivera Rodríguez, *Loc. cit.*, 2015.

la decisión de un juez de suspender provisionalmente el decreto de expropiación por encontrar insuficiente la justificación de la utilidad pública de la obra. Ante este panorama, Fox terminaría por abandonar el proyecto. Si bien este fracaso se relaciona con el debilitamiento más amplio y complejo del poder expropiatorio del Estado mexicano,¹⁷⁷ las circunstancias políticas desempeñaron un papel de primer orden.

Desde luego, un elemento fundamental en el desenlace del conflicto fue el activismo de un poder judicial que desafiaba directamente al presidente, expresión del proceso gradual de expansión de su autonomía o de judicialización de la política. No obstante, los operadores de Fox no advirtieron otras ramificaciones del asunto: una de ellas era el mayor margen de maniobra que los núcleos agrarios habían adquirido, a partir de 1992, en la defensa jurídica de sus tierras, al margen de burocracias o políticos.¹⁷⁸ Tampoco previeron que el movimiento de oposición al aeropuerto suscitaría un apoyo decisivo de una gran parte de la opinión pública.

El conflicto en Atenco tuvo muchas aristas y particularidades, pero es posible afirmar que el Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra, se convertiría en un emblema de la oposición de las organizaciones rurales a los proyectos de infraestructura del gobierno federal. Entre los “críticos”, el caso sería enmarcado en la oposición “altermundista” más amplia al neoliberalismo y a la globalización, en general, y al Plan Puebla Panamá (PPP), en específico. A la inversa del Frente, el PPP –iniciativa de integración comercial con Centroamérica, que anunciaba grandes obras de infraestructura en el Sur de México– se convertiría en el emblema del “enemigo común” de los

¹⁷⁷ Azuela, Antonio, Carlos Herrera y Camilo Saavedra-Herrera. "La expropiación y las transformaciones del estado." *Revista mexicana de sociología* 71, no. 3, 2009, pp. 525-555.

¹⁷⁸ *Loc. cit.*

altermundistas. Aunque en los hechos, esta iniciativa nunca contaría con respaldo financiero ni político decisivo.

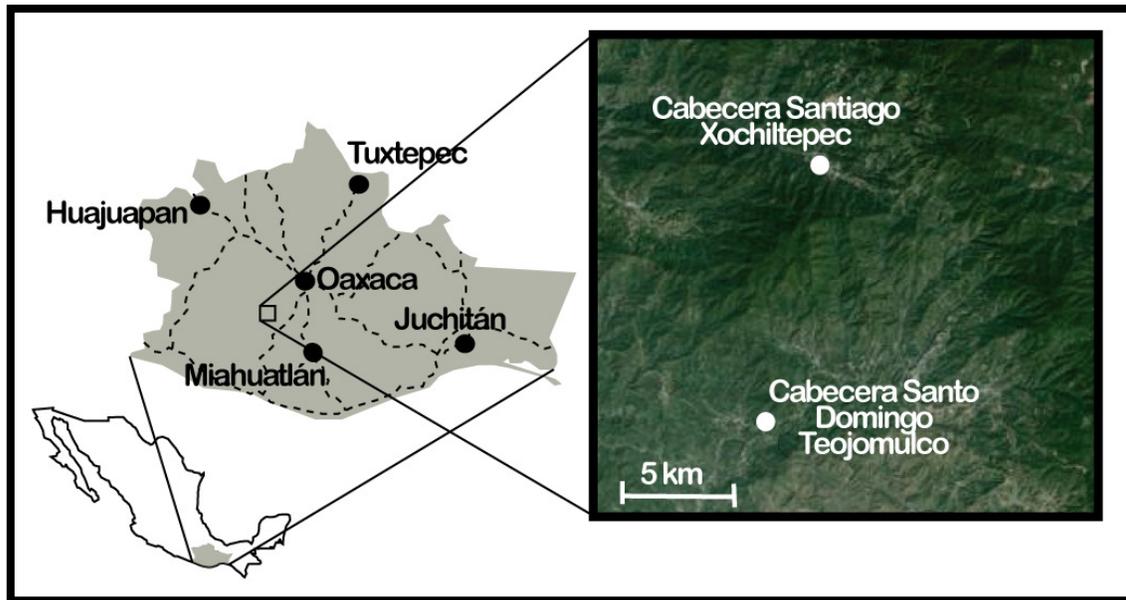
La SRA, en esos primeros 3 años de gobierno panista, también se vio envuelta en otros escándalos que derivaron en gran medida del debilitamiento del presidencialismo respecto a otros poderes como el judicial y los locales, incluso en algunos casos, poderes cercanos al mismo presidente. Un ejemplo fue el caso Ramos Millán, en el que una sentencia judicial obligó a indemnizar a un particular por inconsistencias en la expropiación en los ochenta de un predio ubicado el sur de ciudad de México.¹⁷⁹ El monto sobrepasaba el presupuesto anual de la secretaría. El despacho de abogados litigantes era ni más ni menos que el de uno de los principales líderes del partido del presidente, Diego Fernández de Cevallos. Conforme los tropiezos y errores se fueron acumulando, la prensa daría mayor seguimiento al controversial desempeño de la SRA.

Durante este periodo, uno de los escándalos más difundidos sería la tristemente célebre matanza de Agua Fría ocurrida el 31 de mayo de 2002, en la que fueron asesinados 28 indígenas zapotecos en la Sierra Sur de Oaxaca. Este grupo era oriundo de Santiago Xochiltepec, comunidad agraria envuelta –desde mediados del siglo XIX– en un conflicto por límites con Santo Domingo Teojomulco. Las causas de la tragedia fueron complejas y aún no han sido esclarecidas ni se han consignado a los responsables. Según distintos estudios, la matanza fue un episodio de un largo conflicto que involucra múltiples intereses económicos y políticos, disputas por la explotación de recursos

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 525-555.

forestales, faccionalismos alentados y promovidos por grupos regionales, en un contexto general de impunidad y amplia disponibilidad de armas de fuego.¹⁸⁰

Croquis 6. Localización de las comunidades Santiago Xochiltepec y Santo Domingo Tejomulco, Oaxaca.



Fuente: RAN, Sistema de Información GeoEspacial, 2015

Pero este caso sorprendió a la opinión pública tanto por su violencia, como por tratarse de una manifestación de un problema más amplio y persistente en el campo mexicano: los conflictos por límites, que habían cobrado vidas por centenas a los largo de los años. Como lo señala el informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre Agua Fría, el desenlace trágico puso en la mesa las serias limitaciones de la SRA, los Tribunales Agrarios y la PA para ofrecer cauces institucionales a disputas de esta índole:

En materia agraria se observa una ausencia sistemática de procuración e impartición de justicia, dilación en los procedimientos de resolución de los conflictos, procedimientos

¹⁸⁰ Josué Mario Villavicencio Rojas, "Tierra y violencia en la Sierra Sur de Oaxaca, México" *Revista historia y memoria*, vol. 6, 2013, pp. 67-100

jurisdiccionales lentos y resoluciones expedidas con vicios de origen que son constantemente recurridas por las comunidades, así como falta de capacidad para ser ejecutadas, siendo insuficientes, en lo general, las actuaciones para solucionar los conflictos agrarios, con lo cual se ve gravemente afectado el derecho a la tierra por parte de las comunidades.¹⁸¹

Estas afirmaciones quizá no sean generalizables a todo el sector como lo examinaremos en el siguiente capítulo. Pero lo que me interesa destacar es que si las causas de la tragedia nos remiten a disputas históricas, litigios agrarios por límites, omisiones administrativas e impunidad, el manejo de la crisis fue particularmente desafortunado.

Vicente Fox tardaría cinco días para manifestar públicamente su condena a los hechos. La misma actitud evasiva llevaría a la titular de la SRA a afirmar que éste no era un “conflicto agrario”. Así, empezaría un ir y venir de acusaciones entre la SRA, la Secretaría de Medio Ambiente y el gobierno estatal. Al secretario Victor Lichtinger se le reprocharía “echar leña al fuego” al expedir permisos de explotación forestal a una de las partes precisamente en la zona en conflicto.¹⁸² Al gobernador oaxaqueño José Murat se le imputarían omisiones previas a la matanza y, posteriormente, se darían a conocer graves violaciones a derechos humanos en las actuaciones del ministerio público estatal. El círculo de culpas y acusaciones continuaría, sin que autoridad alguna se hiciera responsable. Algunas semanas más tarde, al magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario (TSA), Ricardo García Villalobos, expresaría en la prensa que lo sucedido en Agua Fría “nada tenía que ver con justicia agraria”.¹⁸³

¹⁸¹ CNDH, *Informe Especial Caso Agua Fría*, 2003, pp. 39-40.

¹⁸² La CNDH confirmaría que esto fue uno de los detonantes de la matanza.

¹⁸³ José Luis Ruíz, “Exige Fox a gabinete evitar los conflictos” México D.F., *El Universal*, martes 18 de junio (secc. Nacional); “Latente, la posibilidad de nuevas matanzas en Oaxaca, dice el presidente del TSA”, México D.F., *Proceso*, 10 de junio de 2002.

Este conflicto atraería la atención de la prensa nacional e internacional hacia otros conflictos de grandes proporciones –como los Chimalapas en los límites de Oaxaca y Chiapas o Montes Azules en la zona fronteriza con Guatemala– pero también a otros más circunscritos y locales. Además, el problema sería incluido como un elemento potencialmente “explosivo” en el informe del Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2003.¹⁸⁴ En la línea argumentativa de este informe se hacía referencia a los conflictos por límites, pero también a la alarma de muchas organizaciones civiles ante las posibles afectaciones a ejidos y comunidades por los proyectos de infraestructura vislumbrados en el Plan Puebla Panamá. En esas fechas, la CNC divulga información, cuyas fuentes nunca fueron esclarecidas del todo, sobre la existencia de 30 mil conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.¹⁸⁵

Los asuntos agrarios tomaban una inusitada importancia en la agenda nacional. Aunque no resulta claro si esto fue la expresión de la incertidumbre y los desequilibrios entre poderes generados por la alternancia en el ejecutivo federal o un incremento real de la conflictividad agraria. No deja de ser irónico que, en agosto de 2002, Florencio Salazar Adame, el coordinador del ya desprestigiado PPP sería designado para encabezar la respuesta del gobierno federal a la crisis de Agua Fría: la creación de la Comisión Intersecretarial de Conflictos Inter e Intracomunitarios, adscrita a la Secretaría de Gobernación.

El desempeño de la SRA sería tema de discusión en la mesa de diálogo “Ordenamiento de la Propiedad Rural”, en preparación del Acuerdo Nacional para el

¹⁸⁴ UN’s Economic and Social Council, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre 2003

¹⁸⁵ “Preocupa aumento de conflictos agrarios”, México D.F., *El Día*, martes 11 de junio de 2002 (secc. Editorial).

Campo. Las negociaciones estarían marcadas por dos vertientes, cuya dificultad para separarlas entorpecería toda la dinámica: por un lado, se tratarían temas sustantivos de la política agraria; por otro, saldrían a relucir una multiplicidad de conflictos específicos, que distintas organizaciones buscaban recursos públicos para “encauzar”.

En la primera vertiente resulta interesante que en un inicio, a nivel de discurso, había un consenso entre las principales organizaciones sobre la necesidad imperiosa de revertir la reforma al artículo 27 de 1991. Los resolutivos finales no sólo no expresarían esa tendencia, sino que se muestran bastante favorables a las instituciones y propuestas emanadas de ésta. Entre los puntos de acuerdo se incluyó: concluir la certificación de los ejidos y comunidades, de tal manera que el PROCEDE contara con los recursos suficientes para ello (numerales 256 y 257); impulsar la regularización de ocupantes de terrenos nacionales y colonias agrícolas (n. 259); instar a los gobiernos estatales a regularizar la pequeña propiedad (n. 259); modernizar el Catastro Nacional de la Propiedad Rural mediante el fortalecimiento del Registro Agrario Nacional (n. 253 y 260); mejorar los procedimientos de los Tribunales Agrarios (n. 263); y dotar a la PA de mayores facultades, así como crear un Consejo de Evaluación y Seguimiento (n. 254).

La vertiente de conflictos específicos, estaría omnipresente en las negociaciones. La primera reunión, el 18 de febrero,¹⁸⁶ sería interrumpida por integrantes del Frente “atenquista” y familiares de los comuneros aprehendidos de Teojomulco. Incluso, un dirigente de la Asociación Nacional de Productores de Ovinos y Caprinos, arrebató el micrófono a Teresa Herrera Tello para denunciar las actuaciones de los Tribunales

¹⁸⁶ “Campesinos inconformes toman por ‘asalto’ la mesa de diálogo”, México D.F., *Proceso*, 19 de febrero de 2003, y Diana Teresa Pérez “Toman campesinos la tribuna en Lecumberri para hacerse escuchar”, México D.F., *La Crónica*, 19 de febrero de 2003.

Agrarios y la SRA en el conflicto denominado “Bernalejo” en la zona limítrofe de Durango y Zacatecas.

Finalmente, ambas vertientes se materializarían en los numerales más ambiguos, pero a la vez, reveladores de los problemas de un instrumento como el ANC. El numeral 240 señala que después de una evaluación y revisión del marco jurídico agrario por el Ejecutivo Federal: “Se expedirá, abrogará, modificará o derogará los reglamentos de la Ley Agraria, así como los interiores de la TSA, RAN y PA, de conformidad con las modificaciones que previamente se realicen a la Ley de la materia.” Las partes pactan como resultado de la negociación, que se negociará, sólo se detalla que se revisará exclusivamente la ley reglamentaria y no el artículo constitucional. No obstante, la redacción ambigua de la revisión del marco jurídico contrasta con el compromiso concreto de erogar 300 millones de pesos para resolver conflictos agrarios (n. 32), de acuerdo al procedimiento anunciado en el numeral 262:

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; 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 2000.¹⁸⁷

Pero vayamos paso por paso: la formulación redundante “conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra” hace alusión al argumento de los funcionarios del sector agrario –en cierta medida justificado– acerca del reconocimiento de que en muchos, la posesión legal de la tierra no es más que una dimensión en disputa. Cuando

¹⁸⁷ Acuerdo Nacional para el Campo, la Soberanía y Seguridad Alimentarias, 28 de abril 2003.

se invoca “la vía de la conciliación” se hace referencia al hecho de que una sentencia convencional, muy probablemente, no convenciera a las partes en conflictos, por lo que se tendrán que erogar recursos públicos en la conciliación.

La “naturaleza jurídica, administrativa y social” de las disputas nos remite al asunto de “la esfera de competencias”: jurídico, cuando están abiertos uno o varios procesos judiciales o jurisdiccionales; administrativo, cuando están pendientes trámites o acciones de la dependencias federales; la etiqueta de “social” es la que más plantea interrogantes, aunque probablemente se refiere a conflictos que involucran al menos una colectividad.¹⁸⁸ Todo estará sujeto finalmente a que el Congreso autorice recursos y a que el Ejecutivo Federal evalúe si los casos están: “debidamente identificados y documentados”. La delimitación de conflictos anteriores al primero de diciembre de 2000 era, según el líder de una organización campesina: “una señal de que el nuevo régimen no va aceptar solucionar ninguna invasión de tierras –verdad. Una señal de certeza... de certeza jurídica para el inversionista.”¹⁸⁹

En 2003, después de la elecciones intermedias y de tres accidentados primeros años de gobierno, el presidente Fox desistiría de nombramientos “ciudadanos” en su gabinete para buscar experiencia política en su partido.¹⁹⁰ El nombramiento de Florencio Salazar Adame como secretario de la Reforma Agraria en sustitución de María Teresa Herrera, respondería a esa lógica, sin embargo, suscitaría reacciones negativas en Acción Nacional. Salazar Adame no había adquirido experiencia política en la oposición, sino en

¹⁸⁸ Entrevista con María López, Mendoza, magistrada del Tribunal Superior Agrario, realizada por el autor, 29 de enero de 2015

¹⁸⁹ Entrevista con Max Agustín Correa, secretario general de la Central Campesina Cardenista, realizada por el autor, 7 de abril de 2014.

¹⁹⁰ R. Hernández, *op. cit.*, 2011.

su larga trayectoria política en el PRI de Guerrero. Al igual que muchos políticos inconformes con sus partidos, Salazar se había adherido a la campaña de Fox. Después de su paso por el Plan Puebla Panamá y Gobernación, su nombramiento y primeras acciones se encaminaron hacia una rectificación del acercamiento legalista de su antecesora, en búsqueda de incrementar la capacidad política de la SRA. Uno de los elementos que llevarían a Salazar Adame a ser considerado como titular de la SRA fue su actuación en las negociaciones para “desactivar” el conflicto entre la comunidad tepehuana de Santa María Ocotán y Xoconoxtle de Durango y el ejido zacatecano de Bernalejo de la Sierra. Para concluir este capítulo realizaremos una revisión del conflicto y sus agravantes para proponer cómo se gesta COSOMER.

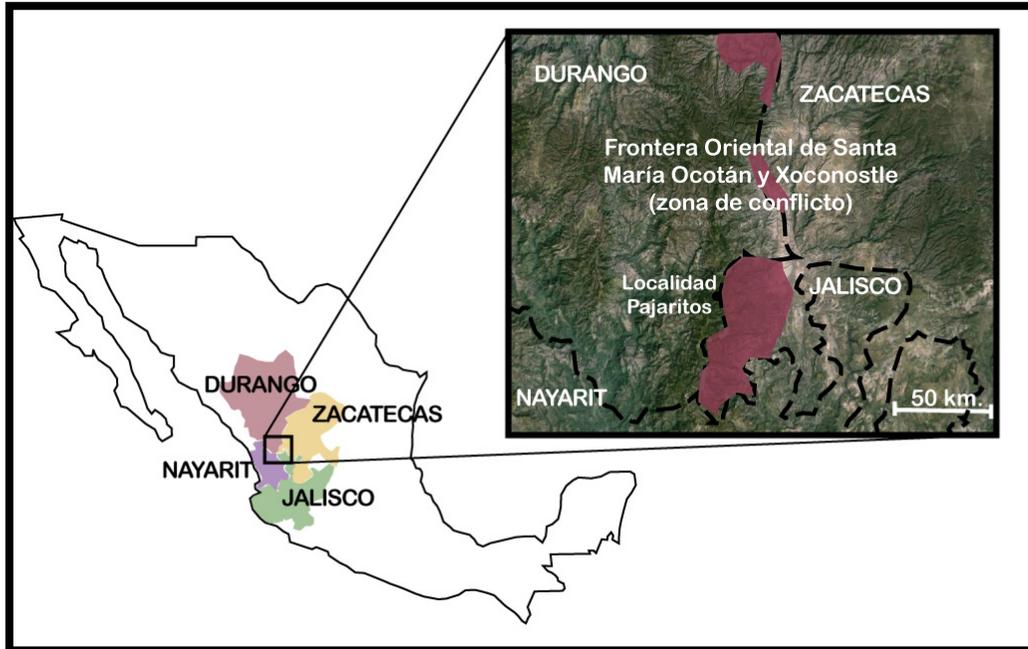
Del caso Bernalejo-Ocotán al COSOMER

El conflicto entre Ocotán y Bernalejo¹⁹¹ conforma un episodio en el largo proceso de disputas por la definición de la frontera comunitaria de Santa María Ocotán y Xoconoxtle. Mientras que entre el siglo XVII y el XIX, los adversarios en estas pugnas fueron las haciendas, en el siglo XX, los ejidos se convirtieron en el enemigo. Cuando se crearon las comisiones agrarias después de 1917, Santa María Ocotán se apresuró a demandar la restitución de sus tierras. Para entonces, los límites orientales de la comunidad ya habían atravesado un largo periodo de traspasos y reventas en el marco de los gobiernos liberales favorables a la propiedad privada y de las indefinidas colindancia entre Durango y Zacatecas. Entre 1917 y 1936 hay registros de al menos cuatro

¹⁹¹ Fundamentalmente a partir de Ricardo Cruz Rodríguez, “La conciliación, alternativa para la solución de conflictos sociales en el medio rural”, *Estudios Agrarios*, 2004.

solicitudes de restitución y reconocimiento del territorio de este conjunto de poblaciones tepehuanas que históricamente se había identificado con el estado Durango.¹⁹²

Croquis 7. Localización de la frontera oriental de Santa María Ocotán y Xoconoxtle.



