



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

DIAGNÓSTICO DEL P_p E002

PROGRAMA DE ATENCIÓN DE
CONFLICTOS AGRARIOS

DIRECCIÓN GENERAL DE CONCERTACIÓN
AGRARIA Y MEDIACIÓN (DGCAM)



Handwritten signature

Índice

1. Antecedentes.....	2
1.1 Transformaciones de la tierra en México: Latifundismo.....	3
1.2 Atención Gubernamental a los Conflictos Agrarios.....	5
1.3 Problemáticas en la Atención del Programa COSOMER.....	7
2. Identificación, Definición y Descripción del Problema o Necesidad..	12
2.1. Definición del Problema.....	12
2.2. Estado Actual del Problema.....	12
2.3. Evolución del Problema.....	13
2.4. Análisis Territorial.....	14
2.5. Experiencias de atención.....	15
2.6. Árbol del Problema.....	22
3. Objetivos.....	24
3.2. Determinación de los objetivos del programa.....	25
3.3. Aportación del Programa a los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución.....	25
4. Cobertura.....	28
4.1. Identificación y caracterización de la población potencial.....	28
4.2. Identificación y caracterización de la población objetivo.....	28
4.3. Cuantificación de la población objetivo de acuerdo con el Universo de Trabajo del Programa.....	29
4.4. Frecuencia de la actualización de datos de la población objetivo.....	29
5. Análisis de alternativas.....	30
6. Diseño del programa con cambios substanciales.....	30
6.1 Modalidad del programa.....	30
6.2 Diseño del Programa (Diseño de la Intervención).....	31
6.2.1 Previsión para la Integración y Operación del Padrón de beneficiarios.....	33
6.3. Matriz de indicadores.....	33
7. Análisis de Alternativas.....	38
8 Presupuesto.....	39
8.1 Ficha con Datos Generales del Programa Presupuestario.....	39
8.2 Ejercicio de Recurso por Año.....	40
8.3 Relación de Presupuesto COSOMER en relación con el de la Secretaría.....	40
Bibliografía.....	41



1. Antecedentes

En México hay 29,674 ejidos y 2,371 comunidades, ambos son conocidos como "núcleos agrarios" y conforman la propiedad social. Este tipo de propiedad es fruto de la Reforma Agraria y representa el 51% del territorio del país (RAN, 2015). Los núcleos agrarios están distribuidos en todas las entidades federativas y se localizan en 90.4% de los municipios del país (Morett y Cosío, 2007) (INEGI, 2007). Esto significa que "la mayoría de los montes, bosques, selvas, matorrales, superficie de labor, minas, bancos de materiales, cuerpos de agua y litorales son propiedad de los núcleos agrarios" (Morett y Cosío, 2017, p. 6).

A pesar de su importancia para las actividades económicas, turísticas y ambientales, persiste un gran desconocimiento acerca de ellos. Asimismo, permanecen al menos 229 conflictos agrarios derivados de la propiedad y/o posesión de la tierra (se tienen identificados), los cuales, afectan directamente a la paz y al bienestar de la población del ámbito rural (DGCAM, 2022). Conviene aclarar que la permanencia de ambos factores se debe a la importancia secundaria que se le ha brindado al campo, lo cual, ha provocado su abandono y la complicación de las principales problemáticas agrarias, así como situaciones de titulación dudosa, conflictos por límites, invasiones, rezago agrario, enfrentamientos violentos, falta de certeza jurídica y el aumento de los índices de pobreza y marginación de ejidatarios y comuneros, así como de la población rural.

Hoy en día, el futuro del país se ha planteado como una nueva realidad posterior al régimen neoliberal, en la que se reconozca la importancia del campo para el desarrollo del país y su interrelación con el ámbito urbano. Para materializar este objetivo será necesario priorizar al campo para garantizar el bienestar y la paz, mediante acciones que, entre otras, atiendan la conflictividad por la tenencia de la tierra y brinden certeza jurídica a las personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, comunidades indígenas y afromexicanas. El reto es grande, por ello, se requiere la participación comprometida y decidida de las instituciones del Gobierno Federal para dar seguimiento, atender y coadyuvar a la solución.

De ahí la complejidad e importancia de la intervención de la SEDATU, por medio del Programa de Atención a Conflictos Sociales (COSOMER), a cargo de la Dirección General de Concertación Agraria y Mediación (DGCAM). Este mecanismo fue creado en 2006 y desde entonces se ha enfocado a la atención de los conflictos agrarios para garantizar la paz en el medio rural. Actualmente, el Programa tiene como objetivo "poner fin a las controversias que han enfrentado a los núcleos agrarios entre sí, y/o con poseionarios, comunidades agrarias, indígenas, y afromexicanas o pequeños propietarios; por la propiedad y/o posesión de la tierra, derivadas de una acción agraria de dotación de tierras, ampliación de ejidos, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales" (DOF, 2021).

Para dar cuenta de este programa en el primer apartado se brindará un recorrido por las principales transformaciones de la tierra en México, con el fin de historizar el



marco normativo y los procesos sociales que posibilitaron la Reforma Agraria. En el segundo apartado se describirá la atención previa a los conflictos agrarios por medio del Programa de Atención a Focos Rojos y Focos Amarillos, para dar a conocer los primeros mecanismos de atención institucionales. Posteriormente, se enunciarán las problemáticas identificadas en la atención por medio del Programa COSOMER. Por último, se dará cuenta de las acciones realizadas para mejorar los mecanismos de atención y garantizar la paz en el medio rural.

1.1 Transformaciones de la tierra en México: Latifundismo

La Reforma Agraria fue el proceso de mayor impacto para la reestructuración del campo mexicano. Su principal objetivo fue terminar con la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos, que fue posible por las diferentes legislaciones emitidas durante el siglo XIX. La primera de ellas fue la "Ley de desamortización de Manos Muertas", realizada en 1856, por Sebastián Lerdo de Tejada. Esta disposición tenía como objetivo permitir la circulación de las propiedades de las corporaciones civiles y eclesíásticas (comunidades o establecimientos que tuvieran el carácter de duración perpetua o indefinida).

La segunda disposición que hizo posible el latifundismo fue la "Ley sobre Colonización y Deslinde de Terrenos Baldíos", emitida en 1883 por el presidente Manuel González, con el objetivo de mandar a deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiera en la República, por medio de compañías deslindadoras. Sin embargo, el mayor cambio ocurrió en 1893, cuando Porfirio Díaz reformó esta ley y derogó el poblamiento como una característica para distinguir a los terrenos no baldíos. Además, permitió que las empresas deslindadoras enajenaran terrenos a extranjeros (Pérez, 2011). Finalmente, prohibió que las comunidades y corporaciones civiles tuvieran bienes raíces, por ello, decretó que se hiciera la "división de los ejidos, terrenos y montes de los pueblos entre los ciudadanos que tuviesen derecho, conforme a las leyes" (Decreto del Congreso, 1893).

Se debe señalar que la ley de 1893 generó un gran impacto sobre las tierras de la nación, ya que sus disposiciones alcanzaron aquellos territorios que no habían sido afectados por las anteriores legislaciones. De igual forma, favoreció la concentración de la tierra en pocas manos, benefició a la propiedad privada y creó situaciones de titulación dudosa. Esto fue posible porque se estableció que los propietarios debían pagar el deslinde y el avalúo de sus tierras; requisitos que no eran accesibles para toda la población (Pérez, 2011). La ley afectó gravemente a las comunidades indígenas pues las mayores reservas de recursos naturales se encontraban en su interior, por lo que, sufrieron grandes despojos territoriales amparados por las legislaciones de ese momento.

Revolución Mexicana

El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como objetivo la transformación social del país; después de 35 años de gobierno de Porfirio Díaz. La principal demanda fue la restitución y distribución de tierras a los campesinos y comunidades indígenas del



país, pues más del 90% de la población trabajaba la tierra sin ningún derecho sobre ella. La primera solución revolucionaria a este problema fue la promulgación de la "Ley Agraria" del 6 de enero de 1915. "En ella se sentaron las bases institucionales para el reparto mediante la creación de la Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales y Comités Ejecutivos Agrarios, encargados de restituir o dotar a los pueblos que contaran con los requisitos correspondientes" (Pérez, 2011, p. 34). Aunque la legislación de ninguna manera cumplió con las expectativas de todos los campesinos, pues se enfocó principalmente en los pueblos de indios.

En su momento, "existían muchos asentamientos rurales que no tenían un reconocimiento específico ya fuera como pueblo, ranchería, congregación o comunidad, por mencionar las categorías de la ley de 1915. Pero ni aún la mencionada ley definía la especificidad política, económica o social de cada una" (Domínguez, 2006, p. 18). Por esta razón, se integró una comisión -por orden de Venustiano Carranza- para elaborar una nueva Constitución. Su elaboración terminó en 1917 y una de sus grandes aportaciones fue el artículo 27, el cual proporcionó los elementos necesarios para llevar a cabo el reparto agrario, al incorporar las peticiones de los campesinos.

Reparto Agrario

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, los campesinos y las comunidades indígenas que habían sido despojadas de su territorio durante el Porfiriato podían recurrir a la Comisión Local Agraria para elaborar su solicitud de restitución de tierras. En el caso de los pueblos originarios, era necesario que aportaran sus Títulos Primordiales o la documentación que comprobara su despojo. En caso de que la comunidad no contara con los Títulos, los paleógrafos del Departamento Agrario eran los encargados de investigar y certificar la existencia de tales documentos. Cuando éstos eran encontrados se creaba una copia certificada que tenía la validez de un Título Primordial.

En general, para dar respuesta a la solicitud de tierras de los campesinos y las comunidades indígenas, la Comisión Local Agraria iniciaba la investigación de los problemas que enfrentaba cada comunidad, con el objetivo de resolver a favor o en contra (Pérez, 2011). La determinación favorable se veía reflejada en el levantamiento del censo agrario y en los trabajos técnicos de medición, los cuales, se turnaban al Gobernador de la entidad para que diera su visto bueno. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional Agraria indagaba de nueva cuenta y emitía su dictamen. Su decisión era corroborada por el Presidente de la República, quien daba el fallo definitivo por medio de una Resolución Presidencial, que era publicada en el Periódico Oficial de la Federación (Pérez, 2011).

Finalmente, se realizaba la entrega oficial de las tierras y se deslindaban las propiedades de los particulares que hubieran sido afectadas con la dotación o con la restitución (Pérez, 2011). De esta manera, se consolidaron los tres tipos de propiedad que actualmente existen en México:

1. Propiedad privada o pequeña propiedad.



2. Bienes Comunales - En favor de pueblos originarios que fueron despojados de su territorio.
3. Ejidos - En favor de campesinos con falta de tierra para satisfacer sus necesidades básicas.

Con estas acciones se promovió la ampliación de los ejidos y la restitución de tierras a comunidades despojadas, la enajenación de terrenos nacionales, la colonización de nuevas tierras y se concluyó con el latifundismo en el país.

1.2. Atención Gubernamental a los Conflictos Agrarios

El Reparto Agrario fue un precedente en la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra en México; sin embargo, también fue el origen de diversos conflictos territoriales. Esto se debió a errores en los procedimientos de ejecución de Resoluciones Presidenciales y a la falta de mecanismos idóneos para llevar a cabo el reconocimiento de los derechos agrarios otorgados. Las principales problemáticas están relacionadas con límites, sobreposición de planos, disputas al interior de los núcleos agrarios, invasiones, despojos, entre otros.

En 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución Federal para declarar concluido el reparto agrario, no obstante que la mayor parte de las organizaciones campesinas sostenían demandas por la tenencia de la tierra. Debido a ello, el Gobierno Federal revisó la problemática del campo mexicano y se observó que, si bien el reparto agrario lo consideraban concluido, los problemas por la tenencia de la tierra aún persistían. Para la atención a esos conflictos se concertó con las organizaciones campesinas la suscripción por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), entre los años de 1996 y 1998, de 37 Acuerdos Agrarios con 34 organizaciones campesinas y tres grupos independientes, que en conjunto involucraron 6,145 asuntos que debían resolverse con la regularización de tierras a favor de los campesinos (ASF, 2015).