Fuente: RAN, Sistema de Información GeoEspacial, 2015

En 1936, durante la presidencia de Cárdenas, Ocotán obtuvo una resolución presidencial mediante la cual se reconocían derechos sobre una superficie total de 421,139 hectáreas. Para justificar la acción de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes, el grupo solicitante presentó títulos “primordiales” que datan de 1705, donde el Teniente y Capitán de la Nueva Vizcaya confirmaba las posesiones de la Comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle. En este documento se señalaba que el reconocimiento se había realizado *ad corpus* es decir, en el terreno y sin determinar una

¹⁹² Aarón Macías Zapata, “Foco rojo 12: Santa María Ocotán Xoconoxtle versus Bernalejo de la Sierra”, Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007, p. 4.

superficie específica. El único plano en el expediente había sido levantado en 1889 y amparaba una superficie de 421,139 hectáreas.

La resolución presidencial tomó esa superficie como referencia sin ninguna diligencia previa, pero la medición y el deslinde del terreno se ejecutarían hasta 1975 y sólo comprendería una superficie de 300,140 hectáreas. Por su parte, el asentamiento de Bernalejo se formó alrededor del año 1953, cuando un grupo de campesinos de la región de Valparaíso solicitó al gobierno de Zacatecas esas tierras. En 1956, obtuvo una resolución favorable de dotación de 5,465 hectáreas y su ejecución se llevó a cabo ese mismo año. En sus primeros 20 años, el ejido de Bernalejo no tuvo problemas significativos con sus colindantes.

No es hasta 1975 cuando se deslindó la comunidad de Santa María con 300,140 hectáreas –121,000 menos de las que consta en la resolución presidencial– los problemas iniciarían. El desfase entre la superficie registrada legalmente y la física: “contribuiría a detonar una nueva demanda tepehuana de restitución –con carácter de largo plazo–, que sería incorporada cada vez más vigorosamente por los sucesivos comisariados de bienes comunales en las tres décadas siguientes.”¹⁹³ También, en el transcurso de esos veinte años se había formado en la periferia oriental de la comunidad nuevos intereses individuales y colectivos ligados a la explotación forestal. Con la consolidación legal de pequeñas propiedades, ejidos e incluso arrendamientos en asociaciones con comuneros para la instalación de aserradores. Desde ese momento, la riqueza forestal sería el trasfondo de la disputa por la frontera comunal.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 12.

En 1994, el Tribunal Superior Agrario reconocería 31,225 hectáreas suplementarias, lo que daría un total de 331,336 hectáreas. En 1996, los tepehuanos de Santa María deciden invadir 20 mil hectáreas de propiedad privada, para reclamar la entrega de la superficie señalada en la resolución presidencial de 1936. En esa ocasión, los comuneros tepehuanos amenazan con tomar el territorio del ejido Bernalejo si no se cumplen sus exigencias. En 1997, el gobierno de Durango y la SRA acuerdan con Santa María la adquisición de 18 mil hectáreas –entre terrenos nacionales y pequeñas propiedades– y la expropiación de 5 mil hectáreas del ejido Bernalejo, para reintegrar la superficie total a la comunidad.

El ejido se inconformó con el decreto expropiatorio y, con el apoyo del gobierno de Zacatecas recién asumido por el perredista Ricardo Monreal, demandó su nulidad ante el Tribunal Unitario Agrario. Durante el *impasse* de 1997 a 2002 fue quedando más claro que cualquier sentido de la decisión judicial encontraría la oposición de una de las partes. Ante los rumores de una probable decisión desfavorable y al calor de los sucesos en Oaxaca y Texcoco, en julio de 2002, los comuneros tepehuanos invadieron las tierras de Bernalejo y, el 2 de marzo de 2003, cerraron los caminos de acceso al ejido y se apoderan de una de sus rancherías conocidas como Pajaritos. Entonces, emplazarían a los ejidatarios a desalojar las tierras en cinco días en medio de hostilidades, saqueos y connatos de violencia. En el transcurso de ese año el conflicto había pasado de ser un problema jurisdiccional de competencia federal, a convertirse en un choque entre gobiernos estatales de partidos distintos –PRI en Durango y PRD en Zacatecas.

Con la amenaza de un posible enfrentamiento, la presencia de policías ministeriales en ambos costados de la frontera interestatal y las alarmas sobre la portación de armas de

fuego de ambos bandos, el presidente designó a Salazar Adame e Isaías Rivera, el recién nombrado procurador agrario, para iniciar negociaciones. Las discusiones se llevaron a cabo en Huejuquilla el Alto, Jalisco, un lugar “neutro” en las cercanías de la zona en conflicto. Ahí se entablarían negociaciones entre ejidatarios, comuneros y representantes de los gobiernos de Durango y Zacatecas. Rápidamente la discusión se restringiría a la regularización de los hechos consumados, es decir, la búsqueda de un acuerdo sobre el monto que se le otorgaría a los ejidatarios desalojados como contraprestación al desistimiento de litigios sobre las tierras en conflicto. Finalmente, el gobierno federal pactaría la entrega de 51 millones de pesos a los 64 ejidatarios afectados, a cambio de la firma de un “convenio finiquito” que sería validado en agosto de 2003 por el Tribunal Unitario Agrario, con el fin de determinar los expedientes como “cosa juzgada”. La entrega de tierras a la comunidad tepehuana se haría el 11 de febrero de 2004 en un evento con la presencia de Vicente Fox y el gobernador duranguense, a pesar de los reclamos persistentes de Ricardo Monreal sobre supuestas irregularidades en el proceso de negociación.

Es sintomático de las limitaciones del programa COSOMER que gran parte del diseño del programa se inspirara en lo que consideraron el éxito del “modelo Bernalejo.”¹⁹⁴ Este modelo parte de juegos de dos actores donde se establece un acuerdo y se compran tierras o se indemniza. El problema es que en situaciones más complejas resulta ingenuo expandir el modelo a más de dos “jugadores”, lo que frecuentemente es el caso como lo comprobaría el desenlace subsecuente del conflicto en Ocotán y Xoconostle. También, se hizo caso omiso de que el “acuerdo” había sido el desenlace de

¹⁹⁴ Luis Vázquez León, “Foco rojo 11: Michoacán. Meseta Purépecha”, Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.

un acto con todos los visos de ilegalidad de invasión y expulsión con lujo de violencia.¹⁹⁵

En el mediano plazo, más que pacificar la situación, la intervención de COSOMER desató mayores ambiciones expansionistas, en gran medida, por que es así como los líderes de la cabecera se legitiman frente a los poblados periféricos. Una somera revisión de prensa muestra que las hostilidades se han dirigido a otros “vecinos”: en 2005, iniciaron incursiones en las propiedades privadas forestales “Cordón de la Mula” y “Ojo del Ángel”; en 2006, los comuneros invadieron las mil 700 hectáreas del ejido indígena “Luis Echeverría”; hasta 2015 conservaban la posesión de esas tierras y el asunto seguía en litigios con los expulsados, pues desde 2008 se niegan a ser indemnizados.

Al ser nombrado secretario de Reforma Agraria en abril de 2003, Salazar Adame buscaría ampliar y profundizar la labor que había desempeñado en la desactivación de conflictos y en la negociación de recursos con las organizaciones rurales. Para lograr esto, su equipo buscó dotar de un planteamiento programático al mecanismo de conciliación, además de encauzar legalmente los convenios concertados con las organizaciones en el marco del ANC (2003) e, incluso, asuntos pendientes de los Acuerdos Agrarios (1996-1998) de Zedillo. Además, los programas de fomento mediante el financiamiento de proyectos productivos de la SRA obtendrían mayores recursos.

La SRA definió la categoría de “foco rojo” como “un conflicto social generado entre núcleos agrarios ejidales o comunales, grupos campesinos o indígenas, entre sí o entre éstos con particulares, por la tenencia de la tierra rural, con consecuencias de actos

¹⁹⁵ Entrevista con Luis Vázquez León, *loc. cit.*, 2015

violentos que propician la pérdida de vidas humanas”.¹⁹⁶ En el primer año de operación, de los 620 asuntos identificados por la SRA, 257 se clasificaron en 14 “focos rojos” de alto impacto, en 11 entidades federativas. A partir de 2004, la SRA se abocó a la atención de “focos amarillos”, que definió como “un conflicto social [...] que propicia un clima de tensión permanente y actos violentos que en el futuro podrían recrudecerse.”¹⁹⁷ A diferencia de los rojos, cada “foco amarillo” equivalía a un asunto y su inventario se conformó en acuerdo con los gobiernos estatales. Con el propósito de identificar los asuntos prioritarios en las entidades, la SRA firmó 14 convenios de coordinación: 8 en 2003 (Veracruz, Sonora, Michoacán, Nayarit, Guerrero, Jalisco, Hidalgo, Guanajuato y San Luis Potosí), 3 en 2004 (Nayarit, Tlaxcala y Durango) y 2 en 2005 (Morelos y Tamaulipas). Estos convenios incluyeron acuerdos sobre la agenda agraria del estado, el intercambio de información, garantías de seguridad para el personal del programa y, en contadas excepciones, la mezcla de recursos federales y estatales para el otorgamiento de apoyos económicos.

En 2006, según datos oficiales, la SRA resolvería 10 de los 14 “focos rojos” (16 asuntos), uno parcialmente en Oaxaca (3 de los 5 asuntos) y otros tres quedarían pendientes: “Comunidad Yaqui” (1 asunto) en Sonora, “Meseta Purépecha” (55 asuntos) en Michoacán y la “Comunidad Zona Lacandona y la Reserva de la Biosfera Montes Azules” en Chiapas (183 asuntos). Sin embargo, la información disponible sugiere que no todos los conflictos fueron “resueltos”, pues tan solo en ese periodo 2007-2012 se

¹⁹⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe Auditoría de Desempeño 2005: Evaluación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, México, 2006, p. 135, http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

¹⁹⁷ *Ibid*, p. 139

Figura 8. Listado de focos rojos (2003-2004)

Núcleos Agrarios Involucrados	Has. Conve nidas	No. Involu crados	Años	Enfrentamientos	Costo Solución
1. Zacatecas-Durango					
Santa María Ocotán c. Bernalejo de la Sierra	5,465	17,232	48	1	52,481,242
2. Chiapas					
Venustiano Carranza c. Pequeños Propietarios	1,187	792	8	1 (8 muertos)	14,500,000
Nicolás Ruiz c. Pequeños Propietarios	785	358	9	1	8,327,774
3. Chiapas					
San Pedro Chenalhó c. San Pablo Chalchihuitán	-	3,468	25	Ninguno	
4. Oaxaca					
Santo Domingo Teojomulco c. Santiago Xochiltepec	4,622	881	37	5 (60 muertos y 65 heridos)	51,500,000
El Milagro c. Posesionarios	103	49	6	2 (6 heridos)	2,500,000
5. Oaxaca					
Santa María Chimalapa c. Colonia Cuauhtémoc	13,478	1,245	46	2 (2 muertos y 1 herido)	138,356,921
6. Oaxaca (Parcial)					
San Sebastián Nopalera c. Santa Lucía Monteverde	692	870	37	30 (97 muertos y 18 heridos)	18,000,000
Santo Domingo Teojomulco c. San Lorenzo Texmelucan	6,000	805	70	19 (249 muertos y 80 heridos)	93,000,000
San Sebastián Nopalera c. San Pedro Yosotato	415	361	62	4 (6 heridos y 3 desaparecidos)	15,000,000
7. Oaxaca- Veracruz					
San Juan Lalana c. Pequeños Propietarios	3,164	2,330	50	4 (20 muertos y 32 heridos)	59,459,096
Santa Clara y Anexos c. Pequeños Propietarios	252	1,479	34	2 (1 muerto y 100 heridos)	6,235,666
8. San Luis Potosí					
Pujal Coy vs. Comisión del Agua	21,181	3,744	24	Indefinidos	712,000
9. Guerrero					
Acatepec c. Zapotitlán Tablas	1,788	3,549	97	Indefinidos	18,000,000
10. Jalisco-Nayarit					
San Sebastián Teponahuaxtlán c. Puente de Camotlán	22,131	6,040	80	Ninguno	276,855,709
11. Jalisco-Zacatecas					
San Andrés Cohamiata c. El Refugio	2,625	562	37	10 (3 muertos)	27,420,000

Fuente: SRA, *Libro Blanco 2000-2006: COSOMER*, 2006.

firmaron 54 convenio finiquitos en San Juan Lalana y 15, en San Sebastián Teponahuatlán.¹⁹⁸

En cuanto a los “focos amarillos”, de principios de 2005 a mediados del siguiente año, el universo de trabajo aumentaría de 363 a 689 asuntos, con incrementos notables en Chiapas (de 9 a 298) y Michoacán (de 38 a 71). Según un documento de la SRA, el aumento de asuntos en Chiapas corresponde a la atención brindada a 6 propietarios y 254 posesionarios desplazados por grupos campesinos como consecuencia del levantamiento del EZLN, respecto a una superficie de 19 mil hectáreas. Este ajuste de último momento resultó conveniente para alcanzar las metas programadas, que como indican la figura 9 son moderadas en cuanto a superficie o, en general, en estados como Michoacán y Durango. Además de que no se puede perder de vista que el ajuste se realizó en año electoral.

Figura 9. Focos amarillos identificados y atendidos entre 2003 y julio de 2006.

Entidad	Focos identificados		Focos atendidos		Avance porcentual	
	Asuntos	Superficie	Asuntos	Superficie	Asuntos	Superficie
Chiapas	298	25.4	298	25.4	100%	100%
Oaxaca	109	115.4	57	25.5	52%	22%
Michoacán	71	48.2	16	7.6	23%	16%
Veracruz	32	10.2	17	4.2	53%	41%
Guerrero	29	34.4	22	28.4	76%	83%
Hidalgo	27	3.3	15	1.4	56%	42%
Sonora	24	74.4	9	16.1	38%	22%
Nayarit	15	67.4	11	5.7	73%	8%
Durango	11	40.9	3	5.8	27%	14%
Subtotal	616	419.6	448	120.1	73%	29%
Total nal.	689	496	473	135.8	69%	27%

Fuente: SRA, *Libro Blanco 2000-2006: COSOMER*, 2006.

¹⁹⁸ Registro Agrario Nacional, *Información para dar respuesta al recurso de revisión RDA 0322/15 con número de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.

En febrero de 2006, la SRA emitió nuevos Lineamientos para la operación de COSOMER en remplazo de las “Reglas de Operación” de 2003, como resultado de las evaluaciones y fiscalizaciones realizadas en el periodo. Esta reclasificación presupuestaria se debió a la intención de no someter el programa a las disposiciones de transparencia, publicidad y publicación para los programas sujetos a reglas de operación dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación. Asimismo, en los cambios normativos se percibe una intención de acotar el rango de asuntos a tratar y, al menos aparentemente, limitar la discrecionalidad en la distribución de los beneficios del programa.

En abril de 2006, Salazar Adame deja la secretaría para incorporarse a la campaña de Felipe Calderón y Abelardo Escobar, un agrónomo panista de Chihuahua, que asumiría las riendas de la secretaría hasta el final de la presidencia de Felipe Calderón. A partir de diciembre de 2006, se abandona por completo la clasificación de “focos rojos” y “focos amarillos”, en cierta medida para clarificar las confusiones que habían padecido los mismos responsables del programa para reportar avances en los “focos rojos”, pero también habían sido aprovechadas para sobre representar logros en “focos amarillo”.

CAPÍTULO IV. FACTORES INSTITUCIONALES: JUDICIALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN AGRARIA

En este capítulo argumentaremos cómo el programa COSOMER emerge tras el agotamiento de una complementariedad funcional entre dos lógicas institucionales que se establecieron de forma tácita tras la reforma constitucional de 1991 y la emisión de la Ley Agraria en 1992. Hasta el año 2000, los funcionarios agrarios entendieron que la puesta en marcha de la nueva Ley Agraria requería articular el avance en la metas de regularización y regulación jurisdiccional de disputas con medidas de negociación política. Es decir, un acento en una lógica que tiende hacia la judicialización de las disputas y la política agraria complementada con empleo de la politización del derecho agrario en circunstancias puntuales –principalmente, una aplicación asimétrica de la ley con base en pactos políticos como los Acuerdos Agrarios o el Acuerdo Nacional para el Campo. El COSOMER es el resultado institucional de esas dos lógicas y sus contradicciones, y su permanencia a lo largo de una década manifiesta la pérdida de rumbo del sector en su conjunto y la incapacidad del poder legislativo de dar cauce y recuperar los beneficios de la reforma de 1992.

Es en ese sentido que defendemos la idea de que el contenido de programa COSOMER surge en los intersticios de dos lógicas opuestas que dan forma a un programa ambiguo, que combina discrecionalidad con criterios programáticos, pero que por lo general encauza las disputas hacia los propósitos gubernamentales de regularización. Ya

sea calificada de “segunda reforma agraria” o “contra reforma”, resulta claro que las modificaciones legales de 1992 no produjeron el tan elogiado o criticado “retiro del Estado”. Esta reforma, al igual que muchas otras, más que *desregularizar* o desatar “fuerzas” de mercado, implicó nuevas formas de acercarse a viejas disputas sociales, detonaron negociaciones políticas y compromisos ambiguos, al tiempo que se construían las bases para nuevos arreglos institucionales y regulaciones.¹⁹⁹

Según la corriente del pensamiento económico que guió a los reformadores, liberalizar los potenciales productivos del ejido para alcanzar una distribución más eficiente de los activos de tierra, pasaba por brindar mayores garantías legales para la inversión. Hacer esto posible implicaba generar nuevas capacidades estatales para las que se constituyó un nuevo y amplio aparato estatal en el sector, y se emplearon nuevas “técnicas” de penetración del Estado.