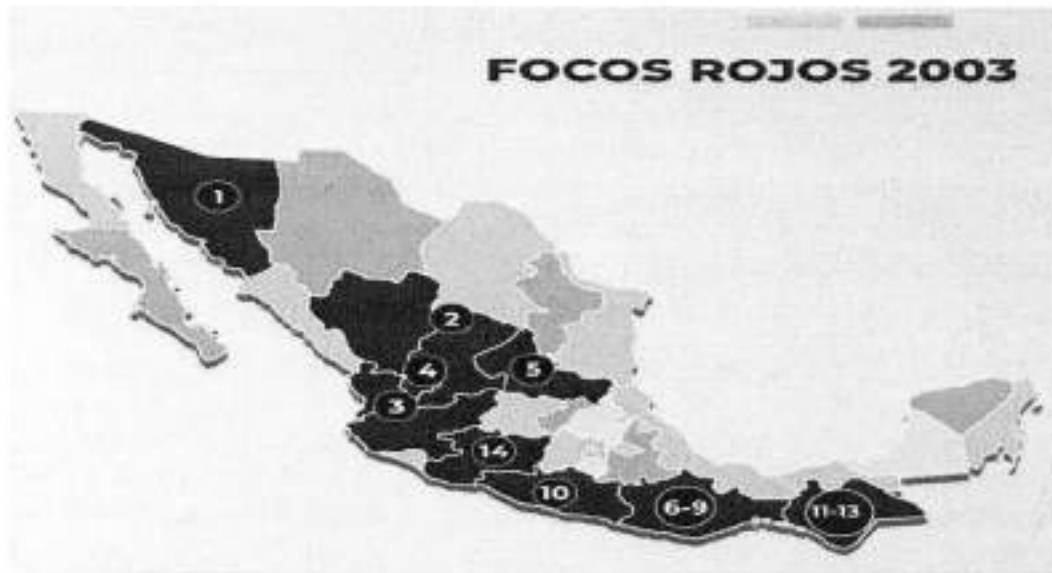
Ante el persistente reclamo de organizaciones campesinas, en 2003 el Ejecutivo Federal y representantes de diversas organizaciones de productores y campesinos, suscribieron el **Acuerdo Nacional para el Campo**, que en su numeral 262 estableció: "El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos 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... 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" (DOF, 2003).

De esta manera, en junio de 2003, bajo los preceptos del ANC se realizó un diagnóstico de la situación agraria en nuestro país. Como resultado, se identificó la existencia de más de 400 conflictos agrarios, de los cuales 14 fueron considerados de alto riesgo para la gobernabilidad y la seguridad nacional. Estos últimos se identificaron en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas, e involucraban a sectores de la



población con los índices más bajos de alfabetización, salud, nutrición y esperanzas de vida.

Los conflictos se caracterizaban por tener una antigüedad entre los 6 y los 97 años, y habían provocado 228 enfrentamientos con un saldo de 786 muertos y 1,349 heridos. Para atender la situación se diseñó e instrumentó el denominado "Programa de Atención a Focos Rojos" (PAFR) y el Programa de "Focos Amarillos". Ambos contaron con la participación de la Secretaría de Gobernación y los Gobiernos de cada entidad federativa. En las siguientes imágenes se pueden observar los 14 conflictos de alto riesgo, así como su distribución geográfica.



No.	UBICACIÓN
1	Sonora: Comunidad Indígena Tribu Yaqui
2	Durango - Zacatecas: Santa María Godolán y Xirimistlé, Mexquital vs Bernaldejo de la Sierra, Valparaíso
3	Jalisco - Nayarit: San Sebastián Tepicahuastlán, Mexquital y poseeramientos de Puente de Carrizalán
4	Jalisco - Zacatecas: San Andrés Coahuililla, Mexquital vs El Refugio, Valparaíso
5	San Luis Potosí: Puñal-Coy
6	Oaxaca: San Francisco del Mar y San Francisco Ixtuacán
7	Oaxaca - Veracruz: San Juan Lalana vs Presuntos propietarios
8	Oaxaca - Chiapas: Santa María Chimalapa vs Colonia Cuauhtémoc y poblados del Noroeste de Cintalapa
9	Oaxaca: Santo Domingo Tecojomulco y Santiago Kochitapepec San Sebastián Nopalera vs San Pedro Yosotato San Sebastián Nopalera vs Santa Lucía Montevista San Juan Tachón vs Santa María Temascaltepec, El Miraflores
10	Guerrero: Acatepec y Zapotlán Tablas
11	Chiapas: Venustiano Carranza y Nicolás Ruiz
12	Chiapas: Comandancia Zona Lacandona
13	Chiapas: San Pedro Chenalhó y San Rabo Chalhchuitán
14	Michoacán: Miseta Puropecha

Fuente: Elaboración propia de la entonces Dirección General de Concertación Social (DGCS)

Handwritten signature or initials.



El procedimiento de atención consistía en formar Grupos de Atención Especializados (GAE), integrados por miembros de distintas disciplinas, para llevar a cabo el proceso de negociación y conciliación entre las partes. Posteriormente, se elaboraba un diagnóstico del caso y se definía una estrategia particular, que por lo regular consistía en mecanismos de acercamiento, reuniones y asambleas. En su momento, la oferta gubernamental se centró en otorgar una contraprestación económica o en especie. Por consiguiente, cuando las partes aceptaban la propuesta, los recursos se entregaban ante la presencia del Tribunal Unitario Agrario (TUA) correspondiente, para elevar el acuerdo a sentencia y proceder a su ejecución. Por último, se elaboraban los planos correspondientes y se registraban ante el Registro Agrario Nacional (RAN). Con ello, se daba por concluido el conflicto.

En 2006 fue creado el Programa para la Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER), con el propósito de poner fin a las controversias ancestrales por la tenencia de la tierra o su explotación, privilegiando la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos de entendimiento en amigable composición, incluyéndose los compromisos previamente asumidos por el Estado mexicano con las organizaciones campesinas, como son los adquiridos entre 1996 y 1998 mediante los denominados Acuerdos Agrarios (AA), así como los compromisos emanados del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), suscrito en abril de 2003.

Contrario a lo que se puede esperar que, como resultado de la operación del programa desde 2006, la conflictividad en el campo por la tenencia de la tierra se fuese abatiendo, en realidad no ha ocurrido. Si bien los asuntos que integran los AA y los ANC con el tiempo no pueden crecer, sino disminuir en la medida en que se integren los expedientes y se resuelvan favorablemente para los grupos campesinos; lo cierto es que la conflictividad por la posesión y tenencia de la tierra se ha mantenido en crecimiento por los siguientes casos tipo:

- 1) casos de regularización de propiedad o posesión de superficies en los que se negó la acción agraria y, sin embargo, se mantiene la posesión de la tierra;
- 2) soluciones a conflictos en cumplimiento a determinaciones judiciales a través de las cuales se ordenó la restitución de tierras (en su mayoría respecto de pequeña propiedad);
- 3) cumplimiento a determinaciones judiciales en las que resolvió que se llevaron a cabo actuaciones incorrectas por parte de las autoridades agrarias; y
- 4) cumplimiento sustituto de ejecutorias y modificaciones a mandamientos de gobernador por resoluciones presidenciales o del Tribunal Superior Agrario.

Estos cuatro casos tipo son los que integran los asuntos COSOMER que, sumados a los AA y ANC, en conjunto integran el universo de trabajo del programa.

1.3. Problemáticas en la Atención del Programa COSOMER

Al inicio de la presente administración, en 2019, el universo de trabajo del Programa COSOMER era de 237 conflictos, distribuidos de la siguiente manera:

- ◆ 6 asuntos de Acuerdos Agrarios (AA)



- ❖ 99 asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC)
- ❖ 132 conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra (COSOMER)

Sin embargo, durante los dos primeros años se identificaron factores internos y externos que impactaron negativamente en la operación del Programa.¹

A. Factores internos:

- Falta de consideración de la perspectiva de los Derechos Humanos para brindar atención prioritaria y de respeto a las comunidades indígenas y afromexicanas.

B. Factores externos:

- Reestructuración de la SEDATU
- Reducciones presupuestarias
- Pandemia por el virus SARS-COV2

A continuación, se aborda cada una de las problemáticas.

A. Factores Internos: Falta de consideración de la perspectiva de los Derechos Humanos para brindar atención prioritaria y de respeto a las comunidades indígenas y afromexicanas.

En 1992 se emitió la Ley Agraria, con la que se dio por terminado el Reparto Agrario. Las medidas brindaron total autonomía a la asamblea -en materia de uso del suelo- para posibilitar que los ejidatarios realizaran la división parcial o total de sus tierras para ser transferidas al régimen de propiedad privada mediante la adquisición del dominio pleno (Macías, Ramírez, Delgado, 2018). "Para reglamentar dichas ventas y, con la finalidad de dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, en 1993 se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), que a su cierre en 2006 había repartido títulos de propiedad al 92.24 % de los núcleos agrarios" (Macías, Ramírez, Delgado, 2018, p. 4).

Asimismo, se creó la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Agrarios (TUA) y el Tribunal Superior Agrario (TSA), con el fin de garantizar la procuración de justicia y la certeza jurídica a los ejidos y comunidades. Sin embargo, la inseguridad jurídica no era el único problema que debían enfrentar las comunidades indígenas constituidas como "Bienes Comunes", pues históricamente debían afrontar dos situaciones. La primera de ellas, a nivel general, consistía en la discriminación institucionalizada hacia los pueblos originarios, la falta de políticas públicas orientadas a su atención y su nula consideración como sujetos de derecho.

La segunda situación, a nivel específico, se debía a que las instituciones del Sector Agrario no tomaban en cuenta que las comunidades indígenas tienen una cosmovisión diferente del territorio y consideran a la tierra como un elemento dador

¹ Se hace la distinción entre interno-externo bajo el parámetro de lo que se puede incidir y lo que no. De esta manera, los factores internos tienen que ver con la normatividad y manejo interno del Programa COSOMER.



de vida, que debe respetarse y gozarse libremente. Esto provocaba que las instancias de procuración de justicia y de atención impusieran su marco interpretativo y no consideraran ampliamente los usos y costumbres de los pueblos originarios en sus resoluciones o programas de atención. Por consiguiente, los conflictos de tierra de los pueblos originarios se agudizaban por:

1. Falta de mecanismos de análisis y grupos de trabajo interdisciplinarios que permitieran identificar su cosmovisión, las formas ancestrales de resolución de conflictos o elementos culturalmente correctos para entablar procesos de negociación.
2. Falta de consideración de que los conflictos territoriales pueden derivar de desacuerdos por límites con ejidos, comunidades y propiedades privadas, por la falta de respeto del territorio para realizar prácticas ceremoniales, por el uso de recursos naturales al interior de la comunidad, invasiones de terrenos comunales, corrupción o falta de atención por parte de las instituciones encargadas.
3. Ambigüedades en torno a los derechos agrarios.

La falta de consideración de estas tres situaciones había provocado la desatención y el olvido de las problemáticas de las comunidades indígenas durante varios años. Por esta razón, en 2021, se realizó la modificación de los lineamientos de operación del Programa COSOMER, con el fin de reglamentar el respeto a los Derechos Humanos. Especialmente de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, de conformidad con los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad. Asimismo, se reglamentaron los derechos de igualdad, no discriminación y respeto a toda la población, incluyendo a las comunidades agrarias, indígenas y afro mexicanas, en términos de lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2021).

Con esta modificación se aseguró una respuesta institucional para eliminar la discriminación institucionalizada y la falta de políticas públicas orientadas a la atención de las comunidades indígenas; con ello se buscó garantizar la implementación de mecanismos de atención culturalmente correctos para brindar un trato digno y respetuoso durante la atención de las problemáticas territoriales.

B. Factores externos:

Reestructuración de la SEDATU

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) fue creada en 1970 por el presidente Luis Echeverría Álvarez, cuando elevó de rango al "Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización" para convertirlo en una Secretaría de Estado. De esta manera, la SRA fue la encargada de:

- Tramitar lo relativo al artículo 27 de la Constitución Política y las leyes agrícolas.



- Dirigir el Sistema Nacional Agrario.
- Tramitar las políticas relacionadas con los territorios y las disputas relacionadas con los núcleos agrarios.
- Colaborar con la Secretaría de Desarrollo Social para mejorar la calidad de vida de los ejidatarios.