Judicialización y tensiones constructivas

El aspecto fundamental de la reingeniería institucional de 1992 fue la intención de someter la tenencia de la tierra y las controversias agrarias a mayor regulación de tribunales especializados. Este propósito implicaba un cambio significativo en los términos del “pacto histórico” entre el campesinado organizado corporativamente y el gobierno federal: el traslado de la atención de las controversias por la tierra ejidal y comunal de la esfera abiertamente discrecional de la administración a la regulación jurisdiccional a cargo de Tribunales Agrarios. Esta transferencia de competencias puede ser caracterizado como un proceso efectivo de judicialización de las disputas por la tierra y de la política

¹⁹⁹ Richard Snyder, *Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

agraria en general. En sentido clásico: expansión de las competencias de los jueces a costa de las competencias de políticos o burócratas, en tanto transferencia de toma de decisiones de la legislatura, gabinete o la administración a las cortes.²⁰⁰

La creación de Tribunales Agrarios autónomos fue una propuesta que alcanzó un alto grado de consenso entre los actores sociales y políticos: los promotores de la reforma lo vieron como un compromiso para generar credibilidad en la “calidad” del ambiente de negocios e inversiones, otros actores políticos y sociales vieron la posibilidades de recurrir con mayores garantías a un nuevo canal de atención para el reclamo de derechos.²⁰¹ Sin embargo, este cambio se pensó como una transición gradual. A pesar de que la reforma de 1992 abiertamente liquidó un elemento fundamental de la mitología del nacionalismo revolucionario, un primer elemento de continuidad fue que la Secretaría de la Reforma Agraria –aunque reducida en facultades, personal y presupuesto– sería la encargada de coordinar la transformación del sector. En una medida semejante, se reestructuró y amplió el órgano desconcentrado de emisión de certificados, resguardo catastral y documental –el Registro Agrario Nacional (RAN). Dos nuevas instituciones fueron creadas *ex profeso* para la nueva legislación: Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

La nueva arquitectura institucional del sector estuvo marcada por dos imperativos a partir de los cuales se pueden comprender mejor sus consecuencias no esperadas: por un lado, atemperar efectos disruptivos de la liberalización del régimen agrario; por otro,

²⁰⁰ Vallinder Torbjörn. "The judicialization of politics. A world-wide phenomenon: introduction", *International Political Science Review*, 15, no. 2, 1994, pp. 91-99.

²⁰¹ Pilar Domingo, “Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México” en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Agell (coords.) *La Judicialización de la Política en América Latina*, México DF, CIESAS, Universidad del Externado de Colombia, 2011,

desarticular las cadenas de intermediación “tradicionales” donde confluían gobiernos estatales y centrales oficialistas. Formalmente, las nuevas reglas darían un poder decisivo a los funcionarios y magistrados federales, lo que a su vez implicaba una expansión no sólo del aparato estatal. Sin embargo, en los hechos, los cambios reforzarían la capacidad de los núcleos agrarios para ejercer control sobre sus territorios, a partir de una apropiación selectiva de los nuevos recursos legales –por un lado– y el uso estratégico de discursos sobre el paternalismo del Estado con los campesinos –por otro.

Entre las distintas medidas que la reforma contempló para moderar los efectos disruptivos que podrían ocasionar una liberalización total, apelando a la lógica de la politización, destacan al menos cuatro: primero, la creación de tribunales jurisdiccionales autónomos, no pertenecientes al Poder Judicial, pero cuyas sentencias pueden ser impugnadas por medio de amparos en Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados. Segundo, el fin de la fase distributiva de tierras se atenúo con la incorporación del artículo tercero transitorio, mediante el cual los asuntos pendientes de resolver –de ampliación o dotación de tierras; creación de nuevos centros de población; restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales– serían turnados al Tribunal Superior Agrario. Tercero, la posibilidad de adquirir el dominio pleno en propiedad privada fue condicionada al consentimiento de una mayoría calificada en la asamblea ejidal. Cuarto, la venta de parcelas se restringiría a ejidatarios o avecindados que podrían adquirir el estatus de poseionarios. Desde luego, casi inmediatamente se crearon maneras para sortear esta disposición legal.

Los promotores de la reforma entendían muy bien que la amplitud de los cambios propuestos hacía muy difícil un tránsito súbito hacia una nueva institucionalidad agraria,

al menos en teoría, encaminada a la supresión total del “tutelaje histórico” del Estado sobre el sector agrario. Sin embargo, resulta claro que nunca estimaron que el “periodo de transición” –en específico, la atención a distintas formas de *rezago agrario* y la regularización de la propiedad– se extendería por más de 20 años.²⁰²

Al desincorporar la impartición de justicia agraria del Ejecutivo y conformar tribunales autónomos, el discurso justificativo gubernamental declaraba la intención de “despolitizar” la tenencia de la tierra y fortalecer el Estado de Derecho. En el contexto salinista, esto significaba “descorporativizar” o prescindir de intermediarios de los sectores tradicionales del PRI. Es decir, pasar de un régimen agrario de “tutelaje estatal”, ejercido por medio de redes corporativas de intermediación, a otro fincado en una relación directa –más centralizada– entre sujetos agrarios –ejidatarios, comuneros, posesionarios– y órganos federales de procuración –PA– e impartición de justicia –Tribunales Agrarios.

La “nueva” estructura de impartición de justicia agraria es un buen ejemplo de esto. Ésta se compone de un Tribunal Superior Agrario –coordinador de la política jurisdiccional y corte de revisión– y de Tribunales Unitarios Agrarios –de proximidad y de primera instancia. A pesar de la importancia de la estructura territorial –donde se desahogan la mayor parte los juicios–, la creación de tribunales autónomos significó mayor centralización y desvinculación con gobiernos locales, pues –en la legislación previa– los gobiernos estatales y las ligas regionales de la CNC, por medio de Comisiones Agrarias Mixtas, participaban en los procesos legales agrarios.²⁰³

²⁰² Entrevista con Froylán Rolando Hernández Lara, procurador agrario (1996-1999), realizada por el autor, 7 de agosto de 2014.

²⁰³ Juan Carlos Pérez Castañeda, *La propiedad agraria y el desarrollo rural*, México, CEDRSSA, 2007.

Como lo vimos previamente, el contenido de la reforma fue el resultado –no exento de contradicciones– de la confluencia de tres corrientes que desde dentro del gobierno representaban posturas liberales o empresariales, de las organizaciones autonomista en contra de tutelaje burocrático e indigenistas. Curiosamente, los grandes ausentes en la formulación de la legislación habían sido los juristas y abogados especializados en derecho agrario que fueron prácticamente marginados en la redacción de la propuesta.²⁰⁴ Así como la Ley Agraria exhibe los intereses contradictorios de distintos grupos, la administración y los Tribunales Agrarios tampoco fueron vectores neutros de la nueva legislación. Para dirigir la PA, el presidente Salinas nombró directamente a Arturo Warman Gryj y, en el TSA, la terna aprobada por el Senado fue encabezada por Sergio García Ramírez, otro magistrado proveniente de las administración judicial y otros tres cercanos a la guardia agrarista del PRI.²⁰⁵ Los perfiles de ambas figuras imprimirían particularidades a las instituciones a su cargo. A diferencia de la designación de Arturo Warman como procurador –quien había participado desde el inicio de la formulación y negociación de la reforma–, la propuesta de García Ramírez fue un tanto inesperada.²⁰⁶

Sergio García Ramírez era un “hombre del sistema”: con una larga y destacada carrera en la administración pública había tenido llegado a ocupar distintos puestos en el gabinete (Trabajo y Procuraría General de la República). Pero desde que había perdido la candidatura del PRI a la presidencia con Salinas en 1988, se abocó a labores

²⁰⁴ Entrevista con Gustavo Gordillo de Anda, ex funcionario e investigador experto en asuntos ejidales, realizada por el autor, marzo-abril 2014.

²⁰⁵ Luis Octavio Porte Petit Moreno provenía, igual que García Ramírez de la procuraduría, Gonzalo M. Armienta Calderón era un destacado priista sinaloense, Rodolfo Veloz Bañuelos había desempeñado cargos en la SRA y Arely Madrid Tovilla hizo carrera política desde la CNC.

²⁰⁶ Entrevista con Emilio Torres Martínez, magistrado de Tribunal Unitario Agrario, realizada por el autor, 22 de junio de 2015.

universitarias. Hasta ya consumada la reforma, se había mantenido como observador, al margen del debate público. Contrariamente a lo que podría pensarse de un magistrado, la lógica de la politización estaría muy presente en el periodo formativo del Tribunal Superior Agrario. En la doctrina eso significaba “rescatar el carácter social” y la “tradicción agrarista” de esta rama del derecho mexicano. En cambio el liderazgo de Warman en la PA promovió un modelo de atención mucho más gerencial, más a tono con la lógica de la judicialización y la inspiración tecnocrática de la reforma. Es probable que esta disposición de actores se convirtiera en un equilibrio *fortuito* –una suerte de tensión constructiva– entre el nuevo y el viejo modelo. Esta hipótesis requiere distintos matices: por un lado, Arturo Warman por su experiencia como académico, político y administrador era un gran conocedor del campo mexicano, conocía las limitaciones de las soluciones “técnicas” para problemas sociales; por otro, si el TSA se formó con magistrados de larga trayectoria política y administrativa en el oficialismo, la conformación de los Tribunales Unitarios fue mucho más diversa en perfiles, orientaciones políticas y experiencias previas. Así, la coexistencia y las “tensiones constructivas” de ambas lógicas permitieron modular un reconocimiento del legado posrevolucionario, lo suficientemente atemperado para obtener la aprobación de los agentes económicos y los políticos más liberales o anti-corporativos, por un lado; y un carácter innovador lo suficientemente furtivo para permitir cierta continuidad del discurso paternalista y “politizado” del nacionalismo revolucionario. Ya lo había notado Martín Díaz y Díaz respecto al proyecto de ley: “Llama la atención, que una reforma tan importante no explota precisamente su novedad; al contrario, el discurso en el que

envuelve es conciliatorio y se desarrolla en un terreno de respeto hacia ciertas esencialidades del orden establecido.”²⁰⁷

Entre 1992-1994, Arturo Warman se desempeña como procurador agrario. Alrededor de este intelectual y político se formaría el equipo de avanzada en la implementación de la reforma agraria. El diseño de la PA siguió un modelo gerencial, bastante innovador para la época, con un sistema de capacitación, evaluación y monitoreo de las actividades.²⁰⁸ En el periodo 1992-1994, la PA desarrolla una estructura territorial desconcentrada, en la cual las *residencias* –oficinas regionales a cargo de alrededor de 300 núcleos agrarios– gozaban de capacidad de operación independiente de la delegaciones estatales. Esta organización otorgó al *visitador agrario* un papel de primer orden, pues sería el agente encargado del contacto directo con cerca de 30 núcleos agrarios.²⁰⁹ Rápidamente se convirtió en una pieza fundamental del engranaje institucional de atención a los ejidos y comunidades.

En los procesos de reclutamiento, el equipo de Warman privilegió a jóvenes de distintos perfiles profesionales, no sólo abogados, de preferencia que no hubiesen desempeñado cargos en la administración agraria, con la intención de aseverar un compromiso hacia el nuevo modelo de atención. Precisamente, la primera encomienda de la PA fue coordinar los trabajos de PROCEDE²¹⁰, así que buena parte de su personal se formó en las labores de regularización. Desde luego, muchos de estos jóvenes entusiastas, ya en el campo, se encontrarían ante inercias y situaciones mucho más complicadas de lo

²⁰⁷ M. Díaz y Díaz, *op. cit.*, 2012, p. 375

²⁰⁸ Entrevista con Arturo Ramírez Serna, jefe de Residencia de la Procuraduría Agraria en Veracruz (1994-2015), realizada por el autor, 17 de septiembre de 2015.

²⁰⁹ Entrevista con Froylán Rolando Hernández Lara, *loc. cit.*, 2014

²¹⁰ Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

que esperaban. El PROCEDE fue sin duda la punta de lanza de la nueva legislación. En un principio, su constitución tuvo como base una lógica substitutiva: reemplazar a los líderes agrarios y burócratas asociados al PRI, por un nuevo cuerpo gubernamental de intermediarios, que asistieran de manera gratuita a los campesinos en sus controversias legales y gestiones. En la práctica, las organizaciones corporativas participarían como observadores y asesores en la conformación de la PA. Salvo las organizaciones más hostiles al gobierno, la PA ha sido bien aceptada por las organizaciones, que incluso, han defendido su labor ante el Congreso o el Ejecutivo mismo.²¹¹

Los Tribunales Agrarios siguieron un curso un tanto distinto. Respecto al tutelaje histórico del Estado, García Ramírez expresó en uno de los textos fundadores de los tribunales que: “el nuevo derecho agrario avanza en una dirección diferente, pero no ha cancelado por completo el signo tutelar de los campesinos, que aún se localiza en disposiciones relativamente numerosas.”²¹² Los Tribunales Agrarios, sí gozan de autonomía presupuestal y los nombramientos de magistrados agrarios corren a cargo del Senado, a partir de una terna del Ejecutivo. No obstante, no pertenecen al Poder Judicial. Las razones de esta “autonomía”, que podría ser considerada bastante *sui generis*, son múltiples y hoy materia de debate: muy probablemente la “prudencia” de los promotores de la reforma llevó a esa decisión, pero también es posible que muchos miembros del Poder Judicial se resistieran y vieran con recelo su involucramiento en esa rama jurisdiccional que consideran con prejuicio “conflictiva” o “política”.²¹³ Sin embargo, los

²¹¹ Entrevista con Juan Gómez Cruz, funcionario adscrito a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural (2005-2008), realizada por el autor, 16 de junio de 2015

²¹² Sergio García Ramírez, “La justicia agraria”, *Revista de los Tribunales Agrarios* n° 5, 1995.

²¹³ Entrevista con María López, Mendoza, magistrada del Tribunal Superior Agrario, realizada por el autor, 29 de enero de 2015

magistrados agrarios fundadores alegaron que esa “autonomía” respecto a los poderes judicial y ejecutivo respondía a un interés por subrayar el carácter “social” de la justicia agraria, en oposición a “las reglas formalistas y rigoristas del derecho privado”.²¹⁴

Distintas disposiciones legales y jurisprudencia subrayan el deber de “oficiosidad” del juzgador agrario que, en palabras de García Ramírez, constituye “un correctivo que ‘iguala’ a quienes, iguales ante la ley, son desiguales ante la vida.”²¹⁵ Estos deberes son numerosos: suplir las deficiencias de las partes (artículo 164); prevenir al promovente, antes de la sentencia, para que subsane cualquier irregularidad u omisión (artículo 181); suspender la audiencia en caso de que una de las partes no esté debidamente asesorada (artículo 179); exhortar a las partes a un arreglo amigable (artículo 185, fracción VI); promover cualquier diligencia para obtener el mejor resultado, procurando siempre la igualdad de las partes (artículo 186); dictar sentencia sin necesidad de sujetarse a reglas sobre la estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimen debido (artículo 189), proveer la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias (artículo 191). Como lo veremos más adelante, este último elemento, el que recaiga la responsabilidad de la ejecución de las sentencias sobre el propio tribunal, es más problemático de lo que imaginaron los promotores de la reforma y los fundadores de los Tribunales.

La expansión de los Tribunales Agrarios se ha dado en términos de competencias, presupuesto y capacidad institucional. Las tareas de los Tribunales Agrarios han pasado de un acento en las “facultades transitorias” –el *rezago agrario*– hacia las controversias ordinarias, con un número considerable de disputas cotidianas, entre familias o

²¹⁴ S. García Ramírez, *loc. cit.*, 1995.

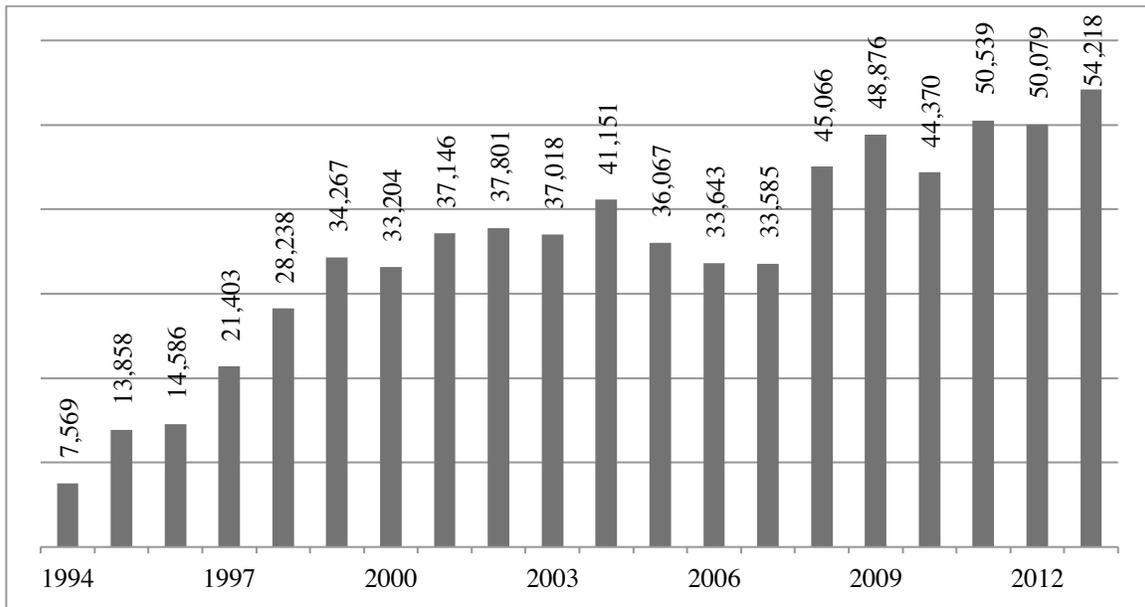
²¹⁵ *Loc. cit.*

particulares, muchas veces por límites interparcelarios o sucesión de derechos. El tribunal también ejerce una importante labor de regularización mediante la denominada “jurisdicción voluntaria”; cuando, a través de sus fallos, oficializan la adjudicación de derechos o corrigen errores de registro, sin que se presente una disputa “contenciosa”. Sin ser tribunales administrativos, los TA tienen entre sus competencias determinar la nulidad de resoluciones de autoridades administrativas y dictar sentencias acerca de la restitución de tierras, bosques y aguas.

En 1993, el Congreso emitió modificaciones a la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En ese momento, el Tribunal Superior Agrario adquirió la relevante facultad de emitir jurisprudencia, es decir, crear normas por precedentes cuando se acumulan 5 sentencias en el mismo sentido. Le fue conferida tras una importante labor de cabildeo ante el Congreso, encabezada por el mismo Sergio García Ramírez. Estas modificaciones constituyeron las más amplias que el Poder Legislativo ha realizado desde la emisión de la Ley Agraria en 1992.²¹⁶ A pesar de que la mayoría de estas adiciones fueron de carácter procesal, sus efectos profundizaron la judicialización de la política agraria al adjudicar al TSA competencias para, indirectamente, legislar y formular la política agraria. En la práctica la jurisprudencia agraria no sólo se genera en los Tribunales Agrarios, sino en los Tribunales Colegiados y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²¹⁶ Entrevista con J. López Martínez, *loc. cit.*, 2015

Figura 10. Resoluciones pronunciadas por los Tribunales Unitarios Agrarios (1992-2013).



Fuente: ASF, *Evaluación 1201 "Política Agraria"*, México, 2014, pp. 105-108.

El número de TUA se ha incrementado de 34 en 1993 a 55 en 2013; esto se refleja en un considerable aumento del volumen anual de sentencias que ha pasado del orden de 14,586 en 1995 a 54,218 en 2013. Sin embargo, entre 1993 y 2013, los TUAs han acumulado 43,428 asuntos pendientes de resolver. Este nuevo rezago se relaciona con la naturaleza ambigua de los tribunales: por un lado, el deber de “oficiosidad” y su carácter “social”; por otro, el imperativo de justicia pronta y expedita. Esto se traduce en un *modus operandi* de resultados por debajo de las expectativas: “Las audiencias se están fechando con meses de distancia, lo que trae que la duración del juicio agrario [...] tarde años. El acrecentamiento de demandas y promociones ha generado la acumulación de expedientes [...] el cúmulo de trabajo escapa a las posibilidades de los Tribunales

Agrarios.”²¹⁷ A estos problemas se suman, las dificultades de los Tribunales para ejecutar sus propias sentencias, como veremos en seguida, un aspecto de primer orden para el reconocimiento de cualquier institución judicial.

Entre 1992 y 2013, el Tribunal Superior Agrario resolvió 20,899 de los 20,983 de los expedientes de *rezago agrario* turnados por la SRA al Tribunal Superior Agrario –con base en el artículo transitorio previamente citado. Este avance consistió en un desahogo importante entre 1992 y 1997 (del orden del 95 por ciento) y un lento avance en los años ulteriores.²¹⁸ Sin embargo, hoy por hoy, Tribunales Agrarios y Tribunales Colegiados de Circuito aun dictan sentencias con base en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Esto se debe a los numerosos amparos que han seguido las resoluciones negativas de ampliación o dotación por los órganos jurisdiccionales, así la transitoriedad de estas facultades ha quedado en entredicho.²¹⁹ Entre 2007 y 2012, la SRA ejecutó materialmente 120 resoluciones dotatorias mediante la entrega física de 322 hectáreas a 25,583 solicitantes.²²⁰ En el mismo periodo, la SRA integró y desahogó asuntos que no concluyeron en resolución definitiva: 216 en cumplimiento de sentencias del Poder Judicial Federal y 485 en cumplimiento de sentencia de los Tribunales Agrarios. La carga potencial de trabajo a partir de sentencias favorables para la ejecución definitiva de acciones de dotación asciende a 100 asuntos procedentes del Poder Judicial Federal y 6,000 de Tribunales Agrarios.²²¹

²¹⁷ David Chacón Hernández, "Las transformaciones al marco jurídico agrario en México en los últimos 25 años." *Alegatos-Revista Jurídica de la UAM* 77, 2011, p. 274.

²¹⁸ ASF, *op. cit.*, p. 109

²¹⁹ Helga Baitenmann "Contestation in the courts : the Amparo as a form of resistance to the cancellation of agrarian reform in Mexico" en John Gledhill y Patience A. Schell (eds.) *New Approaches to Resistance in Brazil and Mexico*, Durham, Duke University Press, 2012.

²²⁰ SRA, *Memoria Documental Ejecución de Resoluciones Presidenciales*, 2012, pp. 21.

²²¹ SRA, "Memoria Documental del Programa de Obligaciones Jurídicas Ineludibles", 2012, pp

La impugnación de actos de autoridad a partir de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 no se limita al *rezago agrario*. En la etapa de redistribución de tierras el amparo constituyó la única defensa jurídica de los propietarios contra los actos de las autoridades agrarias. A partir de 1992, existen otros recursos legales para impugnar decisiones administrativas como las expropiaciones. Tal es el caso de los juicios restitutorios “por medio de los cuales [los núcleos agrarios] han podido combatir tanto expropiaciones que no habían sido indemnizadas, como situaciones de facto en las que el gobierno federal había dispuesto de sus tierras sin siquiera iniciar procedimiento expropiatorio.”²²² Según una entrevista realizada en 2014, las dimensiones de esos problemas sobrepasan la capacidad del Tribunal o, simplemente, el “sentido común”. Como ejemplo se mencionan juicios donde, por la precaria legalidad de muchas acciones de los gobiernos posrevolucionarios, se construyeron en universidades estatales, aeropuertos e, incluso, bases militares en terrenos ejidales y ahora los ejidatarios demandan que se les devuelvan o indemnicen esas tierras.²²³ Muchas veces esos reclamos devienen de litigios oportunistas, que permiten la misma apertura en la interpretación de la ley y la abundante jurisprudencia.

Lo interesante es que recurrir al derecho de amparo ante el poder judicial o recursos de revisión ante el órgano jurisdiccional significa generar disputas entre autoridades estatales: en los hechos esto significa que el fallo de una corte anula la decisión de otra generando asociaciones erráticas y fácticas entre autoridades estatales y grupos

²²² Antonio Azuela y Camilo Saavedra, “Uso, desgaste y reuso de la expropiación en la ciudad de México en Antonio Azuela (Coordinador) *Expropiar para la ciudad. La disputa por el interés público en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: ISS-UNAM, Lincoln Institute of Land Policy, IEU-Universidad Nacional de Colombia, 2012, p. 436.

²²³ Entrevista con Enrique García Burgos, *loc. cit.*, 2014.

demandantes. Por la vía de la jurisprudencia se creó una figura legal para los casos llamado “cumplimiento sustituto” de ejecutorias: cuando el quejoso cuenta con sentencia de amparo o agraria a su favor, y solicita el cumplimiento sustituto de la misma, ya que su acatamiento resulta de difícil conclusión.

La inejecución de sentencias de los tribunales es un problema difícil de cuantificar, pero que independientemente del número de casos tiene impactos significativos en la credibilidad de las autoridades. El artículo 191 de la Ley Agraria obliga a los tribunales agrarios a ejecutar sus propias sentencias, lo que los coloca frente a problemas de grandes dimensiones como los enumerados previamente, pero también frente a situaciones más locales y circunscritas. La mayor parte de las ejecuciones de sentencias las realizan sin mayores problemas los actuarios notificadores o ejecutores de los TA. Pero muchas veces, incluso cuando con dificultades obtienen el respaldo de la fuerza pública estatal o federal, hay oposición local. Desde luego, la inconformidad tiene que ver con correlaciones de fuerzas locales y las percepciones locales acerca de la validez de las demandas, pero para un magistrado del Tribunal Unitario Agrario de Guerrero esto simplemente es “una actitud irracional”:

‘Machete, piedra, garrote o pistola en mano’ es el símbolo de la oposición. [...] Aunque duele reconocerlo, esta oposición violenta también es fomentada por algunos abogados postulantes, aquellos que después de haber agotado todos los medios de impugnación previstos en el derecho y al no tener éxito, recomiendan a campesinos a que se opongan al desahogo de trabajos periciales y a la ejecución de sentencias.²²⁴

De tal manera, la expansión de las facultades de los tribunales agrarios no ha estado exenta de problemas que devienen de la apertura a interpretación de las leyes, de las

²²⁴ Aldo Saúl Muñoz López, “Ser y deber ser de la justicia agraria en México”, *Revista de los Tribunales Agrarios* 28(IX), 2012.

brechas enormes entre las lógicas jurídicas y locales, del litigio oportunista o de las limitaciones institucionales de los TA para ejecutar sentencias. En este contexto un magistrado agrario en un momento de franqueza afirma: “Realmente los Tribunales son aplicadores del derecho nada más. Nos llaman “impartidores de justicia”, pero tiene sus entrecorillas porque no siempre se logra lo que se piensa.”²²⁵ Cuando los juicios se prolongan por la vía del amparo o la dimensión de los mismos escapan a sus capacidades, los Tribunales acuden a otras instancias para “salir al paso”. Al igual que durante el periodo posrevolucionario, las autoridades jurisdiccionales y la administración pública federal privilegian concesiones económicas o de tierra sobre los procedimientos formales.

La PA tampoco ha estado exenta de problemas. Uno de ellos es que las labores del supuesto *ombudsman* campesino requieren cierto grado de autonomía respecto a los gobiernos. El hecho de que sólo entre 1992 y 2006 hayan desfilado ocho procuradores agrarios se explica por destituciones e inconformidades al ejercer esa autonomía. Como titular de la PA, Arturo Warman gozó de gran autonomía respecto a la SRA, al contar con el respaldo directo de Salinas. Esa misma autonomía se tornaría problemática cuando se invirtieron los papeles y Warman –como secretario de Reforma Agraria en el sexenio de Zedillo– se enfrentaría el procurador agrario Dante Delgado (1995-1996) por lecturas antagónicas sobre la situación en Chiapas.²²⁶ En 1996, Delgado sería destituido por insubordinación respecto al mismo tema, pero esta vez frente al presidente. En su lugar se nombraría una persona afín a Warman. El procurador Valdemar Martínez destituido por el presidente Fox, en 2002, a raíz de sus críticas del decreto expropiatorio para la

²²⁵ Entrevista con Emilio Torres Martínez, magistrado de Tribunal Unitario Agrario, realizada por el autor, 22 de junio de 2015.

²²⁶ Entrevista con Froylán Rolando Hernández Lara, *loc. cit.*, 2014.

construcción del aeropuerto en Texcoco es quizá el caso más emblemático. Pero desde 1999, la tendencia ha sido –en contra de la idea original– mayor control e injerencia de la SRA sobre la PA, disposición claramente exacerbada durante la presidencia de Felipe Calderón.²²⁷

Si la autonomía frente a los gobiernos es de primera importancia para una institución cuya encomienda es salvaguardar los derechos de los sujetos agrarios, la autonomía frente a la iniciativa privada no es menos importante. Las acusaciones sobre una labor sesgada, incluso corrupta, de la PA –a favor de grandes proyectos de inversión y en detrimento de negociaciones más equitativas– se han disparado en los últimos años. Hay elementos para pensar que, en contraste con los avances obtenidos en sus primeros años, con el fin de PROCEDE en 2006, se dio –además de un cambio generacional– una erosión paulatina pero grave de la institución en términos presupuestales, recursos materiales y humanos.

Politización: Acuerdos Agrarios y los ejidos post 1992

Desde sus inicios, el proceso de implementación de la reforma de 1992 implicó un acompañamiento político y legal importante de la SRA. Para los propósitos de regularización mediante el PROCEDE, por ejemplo, la SRA tuvo que poner en orden las “carpetas básicas” –resolución presidencial, el plano definitivo, publicaciones y registros– de ejidos y comunidades, que no contaban con ellas o estaban incompletas. En muchas ocasiones esos documentos estaban “perdidos”, tenían errores u omisiones, no coincidían unos con otros. Es decir, eran reflejo de la precaria legalidad

²²⁷ Entrevista con Eduardo Isaías Rivera Rodríguez, *loc. cit.*, 2015, y con Arturo Ramírez Serna, *loc. cit.*, 2015.

posrevolucionaria. Además, para iniciar la regularización, los ejidos y comunidades tenían que haber obtenido la ejecución definitiva en tanto culminación de los largos y engorrosos procesos de dotación, restitución o reconocimiento y titulación. Martha Chávez Padrón nos recuerda que hasta 1970, las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias no se producían en sentido negativo, lo que dio lugar a muchos amparos por violación a la garantía constitucional de derecho de audiencia.²²⁸ A pesar de que trasladar los expedientes pendientes de resolución del ejecutivo a la arena jurisdiccional era, en gran medida, una manera de evadir el costo político de negar el acceso a la tierra, sólo “poner en orden” la documentación en la SRA era una labor con muchas ramificaciones políticas y litigios abiertos.

Legalmente, el sector agrario estaba obligado a atender los casos de *rezago agrario*, es decir donde el proceso de solicitud previo a 1992 no había culminado en una resolución –positiva o negativa. El desahogo se produjo de manera importante entre 1992 y 1997 (con un avance del orden del 95 por ciento) y un lento avance en los años ulteriores.²²⁹ Sin embargo, la SRA también accedió a dar cauce a casos en los que las resoluciones legales fueron negativas, pero los campesinos tenían posesión continua de tierra. También, ofrecieron “proyectos productivos a fondo perdido” cuando grupos solicitantes no tenían posesión ni posibilidad legal de recibir tierras, pero mantenían unidad.²³⁰ La orientación de este acompañamiento –inspirado en la lógica de la politización– se fue perfilando a partir de los acontecimientos que se produjeron en Chiapas a partir de 1994. Es interesante notar que el mecanismo de interlocución y

²²⁸ Martha Chávez Padrón, “Consideraciones jurisdiccionales en materia agraria”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, III(8), 1995, p. 43-71

²²⁹ ASF, *op. cit.*, p. 109

²³⁰ Warman, *op. cit.*, 2001, p. 70.

revisión de la agenda agraria de las organizaciones en Chiapas se reproduciría a escala nacional: entre los funcionarios, las organizaciones y los grupos demandantes adquiriría el nombre de *finiquito agrario*.

Entre febrero de 1994 y octubre de 1995, poco después del primer repliegue del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se produjo una serie de invasiones de tierras que afectaron a aproximadamente 1,300 propiedades con una extensión mayor a las 100,000 hectáreas.²³¹ El levantamiento armado se tornó en la coyuntura precisa para la revitalización del movimiento campesino por la tierra. En un principio las invasiones se concentraron en el área en conflicto, rápidamente se extendieron hasta la zona Istmo-Costa y el Soconusco, a más de 100 kilómetros. Las organizaciones independientes, que habían pasado por un proceso de agrupamiento dentro del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), estaban conscientes de que, si los gobiernos estatal y federal pretendían alcanzar una paz negociada, las condiciones obligaban a otorgar concesiones. Según distintos testimonios, esta nueva oleada de reclamos agrarios no sólo sería tolerada, sino incluso exacerbada desde los gobiernos estatales y federales.²³²

Desde luego, el gobierno tendría que encontrar vías para dar acceso a la tierra que no contravinieran el nuevo marco agrario. La solución fue la adopción de un modelo de compras de terrenos por medio de fideicomisos. Modelo conocido como “reforma agraria negociada o asistida por el mercado” –promovido por organismos como el Banco

²³¹ Daniel Villafuerte Solís, *et al.*, *La tierra en Chiapas: Viejos problemas nuevos*, Tuxtla, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Plaza y Valdés, 1999.

²³² Entrevista con Max Correa, *op. cit.*, 2014.

Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial. Desde luego, el proceso adquirió particularidades propias del contexto chiapaneco.²³³

En abril de 1994, el gobierno federal establece un marco de negociación dirigido por una Mesa Interinstitucional Agraria conformada por la SRA, la PA y Secretaría de Desarrollo Agrario (estatal) para entablar negociaciones con las organizaciones campesinas y los representantes de los propietarios. Para finales del mismo año se pactan los procedimientos que asumirían el nombre de Acuerdos Agrarios. Esto implicó para las organizaciones “sujetarse al esquema de desocupación de predios invadidos y a una normatividad de negociación, que involucró el análisis, discusión e investigación del origen y naturaleza de las demandas de tierras de cada organización campesina, poblado o grupo demandante, para evaluar su viabilidad y acordar la solución procedente.”²³⁴

El procedimiento de los Acuerdos Agrarios consistió en dos fases: la primera, una ronda de negociaciones políticas donde cada organización presentaba no solamente las cuestiones relacionadas con la compra fideicomisas de terrenos, sino una gama de asuntos como la agilización de juicios ante Tribunales Agrarios, representación en demandas de dotación o restitución, procesos de regularización. La segunda, una discusión de carácter técnico financiero, donde se establecían los detalles para la creación de los fideicomisos, así como la presentación de los predios susceptibles a la compra, con la anuencia del propietario, la localización topográfica y valuación.²³⁵ Esta partición pretendía dissociar la compra de tierras de las invasiones e insistir sobre la libertad del propietario de vender o

²³³ Aaron Bobrow-Strain, “(Dis) Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico” *World development*, 32(6), 2004, pp. 887-903.

²³⁴ Daniel Villafuerte *et al.*, *op. cit.*, p. 144

²³⁵ El Convenio Marco estableció que el financiamiento sería de un monto máximo de 20,000 pesos por beneficiario –previa comprobación de no tener tierra– con un precio máximo de 4,000 pesos por hectárea, es decir, un techo de 5 hectáreas por demandante. Daniel Villafuerte *et al.*, *op. cit.*, p. 143

no. Es decir, marcar una ruptura con las prácticas de repartición previas a la reforma de 1992.

Para 1998, la SRA informó que en Chiapas, por medio de los Acuerdos Agrarios, se pactaron, con 60 organizaciones campesinas y 95 grupos independientes de solicitantes, 2,300 operaciones de compra en una superficie de alrededor de 235,000 hectáreas.²³⁶ En este proceso es importante notar que, al igual que en otras ocasiones, la mayor beneficiaria de esta política fue la CNC, pues concentró alrededor del 75 por ciento de las tierras repartidas.²³⁷ Así, nuevamente, la urgencia coyuntural por resolver problemas se imponía sobre la elaboración y concertación de soluciones a largo plazo.

Esto no quiere decir que la magnitud de favorecidos o las superficies fuesen comparables a lo sucedido en Chiapas, sencillamente que entre 1996 y abril de 1998, la SRA y la PA firmaron a nivel central 33 Acuerdos Agrarios, con 30 organizaciones campesina, por un total de 5,974 asuntos divididos en tres categorías: trámites de *rezago agrario*, posesiones irregulares y “organización y fomento”.²³⁸ Estos Acuerdos Agrarios (centrales) deben entenderse en el marco de la implementación negociadas de la nueva legislación y el desahogo del *rezago agrario*. En ese sentido, constituyeron una herramienta para organizar las demandas de las organizaciones, negociar su viabilidad y, en ciertos casos, ofrecer alternativas. A cambio, la organizaciones debían desistir y

²³⁶ José Becerra O’Leary, “Proceso de conclusión de los Acuerdos Agrarios: La producción, el nuevo reto”, *Revista Estudios Agrarios* 9, octubre 1997-abril 1998, p. 172. Para más información María Eugenia Reyes Ramos es la mayor especialista en la materia véanse: “Los Acuerdos Agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?” en María Eugenia Reyes Ramos, Reyna Moguel y Gemma van der Haar (eds.) *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas*, México, UAM-Xochimilco, Ecosur, 1998 o “El movimiento zapatista y la redefinición de la política agraria en Chiapas”, *Revista Mexicana de Sociología*, 63(4), pp. 197-220, 2001.

²³⁷ D. Villafuerte *et al.*, *op. cit.*, p. 156, nota 3.

²³⁸ José Luis Hernández Rodríguez y Carlos Santos Ancira, “Acuerdos Agrarios”, *Revista Estudios Agrarios* 9, octubre 1997-abril 1998.

reconocer la inviabilidad de muchos otros casos. Todo esto mezclado en un instrumento de gobierno, cuya denominación *–finiquito agrario–* de entrada despertaba suspicacias.