Años después, en septiembre de 2009, el presidente Felipe Calderón anunció que desaparecería tres Secretarías de Estado, como una medida de austeridad por la crisis económica de 2008-2009. La SRA fue una de las Secretarías que se eliminarían, sin embargo, continuó en funciones. Esto cambió en enero de 2013, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La disposición eliminó la SRA y creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), quien tendría facultades de planificación territorial y ordenamiento urbano.

Con el Reglamento Interno del 2014, dentro de la SEDATU existía la Subsecretaría de Desarrollo Agrario (SDA), la cual tenía a cargo las Direcciones Generales de Organización Social y Vivienda Rural, de Desarrollo Agrario, de Concertación Social, de Contratos y Negociaciones y la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros. No obstante, en 2019, con la modificación de la estructura interna de la SEDATU, la SDA fue eliminada y convertida en la actual Dirección General de Concertación Agraria y Mediación (DCCAM). Lo anterior complicó la atención de los conflictos agrarios, ya que se realizaron cambios en la Dirección y renovaciones constantes de personal que no permitieron el seguimiento puntual de los asuntos.

Disminución del presupuesto asignado al Programa COSOMER

Aunado a la reestructuración de la SEDATU, en los últimos años, el presupuesto asignado al Programa COSOMER fue disminuyendo. Esto se puede observar en el siguiente cuadro:

Año	Asignado	Sustantivo	Operación
2018	\$317'000,000.00	\$294'810,000.00	\$22'190,000.00
2019	\$303'365,262.00	\$282'129,693.66	\$21'235,568.34
2020	\$265'064,450.00	\$253'365,626.00	\$11'698,824.00
2021	\$122'667,373.69	\$110'400,636.33	\$12'266,737.36
2022	\$172'125,362.00	\$154'912,826.00	\$17'212,536.00

**Del presupuesto asignado, durante los años de ejercicio ha sufrido de reservas por parte de la SHCP.*

Asimismo, el Programa perdió presupuesto específico con relación al resto de los programas de la SEDATU.

Año	Presupuesto COSOMER como porcentaje de la Secretaría
2018	1.45
2019	0.96
2020	0.65
2021	0.86
2022	0.85

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Handwritten signature or mark



Esta disminución presupuestaria causó reducciones de personal que, a su vez, generó retrasos en el análisis de las problemáticas y en el seguimiento a la integración de los expedientes para la eventual incorporación al universo de trabajo del programa COSOMER.

Pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19)

Finalmente, la contingencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV2 fue otro factor externo que complicó la atención a los conflictos agrarios, ya que se tomaron medidas para salvaguardar la salud del personal lo que complicó el análisis de los expedientes físicos de los asuntos. Asimismo, se tenían programadas audiencias con grupos de solicitantes u organizaciones sociales, que tuvieron que ser canceladas o reagendadas. Por esta razón, con el fin de evitar un retraso en la atención, se establecieron mecanismos de seguimiento que incluyeron la realización de videoconferencias con los peticionarios para avanzar en la integración de sus expedientes y en la orientación respecto al procedimiento de regularización que se debía llevar a cabo.

En 2019, en atención a la prioridad que determinó el Gobierno de la República para mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas, la DGCAM inició la revisión y consulta de los Lineamientos de Operación del Programa para armonizarlos con la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos y con los instrumentos del derecho internacional de reconocimiento de derechos de los pueblos originarios. Se elaboró una propuesta de modificación, la cual se compartió con el Sector Agrario y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) para su revisión. De esta manera, en congruencia con los objetivos y principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, se realizó la modificación de los Lineamientos de Operación del Programa COSOMER, los cuales fueron publicados el 13 de agosto de 2021, en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Con la actualización de los Lineamientos de Operación se ha reforzado la intervención del Gobierno Federal para atender los conflictos sociales en el medio rural, con un enfoque de respeto, igualdad y prioridad hacia las comunidades indígenas y afro mexicanas, con las que se tiene una deuda histórica. Lo anterior se suma a las labores previas realizadas por medio del Programa COSOMER, el cual, desde sus inicios, ha tenido como objetivo garantizar la paz social en el medio rural.

Finalmente, uno de los mecanismos de atención que se pretende desarrollar en los próximos años, con el objetivo de mejorar la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) es el análisis integral de las problemáticas, por medio de estudios cartográficos, jurídicos y sociohistóricos. Esto se ha implementado exitosamente en el tratamiento de la comunidad de hecho "San Elías Repechique", en Bocoyna en el estado de Chihuahua, los conflictos en la "Meseta Purépecha" de Michoacán, la problemática por límites entre "Bienes Comunes San Pablo Chalchihuitán vs. Bienes Comunes San Pedro Chenalhó" en el estado de Chiapas; por mencionar algunos. Lo anterior ha permitido la identificación de los elementos que operan en territorio y le brindan complejidad a los asuntos, para determinar estrategias específicas de atención.



2. Identificación, Definición y Descripción del Problema o Necesidad.

2.1. Definición del Problema

Las controversias ancestrales por la propiedad y/o posesión de la tierra representan un riesgo para preservar la paz y la estabilidad social en las zonas de conflicto.

La conflictividad en el medio rural, constituye uno de los motivos de atraso en el desarrollo de actividades productivas y de servicios, que conlleva altos índices de marginación, la cual debe ser atendida mediante políticas de conciliación, en un afán para lograr mejores niveles de desarrollo y mayor bienestar para la población de los núcleos agrarios y comunidades indígenas en conflicto. Con lo anterior, se logra un desarrollo rural sustentable; asimismo, se garantiza la certeza jurídica y se elevan los niveles de desarrollo humano y patrimonial en las zonas en conflicto.

El Programa está orientado en la atención de los asuntos que han sido motivo de inestabilidad social, originados por la pobreza en el campo, la falta de oportunidad y la vulnerabilidad que presentan los grupos campesinos y comunidades indígenas, y cuya dinámica conduce a la disputa por la posesión de la tierra, ocasionando enfrentamientos e inestabilidad social.

Bajo ese contexto, se busca otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a las personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afromexicanas, así como quienes aspiran a ser posesionarios, pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, para la solución de sus conflictos por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, implementando una estrategia basada en el diálogo y la conciliación entre las partes involucradas, llevando a cabo procesos de negociación, empleando como medida preferente la conciliación para la solución de los conflictos.

2.2. Estado Actual del Problema

Los conflictos por la tenencia de la tierra que se expresan en nuestros días tienen diverso origen. Algunos se derivan de acuerdos previamente asumidos por el Estado mexicano para atender la demanda de tierra de grupos campesinos, una vez concluido el reparto agrario; otros devienen de errores en la ejecución de las resoluciones presidenciales que generan sobreposición en los planos de los núcleos agrarios; así como también conflictos que vienen desde la época colonial y son la expresión de un reclamo de los pueblos por la propiedad legítima de la tierra que históricamente demandan como propia y que actualmente constituyen un problema relacionado con la propiedad, posesión y usufructo de la tierra, ocasionando con ello, enfrentamientos entre los ejidos, comunidades agrarias e indígenas, posesionarios y particulares.



2.3. Evolución del Problema

Para determinar la evolución del problema necesariamente se debe tomar en cuenta el origen de éste y cómo ha evolucionado con las acciones que se han implementado hasta su estado actual y hacia donde se está dirigiendo. La evolución del problema es el desarrollo de lo que está sucediendo y los cambios que está sufriendo, mostrando en sentido positivo hacia dónde va con las acciones implementadas, y en sentido negativo, hacia donde puede ir si se dejan de implementar.

Atento a lo anterior, "Los métodos alternativos de solución de conflictos surgen también como una consecuencia a la serie de cambios que hoy se presentan en el mundo, la evolución del pensamiento del hombre, y como una alternativa democrática para que los contendientes en un conflicto tengan la oportunidad de resolver entre ellos su conflicto, después de todo se ha dicho que: **"La mejor justicia es aquella a la que arriban las partes por sí mismas"**.

La resolución de conflictos a través de métodos alternos ha estado presente a lo largo de la evolución del hombre en su vida en sociedad, aunque podemos decir que desde el punto de vista institucional nació en la década de los setenta, en los Estados Unidos de Norteamérica, aunque su auge y consolidación en una gran parte de países se dio entre la década de los ochenta y noventa. México comienza a dar pasos significativos hacia finales de esta última década, con las reformas constitucionales y promulgación de la Ley Estatal de Justicia Alternativa en 1997, cuando Quintana Roo se convierte en estado pionero²

En ese contexto, es de destacar que con la implementación del programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (Pp E002), la evolución del problema (solución de conflictos agrarios) ha sido en sentido positivo, pues el programa constituye una vía alterna para que de manera conciliada se resuelvan conflictos en el campo por la tenencia de la tierra que involucra a núcleos agrarios, mismos que en la mayoría de los casos aun cuando se encuentra resueltos jurídicamente, el conflicto persiste en el ámbito social, de ahí la pertinencia en luchar por la continuidad de dicho programa.

Lo anterior se evidencia, con el resultado de las Evaluaciones Externas realizadas al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, pues a través del resultado de éstas, se ha podido verificar el impacto que ha tenido la implementación de dicho programa desde su creación a la fecha.

Con la implementación del programa se ha contribuido en la solución de los conflictos, toda vez que del resultado de la última evaluación externa se pudo

² Ramírez Caribay, Jesús Manuel (2007), "Resolución de conflictos agrarios. Revisión en la coyuntura actual", en *Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/223456789/28096>



constatar que el 98.7% de los involucrados en los conflictos considera que el programa es la única vía alterna mediante la cual se pudo resolverse el conflicto.

Otro aspecto que destaca es que el 74.0% de los beneficiarios indica que los conflictos por la disputa de la tierra ponen en riesgo la paz y estabilidad social de la región, por lo que se considera que el programa es un medio idóneo para resolver el conflicto definitivamente.

En el mismo sentido, las partes involucradas en los asuntos correspondientes a los compromisos del Estado mexicano con los grupos campesinos que suscribieron el Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios, consideran al programa como la única vía para regularizar el predio (89.9% y 100%, respectivamente).

Asimismo, respecto a la etapa de negociación, el 95.9% de las partes involucradas considera que la solución del conflicto se dio de forma transparente, lo que tiene un mayor impacto positivo en la transparencia del proceso.

Por último, es importante resaltar que se han establecido estrategias de vinculación institucional más eficientes con dependencias como el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), y con Gobiernos Estatales, en las diferentes etapas que abarca la implementación del programa, de esta manera se consigue una mejor comunicación y eficacia en la solución de los conflictos.

En la siguiente tabla se muestra cómo ha evolucionado el Universo de Trabajo del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, en la presente administración.

AÑO	TOTAL	COSOMER	ANC	AA
2019	238	133	99	6
2020	234	131	97	6
2021	229	131	92	6
2022	229	132	91	6

*ANC- Acuerdo Nacional para el Campo *AA- Acuerdo Agrario

El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, constituye una estrategia técnica, jurídica y de conciliación para la solución de los conflictos, coadyuvando a restablecer la paz social y permitir el ordenamiento y la regularización de la tenencia de la tierra, dando con ello certeza jurídica y documental a las y los mexicanos, con lo que se abren oportunidades a la población rural para tener acceso a mejores condiciones de vida.

2.4. Análisis Territorial

Otro de los mecanismos de atención que se desarrolló durante el año 2021, con el objetivo de mejorar la operación del programa (COSOMER) es el análisis integral de las problemáticas, por medio de estudios cartográficos, jurídicos y sociohistóricos. Lo anterior ha permitido la identificación de los elementos que operan en territorio para determinar estrategias específicas de atención.



2.5. Experiencias de atención

Las disputas por la tenencia de la tierra son antiguas y han tratado de ser resueltas por diferentes vías. "Desde los tiempos coloniales, los virreyes y gobernadores generales trataron de solucionar el desorden de los títulos legales de acceso a la tierra, así como los conflictos sangrientos derivados de las formas de tenencia que surgieron en la época de la conquista" (Arruna, 2005, citado en Domínguez y Sabatino, 2008, p. 3). Esta persistencia se debe a que "históricamente, en Latinoamérica, el acceso y distribución de tierras constituyó uno de los problemas centrales de muchas naciones. Lo anterior se debe a que la concentración de tierras y la conformación de latifundios implicaron grandes abusos y procesos de despojo." (Domínguez y Sabatino, 2008, p. 3).