Ya en 1996, Arturo Warman Gryj *–secretario de Reforma Agraria–* expresaba, ante representantes del Congreso Agrario Permanente, su exasperación acerca del asunto: “Es insostenible para el gobierno federal seguir destinando recursos presupuestales y subsidios para acciones agrarias, por eso ya no habrá pagos discrecionales y se suspenderá, por ser carga onerosa, la compra de tierras para entregarla a campesinos.”²³⁹

A los casos incluidos en el *rezago agrario* y el *finiquito agrario*, se suman un cúmulo de estrategias que, aún desarticuladas, han puesto en entredicho la “cancelación” del reparto agrario o, a partir del nuevo marco legal, abren posibilidad de impugnar actos de autoridad como expropiaciones. Esto se debe a los numerosos amparos que han seguido las resoluciones negativas de ampliación o dotación por los órganos jurisdiccionales, así la “transitoriedad” de estas facultades han quedado en entredicho.²⁴⁰ Como veremos en seguida, esto se refleja en los registros del RAN.

En los años inmediatamente posteriores a la reforma constitucional de 1992, la creación de ejidos se vinculó con el *rezago agrario* y el levantamiento zapatista en Chiapas *–la llamada “demanda agraria insatisfecha”* atendida mediante los Acuerdos Agrarios (1994-1999).²⁴¹ Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, anualmente, en promedio se inscribieron 204 ejidos de “nueva creación” en el RAN; durante el sexenio de Vicente Fox, esta media aumenta a 302 y, durante el periodo de Felipe Calderón, la media desciende a 94. Entonces, el *rezago agrario* y los Acuerdos Agrarios *–medidas*

²³⁹ Víctor Manzanilla Schaffer, *El drama de la tierra en México: del siglo XVI al siglo XXI*. México, D.F.: Cámara de Diputados, LIX Legislatura-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 931-032.

²⁴⁰ H. Baitenmann, *op. cit.* 2012.

²⁴¹ M. E. Reyes Ramos, *ibid.*, 1998 y 2001.

supuestamente de excepción adoptadas durante la presidencia de Zedillo– y a pesar de la tendencia descendente, no explican del todo la persistencia en la creación de ejidos después del ascenso panista al poder ejecutivo.

Figura 11. Promedio anual de creación de ejidos en los sexenios 1997-2012

	Vía acuerdo	Vía sentencia	Total
Zedillo	61	143	204
Fox	230	72	302
Calderón	72	22	94

Fuente: RAN, *Información de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.

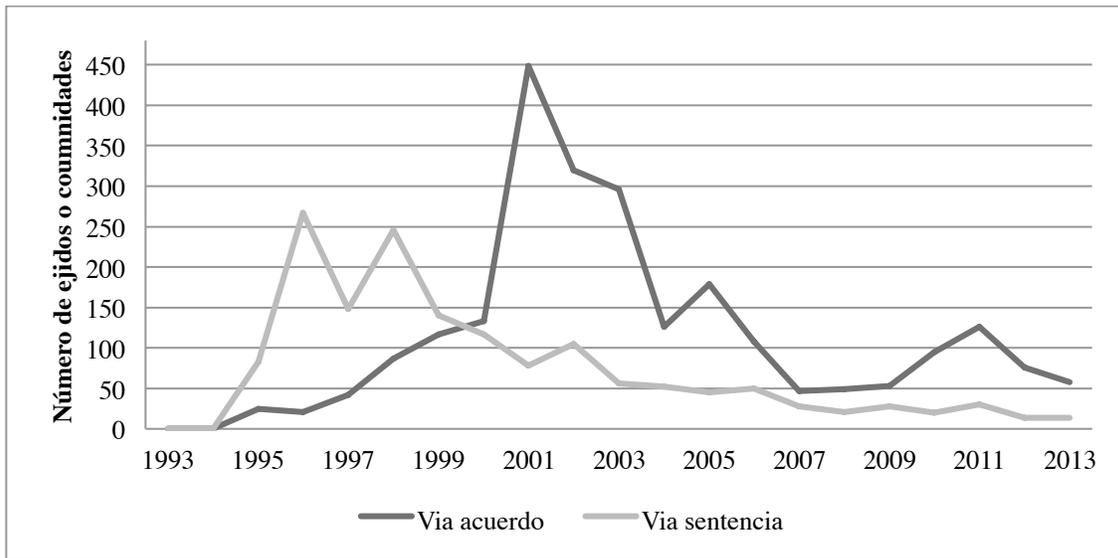
Según datos del RAN²⁴², entre 1993 y 2014, se registraron 4019 núcleos agrarios (es decir cerca del 12 por ciento del número total). Entre éstos se pueden identificar dos grandes fuentes de origen: por un lado, aquellos que se crearon por medio de sentencias de Tribunales Agrarios (1,611) en ejercicio de facultades transitorias con base en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1974, es decir, los casos de *rezago agrario*. Por otro, aquellos núcleos agrarios que se formaron, mediante acuerdos de asamblea firmados ante notario (2,408), con base en distintas figuras contempladas en la Ley Agraria de 1992, principalmente, incorporación de tierras al régimen ejidal o cambios en el status de los núcleos agrarios (división, principalmente).

Los ejidos creados “vía sentencia” tienen origen en fallos favorables a grupos demandantes de tierra, que se habían quedado en alguna etapa del proceso de solicitud contemplado en la ley de 1974. Mientras en el periodo previo a 1992, estos casos se concluían mediante Resoluciones Presidenciales, en el nuevo modelo, las acciones agrarias creadoras se originan en sentencias de Tribunales Agrarios en ejercicio de

²⁴²Fuente: RAN, *Información de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.

facultades transitorias: *Dotación* (911), *Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales* (378) y *Nuevo Centro de Población Ejidal* (378).

Figura 12. Número de núcleos agrarios de “nueva creación” inscritos en el RAN entre 1993 y 2013 (por fuente de origen)



Fuente: RAN, *Información de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.

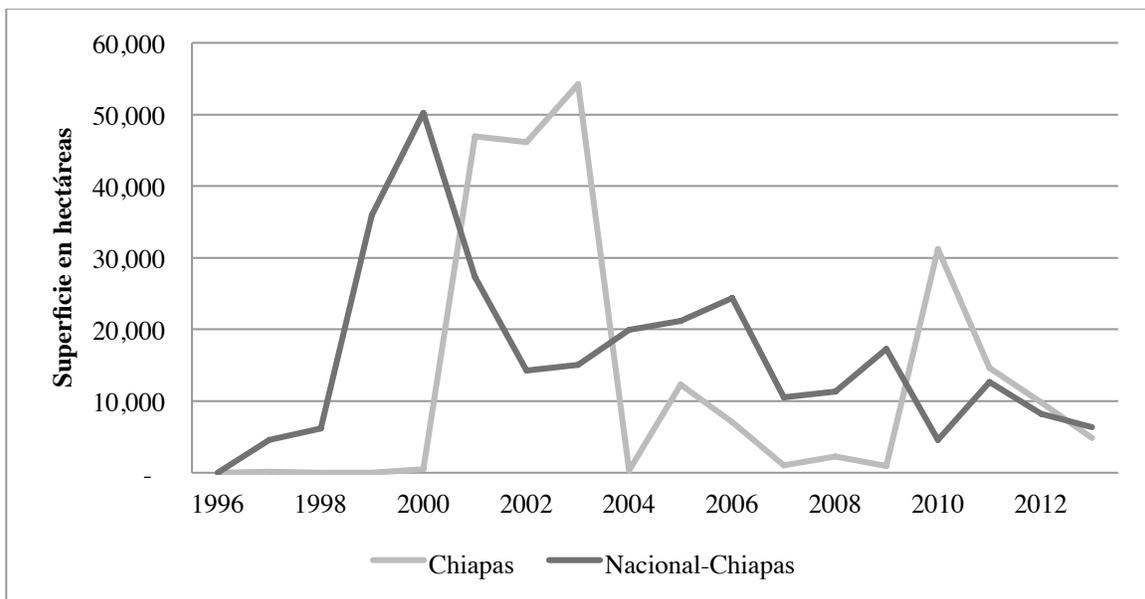
Entre los ejidos creados “vía acuerdos”, domina el proceso de *Constitución* (1778) –por medio del cual un grupo incorpora tierras privadas al régimen ejidal–; seguido en magnitud por *División Suma* (607) –mediante el cual una fracción de ejidatarios o comuneros “independiza”, por acuerdo de asamblea, una porción de un núcleo agrario para constituir uno nuevo–; y, finalmente, *Cambio de régimen* (23) –por medio del cual, por acuerdo de asamblea, un núcleo agrario transita del régimen comunal al ejidal o viceversa.²⁴³

Como se puede observar en la figura 12, la creación de ejidos “vía sentencia” muestra, a partir de 1998, una tendencia descendente, pues se trata de un universo

²⁴³ La diferencia se debe a los núcleos agrarios con resolución presidencial pero sin ejecución y ampliaciones.

circunscrito de casos de solicitudes previas a 1992 y sentencias derivadas de las facultades “transitorias” de los tribunales; a partir del año 2000, esta modalidad se ve superada por la creación de ejidos “vía acuerdo”. La creación de ejidos por *Constitución*²⁴⁴ es la más relevante: los 1778 ejidos creados por medio de esta figura abarcan una superficie de 522,498 hectáreas y 76,824 beneficiarios directos. En términos geográficos y como resultado de las medidas adoptadas por el gobierno federal en respuesta al levantamiento zapatista de 1994, se reporta un fuerte concentración en Chiapas: el 44 por ciento de la superficie, el 61 por ciento de los ejidos y el 64 por ciento de los beneficiarios.

Figura 13. Superficie incorporada al régimen ejidal vía “Constitución” de 1996 a 2013 (Chiapas y Nacional excepto Chiapas)



Fuente: RAN, *Información de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.

²⁴⁴ Este proceso se fundamenta en los artículos 90, 91, 92 y 156 de la Ley Agraria: los requisitos son que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución y presenten un proyecto de reglamento interno, que cada individuo aporte una superficie de tierras y todo se presente en escritura pública para su inscripción en el RAN.

La figura 12 es la representación gráfica de la evolución de la incorporación de superficie al régimen ejidal vía “*Constitución*” de 1996 a 2013. Ya que el caso chiapaneco es excepcional, se separa de la tendencia nacional. En Chiapas, las tierras compradas vía fideicomisos entre 1996-1997 se convirtieron en ejidos en el periodo 2001-2003, por eso el incremento notable entre esos años. El segundo pico en el año 2010 se debe a las inversiones del gobierno federal para regularizar la posesión de la tierra en ese estado del sureste.

A escala nacional, exceptuando Chiapas, la gráfica muestra –a partir del año 2000– una tendencia general descendente, pero con oscilaciones significativas. El pico observado en el 2000 muy probablemente corresponde a la inscripción de los ejidos creados a partir de los Acuerdos Agrarios, en 1997-1998, firmados a nivel central entre el gobierno de Zedillo y organizaciones campesinas. La tendencia ascendente entre 2002 y 2006, 2007-2009 y 2010-2011 corresponden, a nuestro juicio, a las soluciones brindadas por la SRA por medio del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio rural. De tal manera, se muestra la tendencia oscilante y en cierta medida errática entre las lógicas antes señaladas.

PROCEDE: participación y orientación

La implementación de PROCEDE significó una de las movilizaciones de recursos financieros, humanos y técnicos más abundantes en la historia del campo mexicano y en programas semejantes en el mundo.²⁴⁵ Ya en 1985, con motivo del ingreso de México al GATT, el presidente Miguel de la Madrid se había propuesto la creación de un catastro

²⁴⁵ Jean Pierre Colin, Yves Le Meur y Éric Léonard (eds.) *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, Marsella, Karthala Editions, 2009.

rural. El proyecto, cuyo propósito era delimitar las fronteras de los ejidos, resultó mucho más ambicioso de lo contemplado y se abandonó:

A lo largo de los setenta años anteriores, las tierras ejidales habían sido vendidas, rentadas, divididas y ocupadas ilegalmente; diferentes solicitantes habían recibido las mismas tierras en concesión; los ejidatarios habían emigrado y otros asumido la posesión de sus tierras, y las tierras asignadas a una comunidad en un municipio se encontraban en tierras bajo la jurisdicción de otro.²⁴⁶

Poner en orden el cúmulo de expedientes de dotaciones, ampliaciones, restituciones, reconocimientos de bienes comunales constituía una labor colosal. Además, la brecha entre los registros de concesiones de tierra y lo que existía en el campo podía ser inmensa. Hasta 2005, un año antes de su cierre operativo, las principales instituciones del sector –SRA, PA, RAN e INEGI– no se ponían de acuerdo sobre el universo de trabajo del PROCEDE, es decir, cuantos ejidos y comunidades restaban por certificar.²⁴⁷ Existían núcleos agrarios sin superficie o sin ejidatarios, otros existían de hecho, pero no contaban con suficiente sustento legal para ingresar al programa.

El objetivo del PROCEDE fue desde un principio promover certeza jurídica sobre la propiedad, por medio de la entrega de certificados de derechos ejidales, parcelarios y de uso común, así como títulos de los solares urbanos. Los resultados concretos de este programa –mapas catastrales, certificados y títulos–, así como muchos conflictos que suscitó la fijación de límites, constituyeron la materia prima del proceso al que nos referimos como judicialización de la política agraria. Por lo menos, tres instituciones participaron orgánicamente: la PA –como instancia de proximidad y seguimiento–, el INEGI –a cargo de las mediciones– y el RAN –en tanto órgano de registro y emisión de

²⁴⁶ R. Craib, *op. cit.*, pp. 19-20

²⁴⁷ Véase Hortencia Barrios Hernández y Rogelio Núñez Ramírez, “Universo de núcleos agrarios”, *Revista Estudios Agrarios* 33, 2006.

certificados. El PROCEDE generó el catastro de la propiedad rústica más completo del país, sólo comparable con el padrón electoral que se formó a partir de 1994 y muy superior a los que resguardan la información catastral de la propiedad privada en las entidades federativas.

La aceptación del PROCEDE fue divergente, sin embargo, a su cierre operativo en 2006, 90 por ciento de los núcleos agrarios y 67 por ciento de la superficie se había regularizado –avance cuantitativo significativo en comparación con programas semejantes en otros países.²⁴⁸ En general, el ingreso al programa despertó sospechas iniciales –ante la perspectiva de pagar impuestos prediales, por ejemplo– pero terminó por ser ampliamente aceptado. En áreas adyacentes a centros urbanos, zonas turísticas o de agricultura de riego, la certificación se convirtió en una estrategia para valorizar la tierra. Desde luego, con el fin de cumplir las metas impuestas por el programa, en sus primeros años, el PROCEDE se concentró en los núcleos agrarios con menor resistencias y mayor infraestructura.

Otro estímulo para la regularización –a pesar de su supuesto carácter voluntario– fue el condicionamiento de contar con certificados para obtener recursos de programas de subsidio productivo. En otros casos, el PROCEDE fue aceptado con la expectativa –alentada por los funcionarios agrarios– de resolver añejos conflictos al interior, entre núcleos agrarios o con propietarios circundantes.²⁴⁹ En otros núcleos agrarios el rechazo se debió a la existencia de “excedencias” –superficies que superaban lo señalado en la

²⁴⁸ Kirsten Appendini, “La regularización de la tierra después de 1992: la apropiación campesina del PROCEDE” en Antonio Naude Yúnez (coord.) *Los grandes problemas de México. Tomo 11. Economía rural*, México, Colmex, 2012.

²⁴⁹ Monique Nuijten, "Between Fear and Fantasy Governmentality and the Working of Power in Mexico." *Critique of anthropology* 24(2), 2004, pp. 209-230.

resolución presidencial. Ya que no existían procedimientos legales para integrar esas superficies al núcleo agrario, al ser medidas, los sujetos agrarios desistieron de culminar el programa.²⁵⁰

El propósito inicial del PROCEDE era en gran medida formalizar prácticas existentes de tenencia de la tierra. Sin embargo, un importante número de estudios de caso han documentado las diferentes maneras cómo los sujetos agrarios adaptaron la oferta institucional a sus propios intereses. Usando la metáfora de Hirschmann, el aspecto más *trait taking* de la reforma de 1992 –simplemente registrar y certificar prácticas existentes–, terminó siendo profundamente *trait making*, al modificar esas mismas prácticas y relaciones de propiedad.²⁵¹

El diseño operativo de PROCEDE privilegió dos elementos: por un lado, el despliegue de tecnologías de medición para identificar físicamente predios y asociarlos jurídicamente a sus poseedores; y, por otro, la participación de los sujetos agrarios –principalmente la Asamblea ejidal o comunal– en la toma de decisiones, mediciones y la resolución de conflictos. Por eso, no es de sorprender que los esfuerzos de regularización provocaran o hicieran emerger conflictos, pues su diseño participativo dependía de acuerdos no solamente sobre la asignación de tierras al interior de los núcleos agrarios, sino también acerca de linderos con los propietarios de predios o ejidos circundantes.

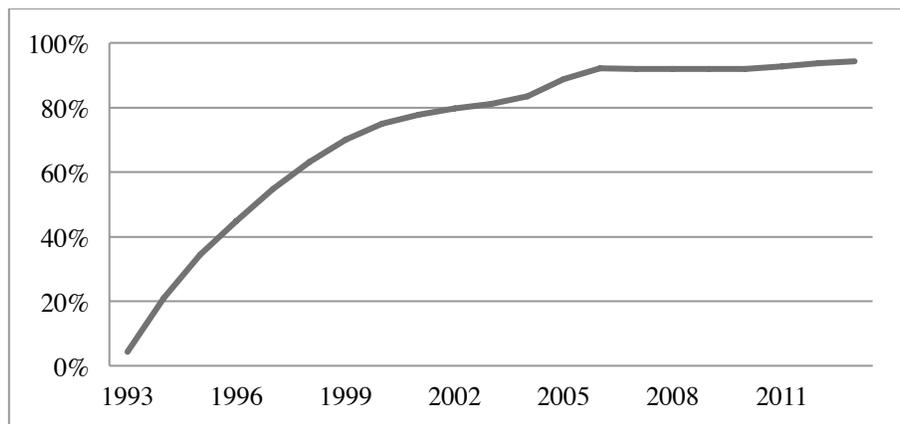
Uno de los dilemas eminentes del marco legal deriva de la tensión de una legislación que pretende ampliar los derechos de los individuos y, simultáneamente,

²⁵⁰ Héctor Robles y Luciano Concheiro, *Entre fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, México, UAM-Xochimilco-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2004, pp. 78-93

²⁵¹ Albert O. Hirschman, *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution, 1995.

otorga amplias facultades a la Asamblea.²⁵² Esta instancia, muchas veces, dista de ser un órgano democrático, pues la toma de decisiones refleja desigualdades de poder y prácticas excluyentes en relación a distinciones socio-económicas, étnicas, de género, liderazgos locales, faccionalismo, entre otros.²⁵³ Además, en muchos casos, las Asambleas se realizan con poca frecuencia y la inasistencia vuelve difícil alcanzar el quórum legal. En otros casos, los Comisariados siguen teniendo un peso importante y toman decisiones que, según la ley, ya no les corresponden.²⁵⁴

Figura 14. Avances en el porcentaje de núcleos agrarios regularizados mediante PROCEDE (1993-2006) y FANAR (2007-2013)



Fuente: ASF, *Evaluación 1201 "Política Agraria"*, México, 2014.

La consigna oficial fue encaminar a los involucrados en conflictos que no encontraron cauces en la Asamblea hacia la Procuraduría Agraria para que los asistieran legalmente o los representaran en un litigio ante los Tribunales Agrarios. De esta manera,

²⁵² Kirsten Appendini, "Land regularization and conflict resolution: The case of Mexico", *Journal of Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* 2(2002), pp. 37-50.

²⁵³ *Loc. cit.*

²⁵⁴ El procedimiento consistía de cuatro grandes fases: primero, los visitadores agrarios efectuaban sesiones informativas con el propósito de obtener la anuencia de la Asamblea para el ingreso al programa; segundo, se efectuaban las mediciones bajo la supervisión de una comisión de ejidatarios; tercero, se exhibían con antelación los resultados de la mediciones para su posterior aprobación y adjudicación en Asamblea por una mayoría calificada de los ejidatarios; y, finalmente, se inscribían en el RAN los resultados del proceso para la emisión de los certificados.

la intervención *ex ante* de los magistrados como acompañamiento del PROCEDE ha sido importante. También ha sido relevante su intervención *ex post* para corregir errores de registro o atender inconformidades en el proceso. Muchas veces, cuando las controversias no permitían el avance del procedimiento, los funcionarios se limitaron a demarcar –o “achurar” en la jerga de los funcionarios agrarios– las zonas en conflictos y emprender una regularización parcial.

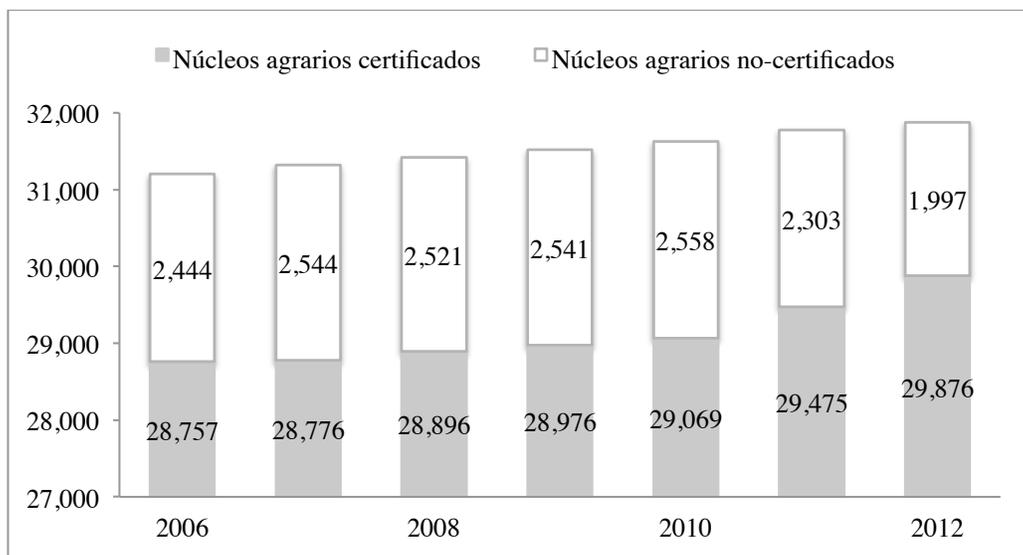
Unos de los aspectos a destacar del PROCEDE fue que a pesar de su perspectiva legalista, al ser concebido como un programa altamente participativo, reconoció indirectamente las capacidades y potenciales locales para la solución de disputas agrarias. Ya que las leyes nacionales, constantemente, entran en tensión con las normas y prácticas locales, las instituciones locales pueden funcionar como instancias de ajuste y readecuación para prevenir o resolver conflictos. Desde el años 2000, Kirsten Appendini insistió en la necesidad de proporcionar mayores herramientas y habilidades a los visitadores para, a partir de un enfoque sistémico, manejar los procesos de mediación en el ámbito local, más allá del talento y las cualidades personales.²⁵⁵ Quizá ese hubiese sido el momento para profesionalizar la mediación con capacidades y recursos.

En términos del campo organizacional, el PROCEDE constituyó un elemento de orientación y cohesión, a partir del cual las diferentes instancias se sumaban a ese objetivo común. Sin embargo, como en sus inicios se regularizaron los ejidos con mayor acceso y facilidades, a partir de 2000, las dificultades legales crecieron notablemente. Es en ese sentido que algunos analistas han considerado al COSOMER como una programa accesorio de la regularización. Esto es válido en la medida en que el propósito final de

²⁵⁵ Kirsten Appendini, *op. cit.*, 2002, pp. 37-50.

atender conflictos mediante ese mecanismo era “restablecer” el orden legal para eventualmente realizar los trabajos de medición y registro ante el RAN. Si durante los últimos tres años de PROCEDE, muy probablemente el COSOMER permitió la regularización de ejidos con conflictos o litigios abiertos, a partir de 2006, por el número creciente de ejido de “nueva creación”, el programa significó un nuevo universo de trabajo para el programa que sucedió al PROCEDE: el Fondo Nacional de Apoyo a Núcleos Agrarios no-Regularizados,²⁵⁶

Figura 15. Avances en núcleos agrarios regularizados por FANAR (2007-2013)



Fuente: ASF, *Evaluación 1201 "Política Agraria"*, México, 2014.

A pesar de las muchas críticas al programa, hoy, la propiedad de muchos ejidatarios está respaldada por certificados parcelarios, de uso común y títulos de solares urbanos. Sin embargo, es muy probable que los registros de los primeros ejidos regularizados hace más de 20 años ya no reflejen las posesiones existentes. Además, se suman los numerosos

²⁵⁶ En 2013, el RAN reportó que el 5.8% de los núcleos agrarios del país (1,842 núcleos) estaban pendientes por certificar. Según información de esa dependencia, el 26 por ciento rechazan el programa, 23 por ciento reportaron “injerencia de organizaciones campesinas, sociales y religiosas”, el 22 por ciento presentan conflictos por límites, 10 por ciento tienen procesos legales o administrativos pendientes y el 2 por ciento están bajo control del crimen organizado. Véase ASF, *op. cit.*, p. 110

núcleos agrarios que fueron regularizados parcialmente. Es decir, que si se pretende mantener al día los registros emanados de una inversión tan grande como la que significó el PROCEDE es importante crear incentivos y procesos eficiente para la inscripción de transacciones.²⁵⁷ El fin del PROCEDE significó la dilución de un elemento cohesionador para las instituciones agrarias emanadas de la reforma de 1992. Esto nos lleva al último argumento por explorar acerca de las condiciones de permanencia del COSOMER a lo largo del sexenio de Felipe Calderón.

Interrupción legislativa y obstáculos para la mediación

Hasta ahora, hemos observado el proceso de surgimiento de COSOMER, así como las dos lógicas que intervinieron en su conformación. Sin embargo, falta preguntarse sobre su permanencia a lo largo del sexenio de Felipe Calderón y las perspectivas del presente. Una primera intuición sugeriría que la permanencia del programa se debe a que no pone radicalmente en duda el *statu quo* ni intereses de actores con poder de veto. Si llevamos más lejos ese razonamiento, ¿sería adecuado concebir a COSOMER como una “válvula de presión” o como un desenlace compensatorio de un proceso legislativo trunco?

Si observamos la Ley Agraria vigente –una reglamentación sumamente controversial y criticada desde todos los ángulos– es interesante notar que en más de 20 años no ha tenido modificaciones sustantivas. Las más significativas ocurrieron en 1993 para adecuar la legislación al marco procesal de los nacientes Tribunales Agrarios y sólo se advierten cuatro reformas adicionales menores: en 2008, el artículo 80, para reglamentar con mayor precisión la enajenación de parcelas a ejidatarios o avecindados;

²⁵⁷ Otra interrogante es la falta de medidas semejantes de regularización en propiedad privada, que al parecer son catastros más precarios que los agrarios.

en 2011, los artículos 72 y 164, para especificar el uso de la “unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud” y asegurar derechos específicos para los pueblos indígenas; y en 2012, el artículo 30, para especificar reglas para mandatarios que asistan a asambleas en representación de un ejidatario. En contraposición, si se observa un ejemplar de la Ley Agraria correlacionada y con jurisprudencia²⁵⁸ la diferencia es radical. Son muy escasos los artículos que no hayan sido sometidos a interpretaciones impugnadas por medio de juicios de amparo. Simplemente las clarificaciones de cuestiones procesales o la homologación de artículos respecto a la jurisprudencia ameritarían varias reformas. Así, se pone en manifiesto la significativa labor de los Tribunales Colegiados y, en menor medida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resarcir las limitaciones de esa ley reglamentaria e, indirectamente, formular la política agraria.

A pesar de sus escasas modificaciones, sí han habido numerosas iniciativas de reforma a la Ley Agraria, todas rechazadas, que manifiestan una oscilación entre lo extremos de ambas lógicas: judicialización y politización. La más cercana a su aprobación fue la Ley Federal Agraria en 2005 con una clara inclinación hacia la politización, pero como veremos fue vetada por un grupo de legisladores en una inusual coalición entre la CNC y el PRD. En 2008, el PAN presentó una propuesta para que la adquisición del dominio pleno fuera aprobada en una asamblea de disposiciones simples y la posibilidad de que sociedades mercantiles detentaran derechos parcelarios. En respuesta a esta propuesta, la CNC y un sector del PRI, propuso en 2009 una reforma que en los sustantivos retomaba la Ley Federal Agraria de 2005. Nuevamente en 2009 y 2012,

²⁵⁸ TSA, “Ley Agraria Correlacionada y con Jurisprudencia”, 2015.

el PAN presentó reformas para facilitar la adquisición del dominio pleno. Como es frecuente entre los legisladores, los compromisos e intereses inmediatos se imponen sobre objetivos a largo plazo.²⁵⁹

Es preciso recordar que una de las principales demandas del movimiento El Campo No Aguanta Más en 2003 fue precisamente la revisión del marco legal agrario. Ese reclamo quedó asentado en el numeral 240 del ANC en el cual el Ejecutivo federal se comprometió a realizar una labor de consulta y reformulación, siempre y cuando no se tocara el artículo 27 constitucional. Desde las instancias agrarias y en el gobierno, había un amplio consenso sobre la necesidad de actualizar ese marco legal que a diez años de su aprobación parecía un tanto obsoleto. El periodo comprendido entre 2003 y 2005 sería un momento de mucha actividad para los miembros de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados. En ese periodo se realizaron numerosos foros de consulta con académicos, dirigentes e integrantes de agrupaciones campesinas de todo el espectro político, funcionarios y magistrados.

Para finales de 2005, ya había una propuesta de ley que había recuperado dos iniciativas previas: una surgida en el seno de la Comisión de Reforma Agraria, encabezada por el diputado priista Teófilo Manuel García Corpus y la otra elaborada por el Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (CONACOSA) –que agrupa dependencias federales, organizaciones campesinas y académicos– impulsada por el Ejecutivo federal. Un análisis pormenorizado de la propuesta excede los propósitos de este trabajo, así que nos limitaremos a señalar algunos de sus aspectos más relevantes. En relación a la lógica de la politización: creaba la figura de la parcelas como “patrimonio

²⁵⁹ Héctor M. Robles, “El Caso de México” en *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y El Caribe*, México, FAO, p. 335

familiar” inalienable; instituía el principio de “interés por la producción” para imponer usos sobre parcelas; abría la posibilidad a que ejidos y comunidades fuesen declarados por los Tribunales Agrarios “tierras indígenas” otorgándoles el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables. En cuanto a la lógica de judicialización: regulaba los arrendamientos de tierra, protegía los derechos de pequeños propietarios y limitaba la expropiación.²⁶⁰

Lo interesante de esta propuesta, claramente inclinada hacia la politización, es que fue aprobada en lo general en diciembre de 2005 con 240 votos en pro, 139 en contra y 14 abstenciones; sin embargo, la discusión sobre las reservas fue aplazada para el siguiente periodo de sesiones cuando se acercaban las elecciones.²⁶¹ En ese intermedio surgió una férrea oposición de la CNC y del PRD, que alegaron sin fundamentos – mediante una campaña mediática– que se trataba de una reforma “privatizadora”, “que entregaba la tierra del sector social al extranjero y al narco”, “la continuación de la reforma salinista”.²⁶² Cuando en abril de 2006, la Mesa Directiva incluyó en el orden del día, la discusión de las reservas, las impugnaciones habían sido retiradas y con base en una disposición del reglamento del Congreso se llamó a votación nuevamente. Esta vez, por 168 votos en contra, 147 en pro y 12 abstenciones se decidió “regresarla a comisiones.” Curiosamente, la reforma mantuvo la aprobación unánime de los 147 legisladores del PAN. El PRI –que pasaba por divisiones internas– se dividió entre aquellos que estaban dispuestos a compartir los réditos políticos de la reforma con el PAN

²⁶⁰ Martha Cecilia Díaz Gordillo, “Una Ley Agraria para el futuro”, *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 147, enero-febrero, 2008, pp. 21-24.

²⁶¹ Manuel García Corpus, *El proceso legislativo y los grupos de presión: el caso de la Ley Federal Agraria*, México, MC, 2006, pp. 143 y 180.

²⁶² *Ibid.*, p. 144-166

y la oposición cenesista encabezada por su dirigente Heladio Ramírez. Finalmente, el PRD ya en franca competencia con el PAN alegó que la negativa de discutir el art. 27 de la constitución y limitarse a la Ley Agraria era una confirmación de la contrarreforma salinista.²⁶³

La perspectiva del diputado García Corpus durante estos sucesos quedó plasmada en su libro *El proceso legislativo y los grupos de presión* donde alega que el PRD y la CNC actuaron en contubernio con la cámaras patronales para impedir la aprobación de la ley. Aunque no sea un libro donde abunda la autocrítica, es indudable la capacidad de presión del sector empresarial, pero lo importante a destacar es la polarización y los actores con poder de veto en torno a los temas agrarios. Esto ocurre en sentido contrario, cuando una iniciativa es efectivamente “privatizadora” es muy poco probable que vaya más allá de las comisiones. Si tomamos en cuenta la disminuida importancia de la agricultura y ganadería en el producto interno bruto (cerca del tres por ciento) las pasiones desatadas no aluden al peso económico del sector, sino a las dimensiones referentes a la razón de Estado, la autoridad estatal, los recursos naturales aunque también a las dimensiones simbólicas.

En este contexto de polarización, de movimientos erráticos en los posicionamientos de políticos que privilegian imperativos inmediatos sobre reclamos de largo aliento, se debe de entender la continuidad del programa COSOMER. Para operadores políticos y “gestores” puede ser considerado una caja chica para obtener recursos por servicios de intermediación, pero simultáneamente constituye un elemento por medio del cual organizaciones como la CNC se legitiman ante la sociedad. Probablemente, esta

²⁶³ *Loc. cit.*

polarización y doble discurso han impedido la emergencia de una tercera lógica en la atención de conflictos agrarios. Precisamente, una de las propuestas incluidas en la Ley Federal Agraria era la reglamentación y consolidación de los mecanismo alternativos para la resolución de disputas. En ese sentido, COSOMER y el sistema de justicia agraria es bastante limitado, aunque muestra un gran potencial y necesidad para crecer. Quizá en los próximos años esa necesaria lógica de la mediación logre obtener un apoyo decisivo, como ya lo persiguen algunos funcionarios y magistrados para impulsar la profesionalización de la mediación en situaciones de conflicto, promover las capacidades locales de prevención y resolución de disputas o que por lo menos limite los usos discrecionales y políticos de los recursos públicos destinados a ese propósito.

CONCLUSIONES

A casi treinta años de su lanzamiento, cada vez son más escasas las odas en bloque o a ultranza al consenso de Washington. La reforma al art. 27 constitucional y su instrumentación trazan claramente la trayectoria de una política típica de la década del “furor neoliberal.” Para el problema de la descapitalización y el control político en el campo mexicano, los reformadores concibieron *la* solución técnica (una nueva legislación) y *el* instrumento (una nueva burocracia agraria).²⁶⁴ En este caso, los reformadores adoptaron un modelo, supuestamente presente en países desarrollados, de derechos de propiedad e incentivos “virtuosos”. Los gobiernos de Salinas y Zedillo crearían a la nueva burocracia centralizada especializada en proveer “seguridad jurídica” a la propiedad agraria. Sin embargo, con el tiempo, al igual que muchas otras políticas neoliberales, la seguridad jurídica de la propiedad dejaría de ser concebida como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo económico. Paulatinamente, “*la* solución” se convertiría en “*el* problema”: la incertidumbre o inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

El primer gran desafío de la instrumentación de las reformas de 1992 fue nada menos que el levantamiento zapatista en Chiapas. Quizá nunca sepamos el grado de

²⁶⁴ Lant Pritchett y Michael Woolcock denominan a este tipo de esquemas la estrategia del “salto directo a Weber.” Véase “Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development.” *World development* 32, no. 2, 2004, pp. 191-212.

influencia del cambio legislativo sobre el alzamiento, si los sistemas de inteligencia fallaron o si la cúpula gobernante los ignoró. Sin embargo, quedó claro que el gobierno federal no estaba preparado para un acontecimiento de esa magnitud. La revitalización de las demandas de tierra no se generalizó pero tampoco se limitó al área en conflicto, desde ese momento quedó muy claro que los avances en los objetivos de la reforma debían acompañarse de negociaciones políticas y concesiones económicas no contempladas en la nueva legislación. Pragmáticamente, Arturo Warman y sus colaboradores crearían un método de negociación –los Acuerdos Agrarios– diseñado para, sin violar la ley, administrar las demandas de las organizaciones y financiar alternativas, desde luego, si reconocían la inviabilidad de otros asuntos y se apegaban a las normas.

Así emergieron con claridad las dos facetas complementarias e indisociables de este proceso reformista, a las que hemos denominado las lógicas de la judicialización y de la politización de la propiedad agraria. La “tensión constructiva” dependió del carácter excepcional de las concesiones “paralelas” con base en la lógica de la politización del derecho agrario, así como su presencia subrepticia en las normas procesales del órgano jurisdiccional. En general, las medidas políticas quedaron supeditadas a los objetivos más amplios de la lógica de la judicialización de la política agraria. El desgaste de la complementariedad funcional entre ambas lógicas devendría de la dinámica de “superposición de capas” en las reglas y sería exacerbada durante los primeros tres años de alternancia en el ejecutivo federal. Tanto los fallos de órganos jurisdiccionales y judiciales con base en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1975, como el COSOMER son manifestaciones del cambio por “superposición de capas”. Además esta dinámica sería reiterada por la presencia de múltiples actores con poder de veto que impedirían una

renovación legislativa o, por lo menos, una redefinición seria y relativamente consensuada de los objetivos del sector.

Las fuerzas “centrífugas” de la alternancia –corporativismo en declive, la inexperiencia político administrativa del equipo foxista y las autonomías locales, judiciales y legislativas– orillarían al gobierno a un pacto de la desconfianza cuyas inercias se prolongarían a lo largo de los gobiernos panistas: el Acuerdo Nacional para el Campo. Los procesos de negociación del ANC en 2003 o de la Ley Federal Agraria en 2005-2006 estarían marcados por “miopías en la negociación” entendidas como la tendencia de los individuos y grupos a realizar acuerdos colectivos muy por debajo de niveles óptimos.²⁶⁵ Las “miopías en la negociación” se refieren al hecho de privilegiar beneficios a corto plazo en detrimento de beneficios de mayor aliento (por ejemplo, “bajar” recursos y subsidios para agremiados en vez de acordar modificaciones al modelo de política agroalimentaria) o plantear las discusiones en términos de juegos de suma cero (por ejemplo, la negativa perredista de discutir la legislación secundaria por no haber modificado el artículo 27 constitucional).