Por esta razón, durante el siglo XX, varios estados latinoamericanos impulsaron procesos armados, legislaciones, reformas o políticas públicas para cambiar la situación. La Revolución Mexicana de 1910 fue la primera y más importante lucha encabezada por campesinos para cambiar la estructura de la tenencia de la tierra. Gracias a este proceso, entre 1934 y 1940, se expropiaron las 2/5 partes de las tierras cultivables en México para su dotación y restitución a campesinos y pueblos originarios. Este movimiento fue un faro para Latinoamérica, por lo que, siguiendo con este ejemplo, "Paraguay creó el Departamento de Tierras en 1926 y en 1936 con la *Revolución de Febrero* se incorporó la expresión de *reforma agraria* planteándose el problema de los campesinos y el acceso a la tierra de forma más integral" (Morínigo, 2005, citado en Domínguez y Sabatino, 2008, p. 3).

A pesar de las acciones y esfuerzos realizados, "hoy en día los conflictos por la tierra, evidentes en muchos de los países latinoamericanos, expresan y denuncian la persistencia de una problemática que no sólo no se ha resuelto, sino que a la vez se ha actualizado con otros elementos que le imprimen gran complejidad" (Domínguez y Sabatino, 2007, p. 4). En este sentido, las disputas por la tierra aparecen ahora enmarcadas en una conflictividad de límites, dentro de un periodo histórico caracterizado por el proyecto globalizador neoliberal y por profundas crisis de representación política, económicas y de salud (Domínguez y Sabatino, 2008). Lo anterior se debe a que en las últimas décadas se aplicaron paquetes de políticas que han provocado un reflujo de los derechos sociales adquiridos, una desarticulación de los proyectos revolucionarios y una reestructuración territorial que han provocado alteraciones profundas en el medio rural (Holt-Giménez, 2006).

Esta situación se presenta en países latinoamericanos como Brasil y Paraguay, por esta razón, se abordará la experiencia de atención y las políticas públicas que han implementado para la atención de la conflictividad agraria (Domínguez y Sabatino, 2008). Para ello, se utilizaron los siguientes criterios básicos de selección:

1. Existencia de legislación vigente en materia de Reforma Agraria.
2. Presencia de movimientos sociales campesinos o indígenas que demuestren capacidad de impugnación y presión política.



Brasil

Con el inicio de la colonización portuguesa, las tierras brasileñas conquistadas fueron distribuidas por la Corona a quien asumiera la responsabilidad de cultivarlas y entregar la sexta parte de la producción, como tributo al Rey. Después del proceso de independencia, y con la constitución del Imperio de Brasil en 1822, la situación de la tierra se volvió caótica por diferentes conflictos territoriales. En respuesta, el Imperio de Brasil dictó la Ley de Tierras el 18 de septiembre de 1850, por medio de la cual se desconoció cualquier título de propiedad que no se haya basado en una operación monetaria. No obstante, esta ley reforzó la formación de grandes latifundios de tierra y el aumento de poder de los hacendados, respecto a los pequeños agricultores (Domínguez y Sabatino, 2008).

Desde ese año y hasta 1963, no hubo variaciones sustanciales en la cuestión de la tierra. Fue hasta el 30 de noviembre de 1964, con la ley N°4.504 o Estatuto de la tierra, que se inició la Reforma Agraria por medio de la creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Posteriormente, con el decreto N°59.456 del 4 de noviembre de 1966, se creó el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). No obstante, "la reforma agraria de Brasil se realizó en un marco de intensa movilización y conflictividad rural, con un soporte institucional ambiguo cuyo alcance efectivo se nutre de las posturas de cada gobierno" (Domínguez y Sabatino, 2008).

En este sentido, con la reforma agraria, la población antes marginalizada estableció asentamientos rurales, pasó a gozar de derechos de los que antes estaba excluida y logró el reconocimiento social y político. Como resultado, estas pequeñas comunidades generaron familias rurales más participativas que favorecieron la democratización de sus respectivos municipios. Asimismo, "la multiplicación de los asentamientos rurales produjo la renovación política de esos rincones rurales, democratizándolos lentamente y produciendo nuevas prácticas sociales, antes comandadas especialmente por los grandes propietarios de tierras" (Domínguez y Sabatino, 2008, p. 55). De modo que, en Brasil, las familias campesinas organizadas fueron las encargadas de materializar la Reforma Agraria.

Conviene aclarar que, en el 2007, ocurrió un conflicto entre el Movimiento Sin Tierra de Brasil (MST) y la empresa suiza Syngenta, por una superficie donde se realizaban investigaciones con semillas transgénicas, en Santa Tereza do Oeste, estado brasileño de Paraná. En la zona, el día 21 de octubre de 2007, un grupo de 40 miembros de seguridad privada supuestamente contratados por Syngenta, irrumpieron en el predio ocupado por la organización en protesta, asesinando a una persona y dejando varios heridos graves. Lo anterior es relevante porque este estado tiene un gobierno que mantiene negociaciones permanentes con el MST y ejecuta activamente la ley de reforma agraria (Domínguez y Sabatino, 2008).

Para la resolución del conflicto la organización emprendió acciones legales. Después de 11 años, el 12 de diciembre de 2018, la empresa transnacional Syngenta fue condenada por el Tribunal de Justicia de Paraná, a pagar una indemnización por el asesinato del dirigente del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST),



Valmir Mota de Oliveira "Keno" y por el intento de asesinato de la agricultora Isabel Nascimento de Souza. Asimismo, los magistrados consideraron que los ocupantes también eran culpables -pues asumieron el riesgo cuando ocuparon el terreno- y por ello redujeron el valor de la indemnización.

Este conflicto solo es uno de los cientos que se tienen actualmente por la defensa de los recursos naturales. Por consiguiente, es claro que la conflictividad agraria en el país está relacionada con la denuncia de la depredación ambiental y económica que lleva a cabo el latifundio, el agronegocio y los megaproyectos. Por esta razón, no es casual que la mayor parte de los conflictos se entablen con las empresas. Actualmente, con el fin de atender la conflictividad agraria y, debido a la emergencia de frecuentes e intensas movilizaciones en el campo en torno a la lucha por la tierra, el Gobierno ha brindado el reconocimiento político a las organizaciones y a sus formas de actuar, para retomar sus demandas, reinterpretándolas y generando mecanismos para adoptarlas como acciones de política pública (Offe, 1984; Tarrow, 1994).

Finalmente, la experiencia de reforma agraria en Brasil permite apreciar la doble relevancia que tiene el campo. Por un lado, la importancia de la lucha por la tierra que llevan a cabo las organizaciones, al crear nuevos asentamientos con nuevas prácticas sociales, las cuales, permiten la democratización de sus entornos. Por otro lado, la importancia de los asentamientos rurales para el país y para la materialización de la soberanía alimentaria nacional, por medio de sus actividades y defensa del medio ambiente.

Paraguay

Desde la independencia de España las tierras fueron mayoritariamente propiedad del Estado, con ello se evitó la conformación de latifundios y se optó por otorgarlas en usufructo a los campesinos. Este sistema fue modificado en 1870 con la Guerra de la Triple Alianza, cuando los países vencedores incorporaron las tierras al mercado. En consecuencia, se comenzó a formar una oligarquía terrateniente que perduró hasta la década de 1930. En ese mismo año se cambió radicalmente la estructura de uso y tenencia de la tierra, cuando se desconocieron las concesiones y los derechos sobre la tierra que había otorgado la Corona Española (Domínguez y Sabatino, 2008).

Posteriormente, con la Revolución de febrero de 1936, se implementó el reparto de tierras a través de la creación del Instituto de la Reforma Agraria (IRA). Años más tarde, en 1963, por medio de la Ley N°852, se creó el Instituto del Bienestar Rural (IBR) para reemplazar al IRA. Además, se estableció el Estatuto Agrario con el fin de "estimular y garantizar la propiedad privada inmobiliaria rural que cumple con una función social y económica, contribuyendo al bienestar rural y el desarrollo de la economía nacional" (Riquelme, 2003, citado en Domínguez y Sabatino, 2008). Esta situación cambió en 1992 con la Reforma a la Constitución que eliminó el artículo 83 de la constitución de 1967 por el que garantizaba el derecho a la tierra. Asimismo, creó el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierra (INDERT) para suplantar al IBR y estimular la política de acceso a la tierra por parte de los campesinos.



Se debe aclarar que en Paraguay el reparto agrario fue una política enfocada al beneficio de los campesinos; sin embargo, tuvo diversas complicaciones. En 1989 fueron censados 110 mil campesinos sin tierra, no obstante, entre 1989 y 1999 sólo el 43.31% de los campesinos fueron asentados en diferentes superficies. Asimismo, "los asentamientos no fueron producto de una política planificada sino de la presión ejercida por las distintas organizaciones campesinas a través de sus estrategias de ocupación y movilización, lo cual forzó respuestas parciales para una población de 300 mil campesinos sin tierra" (Riquelme, 2003 citado en Domínguez y Sabatino, 2008). Por consiguiente, los resultados de la distribución de tierras fueron producto de las acciones directas de las organizaciones campesinas para recuperar superficie "mal habida" (Domínguez y Sabatino, 2008).

Actualmente, en el país existe un conjunto variado de organizaciones campesinas pero las de mayor peso son la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora de Organizaciones del Campo (MCNOC) -integrada por el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) y la Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CNOCIP)-. Desde su perspectiva, "la lucha por la tierra no es para contrarrestar una carencia (que reduce al campesino a una condición de pobre o marginal), sino para resolver la distribución de tierras o mejoras en las condiciones de vida a favor del campesinado. En este sentido, el desarrollo rural debe reconocer la existencia de un sujeto portador de una forma de vida" (Domínguez y Sabatino, 2008, p. 97).

La interpretación que proponen las organizaciones campesinas paraguayas sobre el problema de la tierra y el desarrollo brinda otra perspectiva sobre la reforma agraria y lo que debe asegurar en términos de calidad de vida. Lo anterior es de vital importancia pues "las organizaciones parten de la comprensión del conflicto y de la claridad de que hay posturas y proyectos encontrados sobre el territorio. Sin embargo, merece su defensa porque el territorio es un concepto político, es decir, refiere al espacio propio en el cual se ejerce la decisión sobre los recursos naturales y dónde el sujeto es autónomo e independiente. Por ser un concepto político, el territorio no es una espacialidad del individuo, sino que se trata de una espacialidad compartida que se entrecruza con distintas nociones también de la escala política, dependiendo del país" (Domínguez y Sabatino, 2008, p. 68).

En conclusión, la experiencia agraria en este país ayuda a comprender que existen relaciones asimétricas entre los actores involucrados dentro de un conflicto de tierras, modelos de agro enfrentados, actores sociales con intencionalidades, territorialidades en tensión y diferentes posturas que deben ser analizadas para su atención oportuna (Domínguez y Sabatino, 2008).

Guatemala

Acuerdo de Paz Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

En Guatemala las relaciones sociales se caracterizaban por ser profundamente excluyentes, antagónicas y conflictivas. El Estado guatemalteco había estado

marcado por un carácter antidemocrático que tiene sus orígenes en el pasado colonial, el cual, legitimó la concentración de los bienes productivos en pocas manos y sentó las bases para "un régimen de exclusiones múltiples, a las que se sumaron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión más profunda de un sistema de relaciones violentas y deshumanizadoras. El Estado se fue articulando paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia" (UNOPS, 1999, p. 21, como se citó en CIDH, 2001).

Por consiguiente, el Estado fue incapaz de construir un proyecto de nación que pudiera integrar a toda la sociedad guatemalteca. De esta manera, los movimientos sociales que proponían reivindicaciones económicas, sociales y políticas eran fuertemente reprimidos para mantener el control social. En la década de 1990, Guatemala tenía la segunda más desigual distribución del ingreso del hemisferio, ya que el 20% más rico de la población consumía el 63% de los ingresos totales, mientras que, el 20% más pobre consumía solamente el 2,1 % de los ingresos totales. Además, el 39.8% de la población ganaba menos de un dólar diario y se estimaba que el 57% vivía bajo la línea de la pobreza (UNOPS, 1999).