El programa COSOMER surge en 2003 como una “nueva” solución a “*la solución*” – de la seguridad jurídica– ahora convertida en “*el problema*.” La diferencia respecto a las experiencias como los Acuerdos Agrarios es la “normalización” o institucionalización del método de negociación y una asignación presupuestal estable. Se podría hablar también de una burocratización del conflicto –en una acepción bastante ineficiente y lejana del modelo weberiano– por los traslapes entre el cumplimiento de requerimientos en cuanto normatividad, desempeño y resultados, por un lado, y las negociaciones opacas, a puertas

²⁶⁵ Véase Cathie Jo Martin, “Altered States Negotiation and Micro-Foundations of Institutional Change” Cambridge, MA, Universidad de Harvard, 13 de septiembre de 2013 (conferencia).

cerrada y con criterios discrecionales, por otro. En ese sentido, COSOMER bien podría ser pensado como una “zona gris” donde se difuminan las fronteras normativas – informalidad y formalidad, principios particularistas y universalistas– y donde los actores alternan continuamente roles y lógicas.²⁶⁶ Un espacio de entendimiento común de cómo se toman las decisiones políticas y acerca de la distribución de recursos en los márgenes de los canales formales.

El surgimiento de COSOMER, más que ser el resultado unívoco de la acción colectiva, es un fruto del conflicto. Aunque faltaría más investigación para entrever sus sutiles engranajes, COSOMER expresa una interface entre el Estado y otras formas de autoridad en relaciones recursivas entre la protesta, el faccionalismo y el patronazgo. En este caso, observamos cómo la protesta –el Movimiento El Campo No Aguanta Más, por ejemplo– puede desembocar en el fortalecimiento de redes jerárquicas de relaciones informales –como las subyacentes al ANC– para la solución de problemas político legales, que se acompañan del lenguaje estridente, la ocasional manifestación carretera o toma de oficinas gubernamentales. Pero también cómo los faccionalismos locales –como en los conflictos descritos– adoptan formas variables y canalizan expresiones políticas de la sociedad que se ubican en los intersticios entre la acción colectiva y las relaciones de patronazgo. Esto implica comprender que conceptos como “resistencia” o “subalternidad” pueden ocultar heterogeneidad, desigualdad y fracturas internas en los grupos “dominados” y en sus múltiples alianzas con los grupos “dominantes”.

²⁶⁶ Concepto acuñado por Javier Auyero (véase *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2001) y desarrollado magistralmente por Ingeborg Denissen (véase *Negotiating Urban Citizenship: The Urban Poor, Brokers and The State in Mexico City and Khartoum*, Tesis de doctorado, Universidad de Utrecht, 2014).

Como en otros países y espacios en México, muchos ciudadanos deben acudir en su vida cotidiana a intermediarios políticos o “gestores” para el acceso a derechos básicos o audiencias para demandas en una gama amplia de temas: salud, educación, acceso a agua potable, protección policiaca o evitar la prisión injustamente. En gran parte del campo mexicano, la ciudadanía indirecta²⁶⁷ estructura política y socialmente las interacciones entre funcionarios y poblaciones en una gama de políticas públicas que cumplen “razonablemente” con los nuevos requerimientos en cuanto a normatividad, reglas de operación, transparencia, evaluación y auditorías.

Si en las políticas “de segunda generación” –de soluciones a la “la solución”– abundan términos como “empoderamiento”, “participación”, “rendición de cuentas”, “capital social”, el programa COSOMER se presenta como una iniciativa de atención “con perspectiva social.” Si en 2003, el programa representó una innovación con un importante potencial para establecer espacios de conciliación y mediación, para 2006 quedaría atrapado en las contradicciones y la polarización de las lógicas de judicialización y la politización de la propiedad agraria. Paradójicamente, si algo caracterizó al programa, especialmente a partir de 2005, fue un exceso de visiones legalistas y “gestiones” opacas. No queda claro qué se entiende por social: ¿una indemnización? ¿la compra de tierra? ¿la gestión? ¿y la conciliación?

Cuando los gobiernos redefinen la acción pública en el campo en la década de los noventa, la política rural comenzó a padecer lo que podríamos llamar “miopía social”. Con Salinas y Zedillo avanza la polarización en la distribución de recursos públicos entre políticas de apoyos productivos, regresivos y poco efectivos, y una política de combate a

²⁶⁷ Andrew Selee, *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2011.

la pobreza (transferencias condicionadas) crecientemente bien focalizada y evaluada, cuyos criterios de asignación ya no son las colectividades sino el hogar o el individuo. Donde quizá pesó el estigma anti-corporativo, fue en la falta de promoción desde el Estado de la confianza y la reciprocidad, como bases para la organización social. El clientelismo, el asistencialismo y la ausencia de visiones a largo plazo erosionaron la confianza en la autoridad y llevaron a la distorsión del capital social. El Estado abandonó la construcción de empresas sociales en la búsqueda de generar condiciones para las áreas (generalmente urbanas) con “ventajas comparativas” y los grupos sociales optaron por desarrollar actividades informales en los márgenes del Estado. La contraparte ha sido una idealización discursiva y nativista de las comunidades y las identidades ligadas a la vida rural, que poco tiene que ver con los intereses y las necesidades de la gente que vive en el campo. Ante el complicado y en general desolador panorama del campo mexicano es difícil distinguir qué es adjudicable a la reforma a la propiedad reformada, a la política de apertura comercial, al abandono de la intervención estatal en mercados locales o al poder de los grandes comercializadores de granos y agroexportadores para capturar rentas públicas y mercados.

Coincidimos plenamente con Gabriela Torres-Mazuera al plantear que el régimen de propiedad ejidal actual es *ad hoc* a los intereses dominantes²⁶⁸ y que el sistema legal suele ser más útil para quien tiene los medios económicos para defenderse. Sin embargo, este no fue un desenlace ineludible. Las limitaciones y riesgos del régimen de propiedad agraria actual no son el resultado de una determinación histórica, cuyo germen estuvo presente desde la negociación de la reforma de 1992 o antes. Tampoco quiere decir que

²⁶⁸ Gabriela Torres-Mazuera, "El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*", *Península*, 7(2), 2012, p. 72.

no hubo intentos auténticos por rectificar, matizar y corregir en la marcha, o que la reforma haya sido un desperdicio de recursos o una simple mala jugada para los sujetos agrarios.

Aunque la brecha entre los registros legales y las prácticas existentes puede variar significativamente, los certificados son garantías del patrimonio de millones de familias para las que representan un reconocimiento de sus derechos. Los Tribunales Agrarios son significativamente superiores a las Comisiones Agraria Mixtas o el Consejo Consultivo Agrario. El catastro de la propiedad agraria del RAN es mucho más completo y confiable que muchos catastros de la pequeña propiedad en los estados. El PROCEDE con todas sus limitaciones fue un mecanismo para el reconocimiento de derechos y de la autoridad del Estado con base en acuerdos locales, no siempre incluyentes, pero que al menos pusieron asuntos en la mesa que de otra manera hubiesen surgido tarde o temprano. La labor diaria del personal de la Procuraduría y los Tribunales Agrarios debe ser valorada en la medida en que son un rostro cotidiano del Estado, que con frecuencia llega a márgenes donde no llegan otras instituciones.

Desde 1992, los discursos, planes, programas y divulgaciones del sector agrario federal, quizá en muchos otros espacios de políticas, revelan un fuerte sesgo que podríamos denominar “solucionista”: la creencia en que toda complicación tiene un remedio técnico. En materia agraria, el solucionismo parte de una visión normativa del Estado de Derecho (un immaculado mecanismo institucional garante de la propiedad), frente al cual fenómenos como los conflictos agrarios se perciben como “supervivencias” del pasado, que desaparecerán para dejar paso al adecuado funcionamiento de las instituciones modernas de propiedad. No por casualidad las palabras *rezago* o *finiquito*

han sido pan de cada ejercicio presupuestal y los últimos cinco presidentes han anunciado que “ahora sí” sus gobiernos culminaran la regularización. Desde esta perspectiva, los medios o el proceso poco importan en vistas del resultado final. Los procesos deben ajustarse a las metas a largo plazo, en este caso, construir confianza y autoridad. Esta perspectiva solucionista y teleológica no sólo limita la capacidad para observar lo que hay más allá de lo que supuestamente debería haber. Además obstaculiza la generación de capacidades para afrontar los desafíos que se avecinan. Con la intensificación de las industrias extractivas y la reforma energética será de vital importancia anticipar y contar con mecanismos de conciliación adaptados a las circunstancias y potencialidades de las disputas.

Hoy por hoy, en prácticamente todos los estados hay conflictos abiertos o latentes por proyectos mineros, de urbanización, industriales, carreteros, turísticos, que muchas veces involucran abusos de autoridad, corrupción e incluso violaciones a derechos humanos. En ocasiones llegan a ocupar planas en la prensa nacional, aunque la mayoría permanece como asuntos regionales. Aunque muchos son movimientos poco desarticulados y algunas coaliciones, se han formado como el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos o la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales. Hay una demanda amplia, que muy probablemente crecerá frente a estas situaciones que muchas veces son verdaderas “cajas negras”, cuyo tratamiento mediático suele ser tendencioso y polarizante. Según un estudio con datos aproximativos realizados por Conservación Humana A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2490 núcleos agrarios –cerca de 2 millones de hectáreas– tienen posibilidades de ser sujetos a "ocupación temporal" por causa de las Rondas Cero y Uno de hidrocarburos, de los

cuales 1450 pueden ser afectados en su totalidad.²⁶⁹ Muy probablemente estas cifras sean exageradas, pero lo cierto es que tampoco las instancias oficiales han puesto a disposición información para contrastarla. Esta tesis pretende ser una pequeña contribución para cambiar los términos del debate, para ir más allá de los lugares comunes y los enemigos complementarios que se han convertido en la dupla “privatizadores/comunidades”.

²⁶⁹ Ya que los mapas públicos no contienen los archivos vectoriales georreferenciados, los autores del estudio reconstruyeron los polígonos en los mapas dados a conocer en las páginas de la Secretaría de Energía descritas, para el posterior trazo y análisis de capas.
<http://www.cartocritica.org.mx/2014/hidrocarburos-ronda-cero-y-ronda-uno/>

FUENTES CONSULTADAS

- Acuerdo Nacional Para el Campo (ANC) Por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentarias. Lunes 28 de abril, 2003. Disponible en: http://www.siac.org.mx/planeacion/acuerdo_nacional_para_el_campo.pdf [consultado el 1 agosto 2014]
- Agustín Correa, Max, Secretario General de la Central Campesina Cardenista, entrevista realizada por el autor, 7 de abril de 2014
- Appendini, Kirsten, "Land Regularization and Conflict Resolution: The Case of Mexico", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* 2, 2002, pp. 37-50.
- , "La regularización de la tierra después de 1992: la apropiación campesina del PROCEDE" en Antonio Naude Yúnez (coord.) *Los grandes problemas de México. Tomo 11. Economía rural*, México, Colmex, 2010.
- y Gabriela Torres-Mazuera, *¿Ruralidad sin agricultura?: Perspectivas multidisciplinarias de una realidad fragmentada*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 2008.
- Ascencio Franco, Gabriel, *Regularización de la propiedad en la Selva Lacandona: cuento de nunca acabar*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2008.
- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 1201 "Política Agraria"*, México, 2014, pp. 105-108.
- , *Informe Auditoría de Desempeño 2005: Evaluación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, México, 2006. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- , *Informe Auditoría de Desempeño 2012: Evaluación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, México, 2013. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0480_a.pdf
- , *Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento 2008: Atención de Conflictos Agrarios*, México, 2009. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- , *Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento 2009: Atención de Conflictos Agrarios*, México, 2010. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Auyero, Javier, *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2001.
- , Fernanda Page y Pablo Lapegna, "Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship", *Latin American Politics and Society*, vol. 51, No. 3., 2009.
- Azuela, Antonio (1995). "Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas" *Estudios Sociológicos*, pp. 485-500.
- y Camilo Saavedra, "Uso, desgaste y reuso de la expropiación en la ciudad de México" en Antonio Azuela (coords.), *Expropiar para la ciudad. La disputa por el interés público en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: ISS-UNAM, Lincoln Institute of Land Policy, IEU-Universidad Nacional de Colombia, 2012,

- y Paula Mussetta. "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México." *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, no. 16, 2009, pp. 191-215.
- , "Property in the Post-post-revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico", *Texas Law Review*, 89, 2010, pp. 1915-1942.
- , Carlos Herrera y Camilo Saavedra-Herrera, "La expropiación y las transformaciones del estado." *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 2009, pp. 525-555.
- Baitenmann, Helga, "Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX" en Carpintero Francisco Gómez (ed.) *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, México: El Colegio de Michoacán-BUAP-CONACYT, 2007, pp. 71-95
- Baitenmann, Helga, "Contestation in the courts : the Amparo as a form of resistance to the cancellation of agrarian reform in Mexico" en John Gledhill and Patience A. Schell (eds.) *New Approaches to Resistance in Brazil and Mexico*. Durham, Duke University Press, 2012.
- Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington D.C.-Bogotá, World Bank-Mundi Prensa-Mayol Ediciones, 2008, p. 119.
- , *La pobreza rural en México*, Washington, D.C., World Bank, 2010.
- Barrios Hernández, Hortencia y Rogelio Núñez Ramírez, "Universo de núcleos agrarios", *Revista Estudios Agrarios* 33, 2006.
- Bartra, Armando, *Los herederos de Zapata: movimientos campesinos posrevolucionarios en México, 1920-1980*, México, Ediciones Era, 1985.
- Becerra O'Leary, José, "Proceso de conclusión de los Acuerdos Agrarios: La producción, el nuevo reto", *Revista Estudios Agrarios* 9, octubre 1997-abril 1998,
- Benda-Beckmann, Frans von, *Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development*. Sussex, IDS Bulletin, 32: 46-56, 2001.
- Bizberg, Ilán, "Auge y decadencia del corporativismo mexicano", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (eds.), *Una Historia Contemporánea de México. Transformaciones y permanencias*, Vol. 1, México, Océano, 2004.
- , "La democracia vacía" en Ilán Bizberg, y Francisco Zapata (comps.). *Los grandes problemas de México, Tomo VI, Movimientos Sociales*, México, Colmex, 2010.
- Bobrow-Strain, Aaron, "(Dis) Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico" *World development*, 32(6), 2004, pp. 887-903.
- Botello, Blanca, "Niega FCH su nombre a ejido", *La Crónica*, México, 14/08/2008 (secc. Nacional).
- Boyer, C. Raymond, "Naranja Revisited: Agrarian Caciques and the Making of Campesino Identity in Postrevolutionary Michoacán" en Knight, Alan y Wil G. Pansters, *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2005, pp. 113-128.
- Briseño Guerrero, Juan, "Foco rojo 10: Guerrero. Acatepec versus Zapotitlán Tablas", Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México", *Gestión y política pública* 9, no. 2, 2000, pp. 180-229.
- Centeno, Miguel A. y Cohen, Joseph N., "The Arc of Neoliberalism", *Annual Review of Sociology* 38, 2012, pp. 317-340.

- Chávez Padrón, Martha, "Consideraciones jurisdiccionales en materia agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, III(8), 1995, p. 43-71.
- Colin, Jean Pierre, Yves Le Meur y Éric Léonard (eds.) *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, Marsella, Karthala Editions, 2009
- Collier, David, "Understanding process tracing", *PS: Political Science & Politics*, 44(04), pp. 823-830.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial Caso Agua Fría*, México, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2002_aguafria1.pdf pp. 39-40
- Concheiro Bórquez, Luciano y María Tarrío García, *Privatización en el mundo rural: las historias de un desencuentro*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1998.
- Conservación Humana A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Hidrocarburos: Ronda Cero y Ronda Uno*, 2 de octubre 2014, <http://www.cartocritica.org.mx/2014/hidrocarburos-ronda-cero-y-ronda-uno/>
- Craib, Raymond B., *México cartográfico: una historia de límites fijos y paisajes fugitivos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Geografía, Centro de investigaciones sobre América del Norte, 2013
- Crozier, Michel y Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1981.
- Daniel Villafuerte Solís, Salvador Meza Díaz, Gabriel Ascencio Franco, María del Carmen García Aguilar, Carolina Rivera Farfán, Miguel Lisbona Guillén y Jesús Morales Bermúdez, *La tierra en Chiapas: Viejos problemas nuevos*, México D.F., Universidad de Ciencias y Artes del estado de Chiapas, Plaza y Valdés, 1999.
- David Chacón Hernández, "Las transformaciones al marco jurídico agrario en México en los últimos 25 años." *Alegatos-Revista Jurídica de la UAM* 77, 2011, p. 274.
- de Grammont, Hubert C. y Horacio Mackinlay, "Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el estado, México 1938-2006" en Hubert C. de Grammont (ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, CLACSO, 2006, pp. 23-68.
- , "Fortalezas y debilidades de la organización campesina en el contexto de la transición política", *El Cotidiano*, enero-febrero, 2008, pp. 43-50.
- , "Nuevos actores y formas de representación social en el campo." en J. F. Prud-homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1995, pp. 68-105
- de Janvry, Alain, Kyle Emerick, Marco González-Navarro y Elisabeth Sadoulet, "Delinking land rights from land use: Impact of certification on migration and land use in rural Mexico", *2014 Meeting Papers*, No. 138. Society for Economic Dynamics, 2013.
- de la Peña, Guillermo, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Jorge Padua y Alain Vanneph (eds.), *Poder local, poder regional*, México, Colmex/Cemca, 1986, pp. 27-56.
- de Soto, Hernando, *The mysteries of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Nueva York, Basic Books, 2000.
- Decreto de creación del municipio de Acatepec, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero (23/03/1993).
- Dehouve, Danièle, "Estado plural, indios plurales", *Trace* 46 (dic.), CEMCA, 2004, pp. 11-21.