Además, en el año 2000, el Estado guatemalteco fue catalogado en el lugar 120 de un total de 174 países, por su índice de Desarrollo Humano (IDH). Asimismo, en Guatemala cerca del 60% de la población vivía en áreas rurales, de modo que, el IDH rural era más de 14 puntos porcentuales menor que el IDH urbano (UNOPS, 1999). Estos datos mostraban la necesidad de realizar acciones que cambiaran la situación y permitieran elevar la equidad social y el desarrollo humano de la población guatemalteca. "Como consecuencia de la situación descrita, en donde la gran mayoría de la sociedad guatemalteca se había visto históricamente postergada del desarrollo económico, en los acuerdos de paz de 1996, se firmó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria" (CIDH, 2001, p.2).

El acuerdo señaló que "una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población". Para ello, era necesario superar "las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política que habían obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país y habían constituido una fuente de conflicto e inestabilidad" (1996). Sin embargo, en 2009, después de 12 años de la firma de los acuerdos de paz, el Gobierno de Guatemala "identificó que en los temas agrarios y de desarrollo rural es donde existían los principales déficits en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo cual había sido reconocido por actores nacionales e internacionales diversos" (PNDR, 2009).

Esto se verificó en los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada en el 2006, la cual identificó que el 51% de la población guatemalteca vivía en condiciones de pobreza. De los que "el 35.8% correspondía a pobres y el 15.2% a pobres extremos. Específicamente, por grupo étnico, la pobreza afectaba al 74.8% de la población indígena (47.6% en pobreza 27.2% en pobreza



extrema) y al 36.2% de no indígenas (28.5% en pobreza, 7.7% en pobreza extrema). Además, geográficamente el 53.9% de la población del país residía en el área rural; población que se caracterizaba por ser pluricultural, pluriétnica y multilingüe” (ENCOVI, 2006 como se citó en la PNDRI, 2009).

La ENCOVI 2006, señalaba que el Índice de Gini -referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra- en Guatemala era el segundo más alto en América Latina, al situarse en 0.84 en el último Censo Nacional Agropecuario. Lo anterior se verificaba en que “el 92.06% de las y los pequeños productores ocupaban el 21.86% de la superficie nacional, mientras que, el 1.86% de los productores comerciales ocupaban el 56.59%. En este sentido, la falta de acceso a la tenencia de la tierra y la escasez de otras oportunidades económicas y de empleo en el área rural, eran factores importantes que obligaban a los habitantes del medio rural a considerar la migración como la única alternativa para superar la pobreza y la exclusión” (ENCOVI, 2006 como se citó en la PNDRI, 2009). Por esta razón, “la migración al exterior se incrementó de 1, 237,162 personas en 2002 a 1, 482,247 en 2007”. (Encuesta sobre Remesas Familiares 2007, Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, como se citó en la PNDRI, 2009).

Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)

Para cambiar la situación del país, en 2009, el Gobierno Guatemalteco elaboró y aprobó la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI). Esta acción de gobierno tuvo como objetivo general “lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural” (PNDRI, 2009). Para ello, tuvo como objetivos específicos:

1. Fortalecer el Estado democrático, descentralizado, de derecho y multicultural, que permita la superación del racismo, la discriminación étnica, de género, etaria y cultural, a través de la participación social, activa y organizada.
2. Promover un modelo económico y socio ambiental, en el ámbito rural, que implique la democratización del acceso a los medios de producción para los sujetos priorizados de la presente Política.
3. Reformar y democratizar el régimen de acceso, uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración, de tal manera que el sujeto priorizado por esta Política tenga acceso a tierra y otros medios de producción.

La PNDRI fue elaborada con la participación de organizaciones indígenas, campesinas, sindicalistas, cooperativistas, de pequeños productores rurales, ambientalistas, académicas y de la iglesia, de 2002 a 2009 (PNDRI, 2009). Su implementación fue en el 2012 y representó un avance conceptual, metodológico e institucional para lograr el desarrollo del medio rural y acabar con la concentración de tierra en Guatemala. De esta manera, las opiniones, necesidades y problemáticas



de las personas y organizaciones sociales fueron escuchadas para crear un instrumento de política pública. Con ello se tiene una experiencia de atención que subraya la importancia del consenso social en la realización de las políticas públicas.

Colombia

Política de Desarrollo Agrario Integral establecida en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y la FARC-EP de Colombia

El acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC - EP), organización guerrillera insurgente colombiana de extrema izquierda, basada en la ideología y los principios del marxismo-leninismo y del bolivarianismo, fue firmado el 26 de septiembre de 2016, después de 4 años de negociaciones. Dentro de este acuerdo se estableció que la transformación del país debía "contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños" (Gobierno Nacional de Colombia, 2016).

Asimismo, reconoció "la importancia del desarrollo rural integral, para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. Por medio de medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y a la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social" (Gobierno Nacional de Colombia, 2016).

De esta manera, se creó "la Política de Desarrollo Agrario Integral, la cual, es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras" (Gobierno Nacional de Colombia, 2016). Para materializar la política se acordó implementar lo siguiente (Orlando, 2016):

1. Usar el Fondo de Tierras, integrado por las propiedades que han revertido al Estado por diferentes tipos de extinción de dominio para conformar fincas campesinas.
2. Dar subsidio o crédito para la adquisición de propiedades campesinas por compra.
3. Expedir títulos plenos de propiedad a 7 millones de hectáreas que constituyan posesiones informales.



4. Hacer un catastro rural de calidad para formalizar los títulos rurales y ser base para un buen sistema de impuesto predial rural, con impuestos más progresivos que los actuales.
5. Poner en marcha programas complementarios para crédito, mercadeo, infraestructura, educación, salud, asistencia técnica, alimentación apropiada, etc.

A pesar de que se acordaron estos mecanismos de atención, el proceso de implementación de la Política de Desarrollo Agrario Integral ha sido lento. "Siguen pendientes los avances en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la creación de la jurisdicción agraria, creación de la Instancia de alto Nivel para la definición de lineamientos de uso del suelo y los mecanismos de concertación y diálogo social, lo que revela la complejidad inherente a la tramitación de los conflictos por la tierra y el territorio, así como la desidia institucional para imprimirle dinámica a las respectivas instancias" (Via Campesina, 2020).

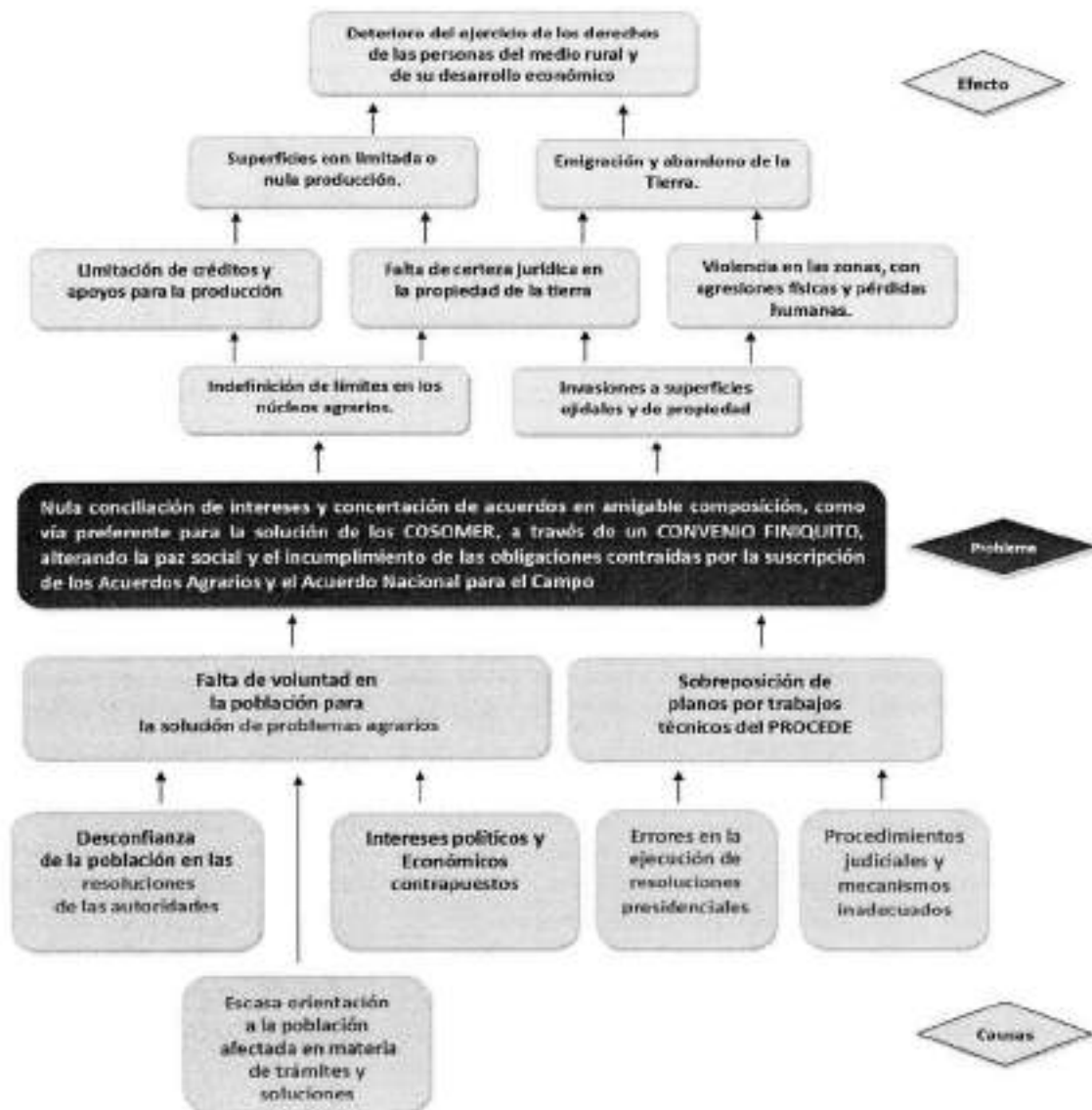
De igual manera, los instrumentos de planeación y ejecución de la Reforma Agraria Integral no han sido implementados. "Por ejemplo, la ausencia de los 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (RRI) ha imposibilitado la articulación con los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), situación que se tenía proyectada para los primeros 3 años de la implementación de la Política de Desarrollo Agrario Integral. [...] Otro elemento que atenta contra la integralidad del Acuerdo es el nulo avance en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), lo que puede afectar también la efectividad de las políticas que se adelanten en el marco de la RRI" (Via Campesina, 2020).

Finalmente, con todos estos elementos, la experiencia de Colombia permite comprender la importancia de operacionalizar los acuerdos y compromisos de las políticas públicas, por medio de Programas de Atención que permitan atender las problemáticas de la población. De esta manera, se evita que los acuerdos de paz y bienestar se pierdan.

2. 6. Árbol del Problema

El árbol de problema es una herramienta que muestra las causas y efectos del problema que se pretende resolver o disminuir con el Programa Presupuestal E002 "Atención a Conflictos Sociales del Medio Rural", para que las personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afroamericanas, así como quienes aspiran a ser poseedores, pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, solucionen sus conflictos por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, en este caso particular, el riesgo que provocan las controversias por la propiedad y/o posesión de la tierra y que afectan la paz y la estabilidad social en las zonas de conflicto.

ÁRBOL DE PROBLEMAS DE COSOMER



El problema central es que las controversias por la tierra representan un riesgo para preservar la paz y la estabilidad social en las zonas de conflicto. Como se puede observar en el árbol, este problema de política pública central tiene como causas inmediatas los **errores en los procedimientos de ejecución de resoluciones presidenciales, el cambio de orientación de las políticas públicas que no permite acciones encauzadas** y uniformes a través del tiempo, así como factores sociales que interfieren o agravan la resolución de las problemáticas.

Lo anterior, tiene como efectos principales la falta de **condiciones para el acceso a apoyos, financiamiento e inversión que genera a su vez la existencia de superficies abandonadas, con limitada o nula producción y falta de oportunidades para el desarrollo de actividades productivas.**



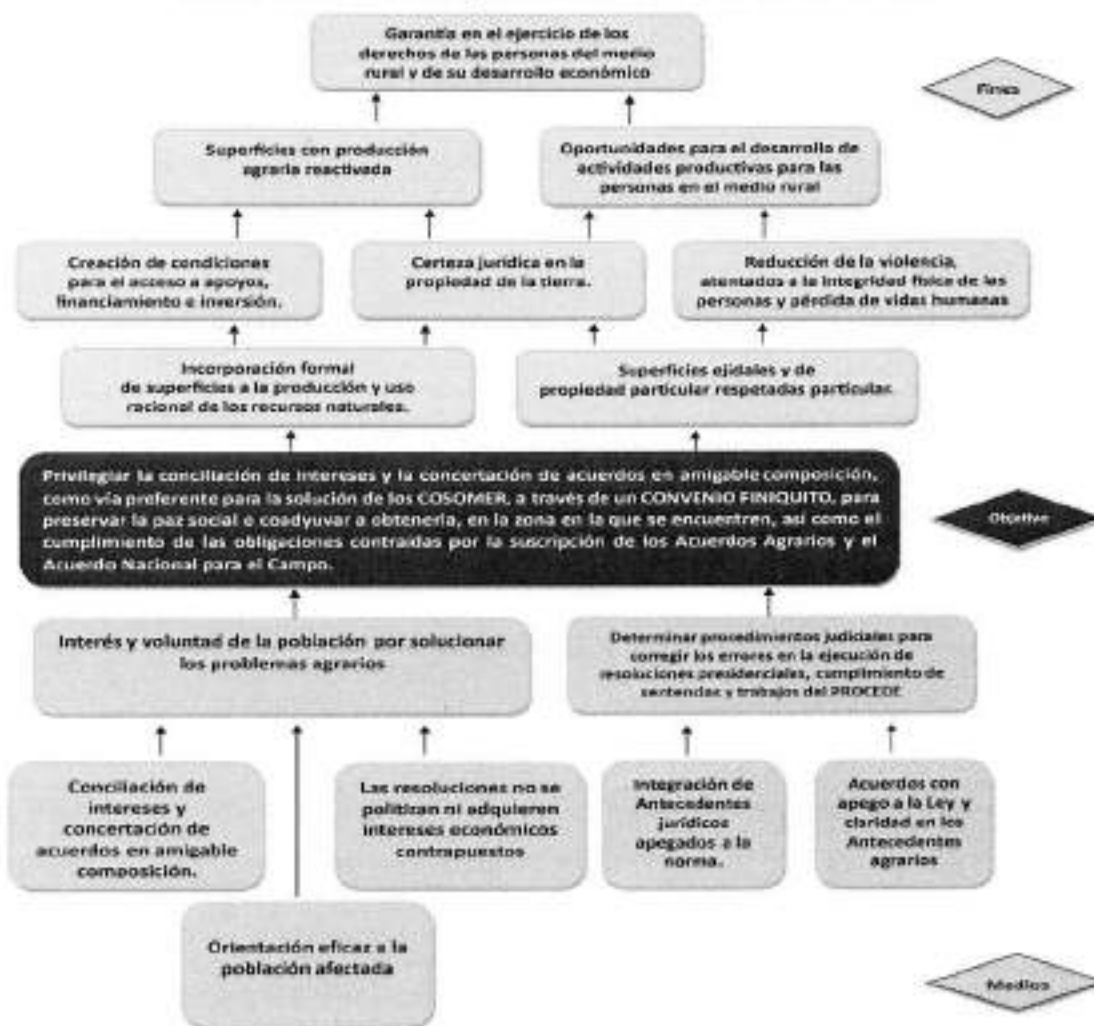
Otro efecto inmediato es la falta de **certeza jurídica en la propiedad de la tierra**, que deriva también en invasión de superficies ejidales y de propiedad particular, y la prevalencia de violencia, atentados a la integridad física de las personas y pérdida de vidas humanas.

Finalmente, ambas situaciones, conllevan al deterioro del ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como las personas que aspiran a ser poseionarios, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros y de su desarrollo económico. Por esta razón, se requieren procesos de análisis, concertación y negociación, en un entorno de respeto e igualdad, para posibilitar la solución de las problemáticas agrarias.

3. Objetivos

2.6. Árbol de Objetivos

ÁRBOL DE OBJETIVOS DE COSOMER





3.2. Determinación de los objetivos del programa.

Objetivo superior.

Garantía en el ejercicio de los derechos de las personas del medio rural y su desarrollo económico.

Objetivo General del Programa

Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla, en la zona en la que se encuentren, así como el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la suscripción de los Acuerdos Agrarios y el Acuerdo Nacional para el Campo.

Objetivos Específicos del Programa

- I. Poner fin a las controversias que han enfrentado a los núcleos agrarios entre sí, y/o con poseionarios, comunidades agrarias, indígenas, y afromexicanas o pequeños propietarios; por la propiedad y/o posesión de la tierra, derivadas de una acción agraria de: dotación de tierras, ampliación de ejidos, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- II. Poner fin a las controversias que han enfrentado a las comunidades indígenas y afromexicanas entre sí, y/o con núcleos agrarios, poseionarios o pequeños propietarios; por la propiedad y/o posesión de la tierra, de acuerdo con sus usos y costumbres, derivadas de una posesión ancestral;
- III. Impulsar alternativas para la solución de los COSOMER previstos en los Lineamientos de Operación del Programa; contribuyendo a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a través de los instrumentos jurídicos idóneos;
- IV. Impulsar alternativas para cumplir con las obligaciones de las estrategias gubernamentales contraídas a través de los AA y ANC que aún se encuentran pendientes de atender.

3.3. Aportación del Programa a los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución.

Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Para el Gobierno de la República es prioritario dar solución a las controversias ancestrales por la propiedad y/o posesión de la tierra rural, para contribuir a preservar la paz y la estabilidad social en las zonas de conflicto, por ello la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a través de este Programa, y en congruencia con los objetivos y principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), publicado en el D.O.F., el 12 de julio de 2019, busca privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos como vía preferente para la solución de los conflictos agrarios en el medio rural.



El PND tiene tres Ejes Generales, por un lado, I. Política y Gobierno, este eje contiene la estrategia 3. Pleno respeto a los derechos humanos, que permee todas las acciones de Gobierno; se cuidará en todo momento el respeto irrestricto a los derechos humanos de las y los mexicanos; por otro, el Eje II. Política Social; Desarrollo Sostenible, el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno; y por último, III. Economía, en donde se reconoce que el sector agrario ha sido uno de los más devastados por las políticas neoliberales. A partir de 1988 se destruyeron mecanismos que resultaban fundamentales para el desarrollo agrario, se orientó el apoyo público a la manipulación electoral y se propició el vaciamiento poblacional del agro. Las comunidades indígenas, que han vivido desde hace siglos la opresión, el saqueo y la discriminación, padecieron con particular intensidad esta ofensiva. Las políticas oficiales han favorecido la implantación de las agroindustrias y los megaproyectos y han condenado al abandono a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.

En el PND, en el Eje I, segundo apartado "Recuperar el estado de derecho", en su parte conducente determina que el gobierno federal reconocerá y respetará las atribuciones y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión, y se someterá a los fallos de los organismos e instrumentos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Organización Mundial de Comercio, entre otros, en los que México es miembro y signatario.

Que el Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSEDATU), publicado en el DOF el 26 de junio de 2020, en su objetivo 2, reconoce el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericanos en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo, a fin de fortalecer los mecanismos normativos y espacios para la mediación y conciliación de conflictos agrarios a partir del respeto a sus usos y costumbres; asimismo, garantizar la gobernanza y la cohesión social participativa para reducir las brechas de desigualdad de género y generacional y contribuir a la paz social, a través de sus principios de planeación sectorial.

Ahora bien, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción mundial en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, mediante el cual se busca fortalecer la paz universal y la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, para avanzar así hacia el desarrollo sostenible.

Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano 2020-2024.

El Programa COSOMER se alinea al objetivo prioritario 2. "Reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericanos en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante



el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo".

Específicamente, con la operación del programa se contribuye en la materialización de la prioritaria 2.3 Fortalecer los mecanismos normativos y los espacios para la mediación y conciliación de conflictos agrarios a partir del respeto a los usos y costumbres de los núcleos agrarios, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, fue publicado en el DOF el 02 de junio de 2021. Dentro de este documento, en su objetivo dos, se reconoce el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicanos para el desarrollo territorial incluyente. Lo anterior, partiendo del reconocimiento de que las mayores brechas de desigualdad persisten entre los ejidatarios, comuneros y campesinos en general.

Específicamente, el programa COSOMER se alinea a la estrategia "4.2 Fomentar mecanismos de conciliación con los sujetos agrarios para favorecer la cohesión territorial y comunitaria, impulsando procesos de participación democrática, efectiva, equitativa, igualitaria y con pertinencia cultural, en el contexto del ordenamiento del territorio".

Las acciones del programa se encaminan a garantizar la certeza jurídica y titularidad de los sujetos agrarios sobre el territorio. En este sentido, el programa COSOMER permite fortalecer los mecanismos normativos y espacios para la mediación y conciliación de conflictos agrarios, a partir del trato digno y del respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Asimismo, contribuirá a reducir las brechas de desigualdad y construcción de la paz social, a través de los principios de ordenamiento territorial.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

El "Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes" fue elaborado el 27 de junio de 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Tiene como objetivo eliminar la discriminación hacia los pueblos originarios, garantizar que asuman el control de sus propias instituciones y formas de vida, así como asegurar la permanencia y fortalecimiento de sus identidades, lenguas, costumbres y religiones dentro de los Estados en los que viven. Lo anterior porque en muchas partes del mundo los pueblos originarios no gozan de los derechos humanos fundamentales que detenta el resto de la población, lo cual, ha provocado la desaparición de sus leyes, valores, costumbres y perspectivas.

Para cumplir con este objetivo, determina que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para asegurar:



- ❖ La igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación otorga a los demás miembros de la población.
- ❖ La plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones.
- ❖ Reconocer los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos.
- ❖ Proteger las instituciones, bienes, trabajo, culturas, territorios y recursos naturales de los pueblos originarios, conforme a los deseos expresados libremente por ellos.
- ❖ La atención prioritaria para el mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo, nivel de salud y educación de los pueblos originarios.

En apego al convenio, el programa COSOMER en todo momento garantizará el respeto a las comunidades agrarias, indígenas, y afromexicanas en términos de lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, velará por el respeto a los derechos humanos de todas las personas relacionadas con los propósitos del programa, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, de conformidad con los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.

4. Cobertura

El programa COSOMER es de cobertura nacional y se enfocará en la atención de los conflictos que requieran de solución inmediata, debido al riesgo inminente que representan para contribuir a la estabilidad, seguridad y la paz social en la región en la que se presenten. Asimismo, se enfocará en la atención de las obligaciones contraídas a través de las políticas públicas que se han implementado para la solución de los conflictos sociales como son los Acuerdos Agrarios (AA) y el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC).

4.1. Identificación y caracterización de la población potencial

Para los efectos del programa se considera como población potencial a los sujetos agrarios, personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, grupos poblacionales con condición de vulnerabilidad, comunidades indígenas y afromexicanas y personas que aspiran a ser poseionarios pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, que presentan conflictos por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada.

4.2. Identificación y caracterización de la población objetivo

Para los efectos del programa se considera como población objetivo a la población potencial que presenta algún conflicto por la posesión de la tierra y que cumpla con los requisitos de selección y criterios de elegibilidad establecida en los Lineamientos de Operación del Programa.



4.3. Cuantificación de la población objetivo de acuerdo con el Universo de Trabajo del Programa.

El universo de trabajo del programa, está conformado por tres rubros Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), Acuerdo Agrario (AA) y Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) e identificados por entidad federativa:

No.	Estado	AA	ANC	COSOMER	Total
1	Michoacán	0	2	30	32
2	Oaxaca	0	3	28	31
3	Chiapas	1	20	3	24
4	Veracruz	1	12	7	20
5	Tabasco	0	12	1	13
6	Jalisco	1	6	4	11
7	Guerrero	0	2	9	11
8	Durango	0	3	7	10
9	Hidalgo	0	5	4	9
10	Puebla	0	4	5	9
11	Estado de México	0	3	5	8
12	Sonora	0	3	3	6
13	San Luis Potosí	0	1	4	5
14	Tamaulipas	0	3	3	6
15	Guanajuato	1	4	0	5
16	Coahuila	0	3	1	4
17	Morales	0	0	3	3
18	Nayarit	0	0	3	3
19	Querétaro	0	2	1	3
20	Sinaloa	2	0	0	2
21	Baja California	0	0	1	1
22	Chihuahua	0	0	1	1
23	Zacatecas	0	1	0	1
	Total	6	89	123	218

Fuente: DGCAM, Universo de Trabajo 2022 del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Como se observa la mayoría de los conflictos se ubican en los estados de Michoacán, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco.