- , "Historia de la Montaña", en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pelletier y Aline Hémond (eds.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, uag-ciesas, 2006, pp. 97-199
- Deininger, Klaus, y Fabrizio Bresciani, "Mexico's 'second agrarian reform': implementation and impact", Washington DC, World Bank, 2001. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTRURALDEV/Resources/Mexico_second_agrarian_reform.pdf [Consultado 1 septiembre 2014]
- Delgado, Carlos, "Agradecen al gobernador campesinos de Ocozotepec", Acayucan, *Agencia Imagen del Golfo*, 30/01/2009, <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=89370>
- Díaz Gordillo, Martha Cecilia, "Una Ley Agraria para el futuro", *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 147, enero-febrero, 2008, pp. 21-24
- Díaz y Díaz, Martín, "Las reformas al artículo 27 constitucional. La etapa del ejido voluntario" en Antonio Azuela (comp.), *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012,
- Domingo, Pilar, "Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México" en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Agell (coords.) *La Judicialización de la Política en América Latina*, México-Bogotá, CIESAS, Universidad del Externado de Colombia, 2011,
- Falk Moore, Sally, *Law As Process: An Anthropological Approach*. Londres, Routledge, 1978
- Fox, Jonathan, "The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, no. 2, 1994, pp. 151-184.
- y Libby Haight, (coords), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson Center-UC Santa Clara-CIDE, 2010, pp. 76-78
- , "State power and clientelism: Eight propositions for discussion" en Hilgers, Tina (ed.) *Clientelism in Everyday Politics in Latin America*, Londres, Palgrave-MacMillan, 2012, pp. 187-212.
- Fred-Mensah, Ben K., "Capturing Ambiguities: Communal Conflict Management Alternative in Ghana", *World Development* 27(6), 1999, pp. 951-965
- Friedland, Robert y Robert Alford, "Bringing society back in: symbols, practice, and institutional contradictions" en W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991. 232-266
- Friedrich, Paul, *The Princes of Naranja: An Essay in the Anthropological Method*, Princeton, Princeton University Press, 1986
- García Burgos, Enrique, magistrado Supernumerario Unitario Agrario, entrevista realizada por el autor, 3 de abril de 2014
- García Corpus, Manuel, *El proceso legislativo y los grupos de presión: el caso de la Ley Federal Agraria*, México, MC, 2006, pp. 143 y 180
- Gellespie, John, "Exploring the Limits of the Judicialization of Urban Land Disputes in Vietnam", *Law and Society Review* 45(2), 2011, pp. 241-276
- Genovese, Eugene D. *Roll, Jordan, Roll: The World the Slaves Made*. New York, Pantheon, 1974.

- Gómez Cruz, Juan, funcionario adscrito a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural (2005-2008), entrevista realizada por el autor, 16 de junio de 2015
- Gordillo de Anda, Gustavo, ex funcionario e investigador experto en asuntos ejidales, entrevista realizada por el autor, marzo-abril de 2015
- Granados Chapa, Miguel Ángel, "Tea humana", México, *Reforma*, 2/10/2008 (secc. Opinión)
- Gutiérrez Ruiz, Roberto, funcionario adscrito a la Oficialía Mayor de la SRA (2003-2006), entrevista realizada por el autor, 18 de febrero de 2015
- Hernández Lara, Froylán Rolando, procurador agrario (1996-1999), entrevista realizada por el autor, 7 de agosto de 2014
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Reseña, Política y Poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987 de Wil G. Pansters", *Estudios Sociológicos*, vol.18, no 1, 2000, pp.245-249.
- , "Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana" en Wilhelm Hofmeister (org.), *Reformas políticas en América Latina*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung 2004, pp. 277-206.
- , "¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN, 2000-2010". *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 72-73
- Hernández Rodríguez, José Luis y Carlos Santos Ancira, "Acuerdos Agrarios", *Revista Estudios Agrarios* 9, octubre 1997-abril 1998.
- Herrera Tapia, Francisco, Bruno Lutz e Ivonne Vizcarra, "La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006", *Economía, sociedad y territorio*, IX(29), 2009, pp. 89-117.
- Hirschman, Albert, *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution, 1995.
- INEGI "Censos Ejidales VII (1991), VIII(2001) y IX (2007)." del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Tabulados básicos. [consultado el 1ero de noviembre 2014].
- , *Censo Agrícola y Ganadero 2007*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/default.aspx>, consultado el 3 de octubre de 2013.
- , *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>, consultado el 3 de octubre de 2013.
- , *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>
- Jiménez Vizcarra, Claudio, abogado agrario y litigante, entrevista realizada por el autor, 12 de febrero de 2015
- Katznelson, Ira y Barry R. Weingast, "Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism" en I. Katznelson y B. Weingast (eds.), *Preferences and Situations Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, Nueva York, Russel Sage, pp.1-26.
- Knight, Alan, "El campo mexicano en el siglo XX: la dialéctica entre desarrollo y debate", en Sergio Zendejas y Peter de Vries (eds.) *Las disputas por el México rural*, vol. II, Colmich, Zamora, 1998, pp. 17-43.

- , "Caciquismo in Twentieth-century Mexico", en Alan Knight y Pansters, Will, *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2005, pp. 1-48
- Kouri, Emilio, "La invención del ejido", México, *Nexos*, 2015
- Kriesberg, Louis, *Realizing Peace: a Constructive Conflict Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Lange, Matthew y Dietrich Rueschemeyer, "States and development" en M. Lange y D. Rueschemeyer (eds.), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Nueva York y Londres, Palgrave y Macmillan, 2005, pp. 3-25.
- Le Meur, Pierre-Yves y Peter Hochet, "Property Relations by other Means: Conflict over Dryland Resources in Benin and Mali", *European Journal of Development Research*, 22 (2010), pp. 643-659
- Léonard, Éric y Bruno Losch, "La inserción de la agricultura mexicana en el mercado norteamericano: cambios estructurales, mutaciones de la acción pública y recomposición de la economía rural y regional", *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 1, 2009, pp. 5-46
- , "Un paisaje de las relaciones de poder: Dinámica y diferenciación de las instituciones agrarias en la sierra de los Tuxtlas", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Vol. XXII, 2011, pp. 19-55
- , André Quesnel y Emilia Velásquez (comps.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México, CIESAS-IRD-Porrúa, 2003.
- Lipton, Michael, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Wrongs*, Oxon, RU, Routledge, 2009.
- López Martínez, Juan, funcionario adscrito al Delegación del Registro Agrario Nacional en Tabasco (2000-), entrevista realizada por el autor, 24 de septiembre de 2015
- López Mendoza, María, magistrada del Tribunal Superior Agrario, entrevista realizada por el autor, 29 de enero de 2015
- Lund, Christian, "Negotiating property institutions: On the symbiosis of property and authority in Africa" en Kristine Juul and Christian Lund (eds.) *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002, pp. 11-24
- , *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Macías Zapata, Aarón, "Foco rojo 12: Santa María Ocotán Xoconoxtle versus Bernalejo de la Sierra", Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007,
- Mackinlay, Horacio, "Rural Producers' Organizations and the State in Mexico: the Political Consequences of Economic Restructuring", en Middlebrook, Kevin J. (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, 2004, pp. 286-331.
- Mahoney, James y Kathleen A. Thelen, "A Theory of Gradual Change" en James Mahoney y Kathleen Ann Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009
- Mahoney, James, "The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences", *Sociological Methods & Research*, 41(4), 2012, pp. 570-597.
- Maldonado Aranda, Salvador, "Nuevas ciudadanía en el México rural: Derechos agrarios, espacio público y el Estado neoliberal." *LiminaR* 8(1), 2010, pp. 46-63

- Mann, Michael, *The Sources of Social Power Vol. II The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993
- Manzanilla Schaffer, Víctor, *El drama de la tierra en México: del siglo XVI al siglo XXI*. México, D.F.: Cámara de Diputados, LIX Legislatura-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 931-032.
- Martin, Cathie Jo, "Altered States Negotiation and Micro-Foundations of Institutional Change" Cambridge, MA, Universidad de Harvard, 13 de septiembre de 2013 (conferencia).
- Meyer, Jean A., *La cristiada: La guerra de los cristeros*. Vol. 1., México, Siglo XXI, 1994.
- Michel, Aurélia, "Los territorios de la reforma agraria: construcción y deconstrucción de una ciudadanía rural en la comunidades del Istmo oaxaqueño, 1934-1984" en Emilia Velázquez, Éric Léonard, Odile Hoffmann, M.F. Prévôt-Schapira (coords.), *El Istmo Mexicano: Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglo XVI-XXI)*, México, CIESAS, 2009.
- Migdal, Joel S. , *Estados débiles, Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Muñoz López, Aldo Saúl, "Ser y deber ser de la justicia agraria en México", *Revista de los Tribunales Agrarios* 28(IX), 2012.
- Navarro, Luis Hernández, "Usabiaga se baja del ring", México D.F., *La Jornada*, 21 de agosto 2001.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Nugent, Daniel y Ana María Alonso, "Tradiciones selectivas en la reforma agraria y la lucha agraria: cultura popular y formación del Estado en el ejido de Namiquipa, Chihuahua", en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Era, 2002,
- Nuijten, Monique, "Between Fear and Fantasy Governmentality and the Working of Power in Mexico." *Critique of anthropology* 24(2), 2004, pp. 209-230.
- Nyamu-Musembi, Celestine, *Breathing Life into Dead Theories about Property Rights: de Soto and Land relations in Rural Africa*, Sussex, IDS Working paper 272, 2006.
- OCDE (2011). *Análisis del extensionismo agrícola en México*, París, OCDE.
- Padgett, Humberto, "Increpan a diputados ejidatarios de Texcoco", México D.F., *Reforma*, 6 de diciembre de 2001.
- Pansters, Wil G., "Goodbye to Caciques? Definition, the State and the Dynamics of Caciquismo in Twentieth-century Mexico" en Knight, Alan y Wil G. Pansters, *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2006, pp. 272-295.
- Pérez, Diana Teresa, "Toman campesinos la tribuna en Lecumberri para hacerse escuchar", México D.F., *La Crónica*, 19 de febrero de 2003.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, *La propiedad agraria y el desarrollo rural*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2007.
- Plata Vázquez, José Luis (2013). "Mercado de tierras y propiedad social: una discusión", *Anales de Antropología*. Vol. 47. No. 2.
- Powell, Kathy, "Political Practice, Everyday Political Violence and Electoral Processes during the Neoliberal Period in Mexico", in Pansters, Wil G. (ed.), *Violence, Coercion and State*

- making in Twentieth Century Mexico: the Other Half of the Centaur*, Palo Alto, Stanford University Press, 2012.
- Presidencia de la República, "Diversas intervenciones en la entrega de documentos agrarios para Vivir Mejor", México, Discurso, 14/08/2008, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/08/diversas-intervenciones-en-la-entrega-de-documentos-agrarios-para-vivir-mejor/>,
- Pritchett, Lant y Michael Woolcock, "Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development." *World development* 32, no. 2, 2004, pp. 191-212.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, Diarios Oficial de la Federación, 16/12/2013.
- Purdy, Jill M. y Barabara Gray, "Conflict logics, Mechanisms of Diffusion, and Multilevel Dynamics in Emerge Institutional Fields", *The Academy Management Journal*, 52(2), 2009, pp. 355-38
- Quintana, Víctor, *Por qué el campo no aguanta más*, Cuadernos de Investigación 2, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2003.
- Ramírez Marín, Jorge Carlos, secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, abril 2014, Discurso de en el evento de entrega de contraprestaciones para la resolución del conflicto agrario entre los ejidos El Botho y Rosario Capula, en Hidalgo. Disponible en: sedatu.gob.mx/sraweb/discursos/abril-2014-discursos/18732/ [consultado el 1ero de septiembre 2014].
- Ramírez Serna, Arturo, jefe de residencia de la Procuraduría Agraria en Veracruz (1994-), entrevista realizada por el autor, 17 de septiembre de 2015
- Rashkin, Elissa, "Representations of Violence in Testimonies of the Campesino Movement in Veracruz." *A Contracorriente* 9(2), 2012, pp. 134-169.
- Reay, Trish y C.R. Hinings, "Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics", *Organization Studies*, (30)2009.
- Registro Agrario Nacional, *Información para dar respuesta al recurso de revisión RDA 0322/15 con número de solicitud 1511100002851*, 6/04/2015.
- Reyes Ramos, María Eugenia, "El movimiento zapatista y la redefinición de la política agraria en Chiapas", *Revista Mexicana de Sociología*, 63(4),2001, pp. 197-220.
- , "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?" en Reyes, María Eugenia, Reyna Moguel, Gemma van der Haar (eds.) *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas*, México, UAM-Xochimilco, ECOSUR, 1998.
- Ricardo Cruz Rodríguez, "La conciliación, alternativa para la solución de conflictos sociales en el medio rural", *Estudios Agrarios*, 2004.
- Richard, Analiese M. (2009). "Mediating Dilemmas: Local NGOs and Rural Development in Neoliberal Mexico", *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 32 (2), pp. 166-194.
- Rivera Rodríguez, Eduardo Isaías, procurador agrario (2002-2006), entrevista realizada por el autor, 24 de marzo de 2015
- Robles Berlanga, Héctor M. (2008). *Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

- Robles, Héctor M. “*El Caso de México*” en *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y El Caribe*, México, FAO
- y Luciano Concheiro, *Entre fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, México, UAM-Xochimilco-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2004, pp. 78-93
- Rubio, Blanca, “¡El campo no aguanta más! a un año de distancia”, *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 124, marzo-abril, 2004, pp. 33-40.
- Ruíz, José Luis, “Exige Fox a gabinete evitar los conflictos”, México D.F., *El Universal*, martes 18 de junio 2002, (secc. Nacional).
- S/A, “Campesinos inconformes toman por ‘asalto’ la mesa de diálogo”, México D.F., *Proceso*, 19 de febrero de 2003.
- “Latente, la posibilidad de nuevas matanzas en Oaxaca, dice el presidente del TSA”, México D.F., *Proceso*, 10 de junio de 2002.
- “Pide Calderón no poner su nombre a ejido”, *El Siglo de Torreón*, Torreón, 14 de agosto de 2008 (secc. Nacional).
- “Preocupa aumento de conflictos agrarios”, México D.F., *El Día*, página 2, 11 de junio (secc. Editorial)
- Santiago Ramírez, Francisco Hugo, “Apuntes y testimonios sobre la operación del PROCEDE”, *Revista Estudios Agrarios*, p. 37-73
- Schryer, Frans J., *Faccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la Huasteca hidalguense*. Vol. 16. Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, 1976.
- Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Secretaría de la Función Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración: Secretaría de Reforma Agraria 2000-2006*, 2006. Disponible en: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/rendicion/formato1SRA.pdf> [consultado el 1 agosto 2014]
- Secretaría de la Reforma Agraria, “Destruya la SRA conflicto agrario de más de 25 años en Chihuahua”, boletín no. 058, 17/06/2009 <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2009/mayo-09/3073/>
- , “Instruye el presidente Calderón a la SRA para que capacite y apoye con proyectos productivos a campesinos de Puebla”, México, boletín, 14/08/2008, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2008/agosto-08/1792/>
- , “Mejora la SRA Lineamientos para facilitar la Solución de conflictos agrarios”, boletín no. 015, 1/02/2011, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/febrero-2011/7193/>
- , “Mejora la SRA Lineamientos para facilitar la Solución de conflictos agrarios”, boletín no. 015, 1/02/2011, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/febrero-2011/7193/>
- , “Recursos de la SRA por 628 millones de pesos en 2011 para la solución de conflictos agrarios”, boletín no. 003, 4/01/2011, <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/enero-2011/7062/>

- , *Información para dar respuesta a la solicitud 0001500038612* (Oficios REF: II-211-G—182657, REF: II-211-S-182758 y REF: II-211-S-182921), 12/09/2012. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx> [consultado el 1 agosto 2014]
- , *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006 Libro Blanco Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2006, , disponible en: <http://www.sra.gob.mx/internet/rendicion/LibroBlancoCosomer.pdf> [consultado el 1 agosto 2014]
- , *Lineamiento de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2011. Disponible en: <http://www.sra-eservicios.gob.mx/NORMATECA/Default.aspx>
- , *Memoria Documental 2006-2012: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2012. Disponible en: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2012/rendicion/memorias/Prog_Atn_Conflic_Agr_Medio_Rural.PDF [consultado el 1 agosto 2014]
- , *Memoria Documental Ejecución de Resoluciones Presidenciales*, 2012.
- , *Memoria Documental Programa Memoria Documental del Programa de Obligaciones 2006-2012*, 2012, disponible en: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2012/rendicion/memorias/Memorias_Documental_Obligaciones_Juridicas.pdf [consultado el 1 agosto 2014]
- , *Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*, 2003. Disponible en: <http://www.sra-eservicios.gob.mx/NORMATECA/Default.aspx>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe de la Situación del Medio Ambiente*, México, 2012.
- Selee, Andrew, *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2011.
- Sepúlveda Garza, Manuela, “Historia ejidal de Dolores, Guanajuato, 1970-2015”, manuscrito no publicado, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México D.F., 2015.
- , *Vaivenes de la historia ejidal de Dolores Hidalgo, Guanajuato, 1900-1970*, México, Escuela Nacional de Antropología, 2011, pp. 315-317
- , investigadora y experta en asuntos ejidales, entrevista realizada por el autor, 13 de octubre de 2015
- Sergio García Ramírez, “La justicia agraria”, *Revista de los Tribunales Agrarios* n° 5, 1995.
- Siedschlag, Alexander, “Political Institutionalization and Conflict Management in the New Europe Past-Shaping for Better or Worse?”, Congreso anual de American Political Science Association 97, 30 de septiembre de 2001.
- Silkor, Thomas y Daniel Müller, “The Limits of State-Led Land Reform: An Introduction”, *World Development* 37(8), 2009, pp. 1307–1316
- Skocpol, Theda, "Why I Am an Historical Institutionalism", *Polity* 28 (3), 1995.
- Snyder, Richard, *Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- SRA-FAO, *Informe final de la evaluación externa del Programa Fomento y organización agraria (Formar)*, UTF/MX 076, 2008.

- Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco, *Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Ann Thelen, *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford y Toronto, Oxford University Press, 2005.
- y Lane Kenworthy, "Theories and practices of Neocorporatism" en Janoski, Thomas, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks y Mildred A. Schwartz (eds.) *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Thompson, E.P., "La economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII", *Costumbres en común*, Barcelona, Ed. Crítica, 1995, pp. 295-297
- Thornton, Patricia H. y William Ocasio "Institutional Logics" en Royston Greenwood, Kerstin Sahlin-y Christine Oliver (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles, Sage, 2008, pp. 100-101
- Torbjörn, Vallinder, "The judicialization of politics. A world-wide phenomenon: introduction", *International Political Science Review*, 15, no. 2, 1994, pp. 91-99.
- Torres Martínez, Emilio, magistrado de Tribunal Unitario Agrario, entrevista realizada por el autor, 22 de junio de 2015
- Torres-Mazuera, Gabriela, "El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*", *Península*, 7(2), 2012,
- , "La territorialidad rural mexicana en un contexto de descentralización y competencia electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 2009, pp. 453-490
- , "Formas cotidianas de participación política rural: el Procede en Yucatán", *Estudios Sociológicos*, XXXII(95), mayo-agosto, 2014, pp. 295-322.
- Tribunal Superior Agrario, "Ley Agraria Correlacionada y con Jurisprudencia", 2015.
- , *Sentencia pronunciada en el juicio agrario número 567/96*, DOF, 13/01/1999.
- United Nations' Economic and Social Council, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre 2003
- Vázquez León, Luis, "Foco rojo 11: Michoacán. Meseta Purépecha", Evaluación de COSOMER, CIESAS-SRA, 2007.
- , investigador y evaluador del subprograma Focos Rojos, entrevista realizada por el autor, 24 de marzo de 2015
- Velázquez, Emilia, "Reformulaciones locales de la ciudadanía agraria en una región indígena del Istmo veracruzano", *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos* 8, no. 1, 2010, pp. 13-30.
- Villavicencio Rojas, Josué Mario "Tierra y violencia en la Sierra Sur de Oaxaca, México" *Revista historia y memoria*, vol. 6, 2013, pp. 67-100
- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.