Lo anterior de ninguna manera significa que en el resto de las entidades federativas no existan conflictos sociales por la tenencia o propiedad de la tierra y que incluso cumplan con los criterios de elegibilidad y requisitos de selección para ser atendidos a través del Programa, sin embargo, en algunos de los casos se están integrando en las oficinas de Representación de esta Secretaría los expedientes respectivos, o bien se están agotando las vías legales idóneas ante los órganos jurisdiccionales correspondientes y en la medida que se cuenta por parte de las citadas oficinas con los expedientes debidamente integrados se van proponiendo para su incorporación al universo de trabajo del programa, en términos de lo dispuesto en los lineamientos que rigen la operación de éste.

4.4. Frecuencia de la actualización de datos de la población objetivo

La actualización de la población objetivo se realiza periódicamente, de acuerdo a la incorporación o desincorporación de asuntos al universo de trabajo del Programa, y que, conforme a los Lineamientos de Operación del Programa, es facultad de los integrantes del Comité del Programa, autorizar dicha acción.



5. Análisis de alternativas

En términos de los Lineamientos de Operación del Programa, la atención de los conflictos agrarios se realiza bajo las siguientes modalidades:

- 1) El otorgamiento de una contraprestación a favor de una de las partes.
- 2) La regularización de las superficies materia del conflicto

Es importante precisar que la contraprestación económica no se determina de manera discrecional, pues se fija con base en un avalúo que se emite por el órgano valuador competente (propiedad privada por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales INDAABIN y propiedad social por el Comité Técnico de Valuación -CTV- de la SEDATU), previa localización topográfica que se realiza en territorio de la superficie en conflicto, por parte de la brigada dependiente a la DGCAM.

No se omite precisar que la solución de un conflicto social agrario a través del programa, se formaliza a través de la suscripción de un convenio finiquito en el que intervienen las partes, así como los integrantes del sector agrario de la entidad federativa respectiva, tratándose de propiedad social el convenio se ratifica por las partes ante los tribunales agrarios, y cuando la naturaleza jurídica de la superficie en conflicto deriva de pequeña propiedad su ratificación se efectúa con el traslado de dominio de la misma a través de la escritura pública respectiva. La entrega de la contraprestación económica a que se ha hecho referencia se entrega una vez que se dio cumplimiento a las cláusulas contenidas en el convenio finiquito que al efecto se suscriba.

6. Diseño del programa con cambios substanciales

6.1 Modalidad del programa.

Detalle de la Matriz	
Ramo:	15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Unidad Responsable:	211 - Dirección General de Concertación Agraria y Mediación
Clave y Modalidad del Pp:	E - Prestación de Servicios Públicos
Denominación del Pp:	E-002 - Programa de Atención de Conflictos Agrarios
Clasificación Funcional	
Finalidad:	3 - Desarrollo Económico
Función:	2 - Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
Subfunción:	1 - Agropecuaria
Actividad Institucional:	4 - Ordenamiento y regularización de la propiedad rural



6.2 Diseño del Programa (Diseño de la Intervención).

La operación del programa COSOMER se rige con base en Lineamientos de Operación, los cuales se emitieron desde el origen del programa. Con el tiempo este se fue modificando, siendo que al inicio de la presente administración se encontraban vigentes los Lineamientos emitidos el 25 de febrero de 2016, respecto de los cuales se llevó a cabo un análisis, en relación propiamente con la demanda social y la realidad actual que vive el país, advirtiéndose la necesidad de modificar dicha normatividad. Es así que, el 13 de agosto del 2021, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los nuevos lineamientos que rigen la operación de dicho programa, los cuales se alinearon a los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, cuyos componentes se fijan en:

6. Perspectiva de derechos humanos
7. Igualdad de género
8. Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

Así como en los ejes estratégicos del referido Plan Nacional de Desarrollo

7. Planeación integral y sistemática para un territorio justo
8. Fortalecer y promover una gobernanza efectiva en el territorio
9. Transformación del marco normativo para un ordenamiento territorial con enfoque de derechos
10. Implementación eficiente del ordenamiento territorial en temas prioritarios

Cabe precisar que, en los lineamientos vigentes, se prevé que los asuntos que se atiendan a través del mismo, se encuentre plenamente acreditado el conflicto; las partes que lo enfrentan; que jurídicamente se acredite con los documentos idóneos el derecho que asiste a cada una de las partes involucradas; se eliminó la atención de asuntos cuya competencia si bien es de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (titulación social de terrenos nacionales y pago de indemnización por expropiación), también lo es que, dentro de la normatividad agraria vigente cuentan con un procedimiento administrativo específicamente regulado (normatividad agraria); asimismo, se incorporaron acciones que sancionan la falta de impulso procesal (caducidad) y acciones legales cuya aplicación se prevé cuando alguna de las partes o ambas incurran o realicen actos para verse favorecidos por el programa de manera ilegal; se eliminó toda posibilidad de que a través del programa se atienda de manera discrecional, ello en estricto respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que rigen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incorporó la participación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) cuando así se requiera, como órgano garante de los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas; e igualmente dicho marco normativo se adecuó a la estructura que actualmente conforma la SEDATU, establecida en su Reglamento Interior.

El Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, (COMAC) es la instancia normativa del programa, mismo que se encuentra



integrado por las unidades responsables que más adelante se precisará, el cual rige su actuación de acuerdo con lo dispuesto en los lineamientos (actualmente vigentes del 29 de marzo de 2021, publicados en el D.O.F el 13 de agosto de 2021), así como en el manual de operación (vigente difundido en la Normateca de la SEDATU a partir del 1 de febrero de 2023). El programa está a cargo de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario, a través de la Dirección General de Concertación Agraria y Mediación.

Unidades administrativas que forman parte como miembros del Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER).

Invitado Especial: La persona Titular de la SEDATU, con derecho a voz.

Presidencia: La persona Titular de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario, con derecho a voz y voto.

Vicepresidencia: La persona Titular de la Dirección General de Concertación Agraria y Mediación, con derecho a voz y voto.

Secretaría Ejecutiva: La persona Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, con derecho a voz y voto.

Secretaría Técnica: La persona Titular de la Dirección de Concertación Agraria, con derecho a voz y voto.

Secretaría Operativa: La persona Titular de la Subdirección de Programas y Acuerdos de la DCCAyM, con derecho a voz.

Vocal Consultivo: La persona Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, con derecho a voz y voto.

Primer Vocal: La persona Titular de la Procuraduría Agraria, con derecho a voz y voto.

Segundo Vocal: La persona Titular de la Dirección en jefe del Registro Agrario Nacional, con derecho a voz y voto.

Tercer Vocal: La persona Titular de la Dirección General del FIFONAFE, con derecho a voz y voto.

Cuarto Vocal: La persona Titular de la Dirección General de Coordinación de Oficinas de Representación, con derecho a voz y voto.

Invitado permanente: La persona Titular del OIC, con derecho a voz.

Invitado especialista: Persona con conocimientos especializados en determinada materia (debe ser servidor público), con derecho a voz.

La determinación de los miembros que integran el órgano colegiado encargado de la toma de decisiones del programa (COMAC), se realizó en consideración de su participación en los procedimientos que se establecen en los lineamientos, y en el manual que rigen la operación del programa; desde la integración del expediente y su determinación de viabilidad (Sector Agrario oficinas centrales y de representación de la SEDATU, Registro Agrario Nacional y Procuraduría Agraria); propuesta de incorporación (titulares de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario y Dirección General de Concertación Agraria y Mediación); trámites administrativos-presupuestales (Unidad de Administración y Finanzas); emisión de opinión y dictamen jurídico (Unidad de Asuntos Jurídicos); resguardante del recurso económico hasta la entrega de éste (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal); y, finalmente, como órgano garante de que las acciones que se aprueben por el comité no impliquen responsabilidad (Órgano Interno de Control en la SEDATU).



6.2.1 Previsión para la Integración y Operación del Padrón de beneficiarios.

La clasificación funcional y programática de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Programa presupuestal E002 Atención a Conflictos Agrarios, corresponde a: Finalidad 03 Desarrollo Económico; Función 02 Agropecuaria, Silvicultura Pesca y Caza; Subfunción 01 Agropecuaria, y Actividad Institucional 004 Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural. Asimismo, el programa de referencia es clasificación "E" Prestación de Servicios Públicos, por lo que no es un Programa Social que traslade subsidio.

Es decir, no corresponde a los supuestos del artículo 32, fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como tampoco al artículo 5, fracción X de la Ley General de Desarrollo Social relacionado con la información oficial de las personas atendidas por los Programas Federales de Desarrollo Social (padrón de beneficiarios).

Este programa identifica a la población objetivo al incorporarla al "Universo de trabajo", el cual se va actualizando de acuerdo a la incorporación o desincorporación de asuntos, el cual sirve de referencia para proyectar las metas e indicadores de acciones y metas de gestión del programa en cada ejercicio fiscal.

Este Universo de Trabajo es de carácter variable con el tiempo por la emergencia de conflictos por la tenencia de la tierra en el medio rural, su identificación y diagnóstico, para la correspondiente integración al Universo de Trabajo.

6.3. Matriz de indicadores

El Programa COSOMER, opera con recursos asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con las disposiciones que al efecto emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mide sus resultados a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), misma que al inicio de la presente administración se alineó a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo; definiéndose indicadores estratégicos y de gestión, así como los medios o evidencias idóneas, lo que ha permitido conocer los resultados generados con la implementación del programa, mismos que periódicamente se informan a través de los diversos informes que se presentan tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la Secretaría de la Función Pública, a través de las plataformas digitales que dichas instancias tienen implementadas.

A continuación, se presenta la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestal "E002 Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural" para el año fiscal 2022:



Detalle de la Matriz	
Ramo:	15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Unidad Responsable:	211 - Dirección General de Concertación Agraria y Mediación
Clave y Modalidad del Pp:	E - Prestación de Servicios Públicos
Denominación del Pp:	E-002 - Programa de Atención de Conflictos Agrarios
Clasificación Funcional:	
Finalidad:	3 - Desarrollo Económico
Función:	2 - Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
Subfunción:	1 - Agropecuaria
Actividad Institucional:	4 - Ordenamiento y regularización de la propiedad rural

Objetivo				Fin		Supuestos		
Contribuir a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericanos, derivadas de una acción agraria de: dotación de tierras, ampliación de ejidas, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; además de los derivados de una posesión ancestral.				1		Existen condiciones de estabilidad política y social en el medio rural del país.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de sujetos agrarios asistidos en el ejercicio de sus derechos agrarios	Mide el porcentaje de sujetos agrarios asistidos con acciones de procuración de justicia y organización agraria durante el año, respecto al total de sujetos agrarios	(Número de sujetos agrarios asistidos con acciones de procuración de justicia y organización agraria/Total de sujetos agrarios existentes)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Reportes: Sujetos agrarios asistidos en el ejercicio de sus derechos agrarios y Total de sujetos agrarios. Ambos generados por el sistema informático denominado Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA). La información es de carácter público y puede ser consultada en http://www.pa.gob.mx/transparencia/gobmx/indicadores.htm

Propósito		
Objetivo	Orden	Supuestos
Las personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas que aspiran ser poseedores, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, solucionan sus conflictos por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada.	1	Los núcleos agrarios consideran que la forma en la que se concluyó su conflicto es justa para las partes involucradas.

Handwritten signature



Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de conflictos agrarios reactivados	Mide el porcentaje de conflictos agrarios que después de atenderse y concluirse se reactivan, pudiendo ser mediante algún amparo judicial, por discrepancia en la cantidad de superficie concedida o por inconformidad de los interesados en el monto recibido. La meta establecida es cero, es decir se anticipa que en ningún caso ya atendido y concluido se reactiven los conflictos agrarios, contribuyendo así al desarrollo económico en el medio rural. Respecto a los asuntos concluidos que se contabilizan en el universo de trabajo del Programa y que conforman la Línea Base.	(Número de conflictos sociales reactivados durante el año t / Total de asuntos integrados en la Línea Base concluidos) *100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral	Expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos, en resguardo de la Dirección General de Concertación Agraria y Mediación.
Porcentaje de conflictos sociales concluidos	Mide el porcentaje de conflictos sociales atendidos, en los que ha sido entregada una contraprestación aprobada o los asuntos que se dieron de baja, previa autorización del Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, respecto de los conflictos programados a concluir en el año.	(Número de conflictos sociales concluidos durante el año t / Total de asuntos a concluir en el año)*100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral	DGCAM: Expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos, en resguardo de la DGCAM. La información de los asuntos que no han causado estado se consideran información reservada
Personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afro mexicanas, así como a las personas que aspiran ser poseionarios, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, satisfechos con la conclusión de los conflictos agrarios.	Se refiere al número de personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afro mexicanas, así como a las personas que aspiran ser poseionarios, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros que se encuentran satisfechos con la intervención del programa.	Mediante la evaluación externa, aplicando cuestionarios a la población beneficiada en el año inmediato anterior, se obtiene el número de personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afro mexicanas, así como a las personas que aspiran ser poseionarios, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros que se encuentran satisfechos con la intervención del programa.	Relativo	Número	Estratégico	Calidad	Anual	Número de cuestionarios aplicados a la población beneficiada por el evaluador externo.
Componente								
Objetivo				Orden		Supuestos		
Convenios finiquitos firmados por las partes en controversia de los conflictos sociales derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, asuntos del Acuerdo Nacional para el campo y de los Acuerdos Agrarios.				1		Los beneficiarios aceptan la contraprestación económica.		

[Handwritten signature]



Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de convenios finiquito firmados, de conflictos agrarios derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios.	Mide el porcentaje de Convenios Finiquito firmados por las partes en controversia, después de que llegan a un acuerdo para resolver los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios, respecto a los asuntos en proceso de atención que se contabilizan en el universo de trabajo del Programa y que conforma la Línea Base, respecto del total de asuntos programados a resolver en el año.	(Número de Convenios Finiquito firmados, derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada y asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios en t / Total de asuntos a resolver en el ejercicio fiscal vigente) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral	Porcentaje de convenios finiquito firmados: Expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos, en resguardo de la DGCAM. La información de los asuntos que no han causado estado es información reservada

Componente

Objetivo	Orden	Supuestos
Cédulas de desincorporación suscritas, de los conflictos agrarios, derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios.	2	Los núcleos agrarios y los campesinos demandantes de tierra, aceptan la baja de los conflictos con base en los diagnósticos suscritos por el Sector Agrario para que los conflictos sean dados de baja.

Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de cédulas de desincorporación de los conflictos sociales derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, de asuntos del Acuerdo Nacional para el campo y de los Acuerdos Agrarios.	Mide el porcentaje de cédulas de desincorporación suscritas, después de haber realizado trabajo de campo y de gabinete para determinar la baja de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, de asuntos del Acuerdo Nacional para el campo y de los Acuerdos Agrarios, respecto al total de los asuntos programados para resolver en el ejercicio fiscal vigente.	(Número de cédulas de desincorporación suscritas de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, de asuntos del Acuerdo Nacional para el campo y de los Acuerdos Agrarios para baja en t / Total de los asuntos programados para resolver en el ejercicio fiscal vigente) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral	Porcentaje de cédulas de desincorporación de los conflictos sociales: expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos, en resguardo de la DGCAM. La información de los asuntos que no han causado estado es reservada.

Actividad

Objetivo	Orden	Supuestos
Porcentaje de expedientes de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, así como de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios, conforme a lo establecido en los Lineamientos de Operación.	1	Los interesados en resolver los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, tienen la disposición para suscribir los convenios finiquitos o aceptar su baja.



Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de avales obtenidos para la negociación de los conflictos sociales	Mide el porcentaje de avales que se obtienen ante el Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales firmando parte fundamental del expediente; esta información sobre el valor de la tierra en controversia, permite realizar la oferta institucional a los afectados, respecto a los avales que se programan ante el Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, firmando parte fundamental del expediente; esta información sobre el valor de la tierra en controversia, permite realizar la oferta institucional a los afectados.	(Número de avales obtenidos ante el Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano + Número de avales obtenidos ante el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales en t / Total de avales ante el Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano programados + Total de avales del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales programados) * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Porcentaje de avales: Expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos, en resguardo de la DGCAM. La información de los asuntos que no han causado estado es reservada.
Porcentaje de expedientes de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios integrados.	Mide el porcentaje de expedientes debidamente integrados conforme a los Lineamientos de Operación, de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, para que en su momento se presenten al Comité del Programa para su aprobación, más el número de expedientes debidamente integrados de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos agrarios respecto a los programados.	(Número de expedientes de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada integrados con toda la documentación que establece la norma más el Número de expedientes debidamente integrados de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y de los Acuerdos Agrarios, en t / Total de conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada, Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios programados a integrar) * 100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Porcentaje de expedientes de los conflictos: Expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos, en resguardo de la DGCAM. La información de los asuntos que no han causado estado es reservada.
Componente								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Análisis de los antecedentes, actores e intereses de los conflictos derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada.			3			La población afectada por el conflicto, proporciona información fidedigna y con oportunidad para determinar la factibilidad del otorgamiento de la contraprestación económica o la baja del conflicto.		

Handwritten signature

Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de conflictos agrarios derivados de la disputa por la propiedad y/o la posesión de la tierra analizadas que cuentan con diagnóstico	Mide el porcentaje de conflictos agrarios derivados de la disputa por la propiedad y/o la posesión de la tierra que son analizadas por el Sector Agrario y para los cuales se elabora un diagnóstico que permite definir la estrategia de atención, los cuales pueden ser concluidos con una contraprestación económica o ser dados de baja del universo de trabajo, respecto a los programados.	(Número de conflictos agrarios derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra social o privada analizados y que cuentan con diagnóstico y una estrategia de atención) / Conflictos agrarios programados para su análisis en t) *100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Conflictos agrarios derivados de la disputa por la tierra; Expedientes que contienen toda la documentación soporte de los asuntos en resguardo de la DGCAM. La información de los asuntos que no han causado estado es reservada

7. Análisis de Alternativas

La Metodología del Marco Lógico (MML) es la herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera lógica y sistemática los objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines. Es decir, facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas y el análisis de alternativas; asimismo, busca identificar la mejor forma de solucionar el problema público identificado, comparando los posibles mecanismos de intervención bajo los principios de viabilidad, pertinencia y comparabilidad.

Derivado del análisis de alternativas del Pp E002, se considera necesario atender las raíces del árbol de objetivos (plasmados en el capítulo 3 de este documento), tomando en cuenta los componentes del programa, previo a la construcción de la Matriz de Marco Lógico. En este sentido, las alternativas seleccionadas para el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural son:

- ❖ Conciliación de intereses y concertación de acuerdos en amigable composición.
- ❖ Integración de los antecedentes jurídicos apegados a la norma
- ❖ Interés y voluntad de las partes para la solución del conflicto.

A partir de las alternativas mencionadas anteriormente, es posible la determinación de las actividades que contribuirán al cumplimiento del objetivo del Programa:

1. Para la identificación de los conflictos en el medio rural por la propiedad o tenencia de la tierra, es necesaria la elaboración de los diagnósticos de cada asunto para verificar su viabilidad de atención o no a través del programa.
2. La integración de expedientes, que contenga la documentación y sustento jurídico que permita el análisis de los asuntos.



3. Elaboración de trabajos técnicos para determinar la superficie en conflicto y solicitud de elaboración de dictamen valuatorio.
4. Conciliación y acuerdos entre las partes involucradas para la solución de su conflicto a través del Convenio Finiquito.
5. Para los asuntos que no cumplan con lo establecido en los Lineamientos de Operación, que no se llegue a una amigable composición o sean solucionados por otra vía, estos deberán ser desincorporados del universo de trabajo del Programa.

8 Presupuesto

8.1 Ficha con Datos Generales del Programa Presupuestario

Ramo: 15 "Desarrollo Agrario Territorial y Urbano"	
Modalidad del Programa:	E. Prestación de Servicios Públicos
Denominación del Programa:	E-002, Programa de Atención de Conflictos Agrarios
Denominación de la UR	211, Dirección General de Concertación Agraria y Mediación.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Emite el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el cual se establecen las disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal.
Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)	Como cabeza de sector fija la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y metropolitano de los centros de población, la política de vivienda, la planeación del desarrollo regional, urbano y agrario
Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario (SOTA)	Formular y proponer a la persona titular de la Secretaría el proyecto de la política nacional de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, así como los anteproyectos de programas nacionales, sectoriales, especiales y presupuestarios que procedan. Específicamente, en materia agraria, tiene la función de prevenir y dar solución de conflictos sociales en el medio rural.
Dirección General de Concertación Agraria y Mediación (DGCAM)	Promover, dar seguimiento y vigilar la debida ejecución de los programas y acciones dirigidas a solucionar los conflictos agrarios, que por su trascendencia representan un riesgo a la estabilidad, seguridad y paz social, procurando preservar y proteger la propiedad social, de conformidad con los lineamientos y reglas de operación aplicables, en coordinación con las áreas de la Secretaría y de las entidades sectorizadas a ésta.



8.2 Ejercicio de Recurso por Año

Año	Original	Modificado	Ejercido
2019	303,355,626.00	173,154,466.12	173,154,466.12
2020	264,809,450.00	90,270,787.66	90,270,787.66
2021	172,126,142.00	162,865,389.45	162,865,389.45
2022	178,600,919.00	143,901,880.46	143,901,880.46
Totales	918,902,137.00	570,192,523.69	570,192,523.69

8.3 Relación de Presupuesto COSOMER en relación con el de la Secretaría

Año	Presupuesto COSOMER En Relación con el Porcentaje de la Secretaría
2019	0.95
2020	0.65
2021	0.66
2022	0.85

CASOS CON EROGACIÓN DE RECURSOS				
Año	No. Casos	Superficie en hectáreas	Beneficiarios	Población Indígena
2019	20	3,241-80-75.26	6,907	7 casos
2020	3	792-10-90.9706	456	1 caso
2021	14	3,345-85-41.289	1,062	5 casos
2022	19	1,446-86-86.70	2,315	2 casos
2023	33	6,657-81-19.091	3,320	3 casos
Total	89	15,484-45-13.3106	14,060	18 casos



CASOS DESINCORPORADOS			
Año	No. Casos	Superficie en hectáreas	Sujetos agrarios
2019	9	26,872-30-51.00	1,756
2020	8	4,671-18-88.68	1,416
2021	4	7,129-23-14.96	688
2022	5	2,538-01-07.00	2315
2023	4	505-17-90.18	702
TOTAL	30	41,715-91-51.82	6,877

Es importante destacar que no existe un mecanismo que de manera general atiendan los conflictos agrarios, cada uno de ellos tiene sus especificidades, que requieren de constantes e innovadoras rutas Jurídicas y Técnicas para el proceso de conciliación de las partes en conflicto, por lo que es un servicio público específico que brinda el Gobierno Federal a través de la Secretaría a núcleos agrarios para atender la Conflictividad Territorial.

Bibliografía

- ASF (Auditoría Superior de la Federación), 2015. Auditoría de Desempeño: 14-0-15100-07-0271. Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural. Recuperado en 15 de febrero de 2023, de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0271_a.pdf.
- Beraud-Macias, Vianney, Sosa-Ramírez, Joaquín, Maya-Delgado, Yolanda, & Ortega-Rubio, Alfredo. (2018). La Reforma Agraria y los cambios de uso del suelo ejidal en Aguascalientes, 1983-2013. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 15(3), 443-463. Recuperado en 23 de enero de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722018000300443&lng=es&tlng=es.
- Cooley, G. y Cerutti, M. 1999. Porfiriato y Revolución. México: Universidad Juárez del Estado de Durango, pp. 6.
- DOF. Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER). 13 de agosto de 2021.
- DOF. Acuerdo Nacional para el Campo. 28 de abril de 2003.
- Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo. 2008. El conflicto por la tierra en la actualidad latinoamericana: del acceso a la tierra a las luchas por el territorio. Argentina: CLACSO.
- Morett-Sánchez, J. Carlos, & Cosío-Ruiz, Celsa. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 14(1), 125-152. Recuperado en 18 de enero de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125&lng=es&tlng=es.
- Troncoso, F. 1912. División Territorial de la Nueva España en el año de 1636. XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS.